



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE FLUMINENSE  
DARCY RIBEIRO – UENF  
CENTRO DE CIÊNCIAS DO HOMEM – CCH  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS SOCIAIS –  
PPGPS**

**MARIANA ROZA LEONARDO**

**POLÍTICAS PÚBLICAS E ENFRENTAMENTO DA VIOLÊNCIA DOMÉSTICA: UM  
ESTUDO SOBRE O ABRIGAMENTO PARA MULHERES EM CAMPOS DOS  
GOYTACAZES/RJ**

**Linha 1: Educação, Cultura, Política e Cidadania**

**Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Shirlena Campos de  
Souza Amaral**

**CAMPOS DOS GOYTACAZES – RJ  
FEVEREIRO – 2022**

**POLÍTICAS PÚBLICAS E ENFRENTAMENTO DA VIOLÊNCIA DOMÉSTICA: UM  
ESTUDO SOBRE O ABRIGAMENTO PARA MULHERES EM CAMPOS DOS  
GOYTACAZES/RJ**

MARIANA ROZA LEONARDO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais do Centro de Ciências do Homem, da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF), como parte das exigências para a obtenção do título de Mestra em Políticas Sociais.

Linha de Pesquisa: Linha 1 – Educação, Cultura, Política e Cidadania.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Shirlena Campos de Souza Amaral.

**CAMPOS DOS GOYTACAZES-RJ**

**FEVEREIRO DE 2022**

**FICHA CATALOGRÁFICA**

UENF - Bibliotecas

Elaborada com os dados fornecidos pela autora.

L581

Leonardo, Mariana Roza.

POLÍTICAS PÚBLICAS E ENFRENTAMENTO DA VIOLÊNCIA DOMÉSTICA : UM ESTUDO SOBRE O ABRIGAMENTO PARA MULHERES EM CAMPOS DOS GOYTACAZES/RJ / Mariana Roza Leonardo. - Campos dos Goytacazes, RJ, 2022.

168 f. : il.

Inclui bibliografia.

Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais) - Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Centro de Ciências do Homem, 2022.

Orientadora: Shirlena Campos de Souza Amaral.

1. Políticas Públicas. 2. Violência Doméstica. 3. Gênero. 4. Casa-abrigo Benta Pereira. 5. Campos dos Goytacazes. I. Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro. II. Título.

CDD - 361.61

**POLÍTICAS PÚBLICAS E ENFRENTAMENTO DA VIOLÊNCIA DOMÉSTICA: UM  
ESTUDO SOBRE O ABRIGAMENTO PARA MULHERES EM CAMPOS DOS  
GOYTACAZES/RJ**

MARIANA ROZA LEONARDO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais do Centro de Ciências do Homem, da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF), como parte das exigências para a obtenção do título de Mestre em Políticas Sociais.

Aprovada em: 17/02/2022.

**BANCA EXAMINADORA:**

---

Profa. Dra. Gabriela do Rosario Silva (Cognição e Linguagem – UENF)  
Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro – UENF

---

Prof. Dr. Leandro Garcia Pinho (Ciência da Religião – UFJF)  
Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro – UENF

---

Profa. Dra. Suely Fernandes Coelho Lemos (Educação – UNESA)  
Instituto Federal Fluminense – IFF

---

Prof. Dr. Victor Martins Ramos Rodrigues (Políticas Sociais – UENF)  
Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro – UENF

---

Profa. Dra. Shirlena Campos de Souza Amaral (Ciências Sociais e Jurídicas – UFF)  
Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro – UENF  
(Orientadora)

## AGRADECIMENTOS

Eu tive o hábito de cotidianamente escrever os agradecimentos a todas as pessoas que, de diversas formas, contribuíram tanto para essa trajetória do mestrado, que por muitas vezes me pareceu solitária, mas que foi cercada de incentivo, motivação, carinho e cuidado. A cada linha que eu acrescentava ao rascunho eu me sentia tão afortunada! Sou grata a muitas pessoas. As que fazem parte da minha vida desde sempre, as que conheço há algum tempo e as que conheci a partir dessa trajetória acadêmica. De maneira geral, pessoas que enchem meu coração de amor e alegria. A todos vocês minha eterna gratidão e a certeza do meu amor, da minha amizade e principalmente, da minha lealdade.

Professora Shirlena Amaral, minha orientadora, que tem a bondade no brilho dos olhos e a inspiração nas palavras. Obrigada por acreditar que esse trabalho seria possível, por abraçar a minha causa sempre me direcionando com tanta dedicação e competência durante esses dois anos. O aprendizado que você me proporcionou vai além dos escritos acadêmicos, pois, acredito que uma das principais lições foi me ensinar a ouvir com mais atenção e sensibilidade o outro. Acredito que tenha sido peculiar para você trabalhar com alguém tão temperamental e, por muitas vezes, imatura. Mas, você o fez com muita maestria e sabedoria, me lembrando que esse momento é de aprendizado, que eu preciso ouvir mais, “baixar a bola”, ser humilde, entre tantas coisas. Com sua doçura e tranquilidade você me tornou uma aluna mais séria e centrada. Talvez venha de Shirlena essa busca pela leveza que eu trago hoje, mas ela compreende que para mim é difícil deixar de ser “vulcão” para me tornar brisa, principalmente em meio ao caos. Me faltam aqui elogios e palavras de gratidão, respeito e admiração a você.

Sou muito grata aos professores Suely Fernandes Coelho, Leandro Garcia Pinho, e Victor Martins Ramos Rodrigues pela participação na minha banca de qualificação de projeto de dissertação, pela leitura cuidadosa dos meus escritos e pelas fundamentais contribuições políticas e metodológicas para a condução desta dissertação. Agradeço também a professora Gabriela do Rosario Silva por aceitar participar dessa defesa final e pelas contribuições.

Fernanda Azevedo Cordeiro, assessora-chefe da Vigilância Socioassistencial de Campos dos Goytacazes-RJ, pela atenção durante a minha visita técnica ao setor e por me esclarecer todas as dúvidas sobre os relatórios elaborados por ela e sua equipe, tão essenciais para a pesquisa documental, possibilitando a realização desta dissertação. Leísia Rossi, por me “apresentar” a Casa-abrigo Benta Pereira, obrigada pelo apoio e contribuição ímpar para essa pesquisa. O trabalho que vocês realizam transformam a vida de muitas mulheres.

Minha mãe Maria da Conceição, eterna professora e estrela maior do meu céu de amor, que sempre me incentivou a ser livre, a voar em direção aos meus sonhos e realizações, sem deixar de me lembrar da segurança do seu ninho, para onde eu sempre volto. Carrego comigo a certeza de que as suas orações deixam o meu caminho mais iluminado e protegido e, quando eu penso em ser “grande” é para a senhora que eu direciono o meu olhar. Seu projeto de filha feliz deu certo, mãe. Meu saudozo pai Francisco (Chico camarão), pescador e sortudo nos jogos de azar, que antes de partir investiu o prêmio de uma “fêzinha” na minha faculdade garantindo que eu pudesse cursar enfermagem, marcando o início de tudo que estou conquistando através dos estudos. A vocês dois todo meu amor e gratidão. Meus irmãos Francisco e Icaro pelo amor, cuidado e companheirismo. Vocês são a minha riqueza.

Dra. Claudia dos Santos Garcia, por ter plantado em meu coração a sementinha do engajamento na luta contra a violência doméstica e em defesa dos direitos humanos das mulheres, me inspirando diariamente com seu otimismo e senso de justiça. Acompanhar um pouco da sua tão importante trajetória de trabalho, enquanto promotora de justiça, me possibilitou ampliar a minha visão sobre o nosso mundo, o mundo das mulheres. Durante esses dois anos de pesquisa frequentemente eu me lembrava daquele auditório na faculdade Pitágoras, em Guarapari/ES, das suas palavras durante uma palestra e de como seus slides com fotos de mulheres com rostos queimados me deixou inconformada. Esse inconformismo me transformou. Ao recordar Adam Grant, em sua obra Originais, ressalto que os inconformistas podem mudar o mundo. Esse é o meu desejo e tenho certeza que também é o seu. Gratidão, respeito e admiração me definem aqui.

Luiz Fernando Brumana, meu amado primo, afilhado e “mentor” intelectual, obrigada por sua presença constante, seus cuidados, seu carinho, pelo companheirismo na vida e na trajetória acadêmica desde as primeiras seleções. Reconhecemos que a busca de conhecimento é, predominantemente, um caminho solitário, mas confesso que me sinto aliviada por ter você ao meu lado. Te amo!

Haline Barroso, minha “best campista”, pela descoberta da feminista que existe em mim. Karina Ritter, pela amizade, bom humor e todas as nossas conversas empoderadoras. Mariana Baranets e Marina Ambrosio (as Maris), pelo bate papo sempre acompanhado por um choppinho gelado, distraindo esse “Xuxú” em meio a tanta correria. Felipe Borges (Felipinho) meu grande amigo, pelas dicas sobre Direito, pela risadaria e pelos sambas. Camila Terra, pela amizade e por me socorrer com as demandas do trabalho de maneira tão gentil. Flávia Oliveira, pelas vibrações positivas e pelo melhor abraço do mundo. Juliana

Paiva e Laura Caputi, minhas amigas, meus amores, obrigada pela parceria e toda diversão na planície, amo vocês. Ao meu casal Fábio Porto e Dani Lessa, pela amizade e lealdade, me dando as dicas de “não ser eu mesma” nas entrevistas de seleção (gargalhadas).

Aos amigos da “pegada tropicalista contra o golpe”: Athos Santos, Vinicius Ferreira, Christiane Brito e André Luiz, pelo inconformismo político regado de humor, ironia e gin, que me fazem acreditar que somos capazes de mudar essa dura realidade que exige tanta resistência. Aos amigos Danilo Chaves, uma das minhas pessoas favoritas no mundo, e Michele Ravaglia, com que eu já dividi plantões e hoje divido o deboche, o humor e o gin. Gisele Lopes pelo axé, pela arte que enfeitou meus carnavais e agora enfeita minhas apresentações acadêmicas, alegrando meus dias com tantas fotos da Gabizinha.

Minha nobre amiga Gisele Brandão “Gi naturalmente” pela parceria, pela amizade e por ser tão leal a toda nossa história. Obrigada pelo orgulho ao sempre dizer na roda de amigos: “Essa minha amiga preta aqui oh, ta fazendo mestrado, vai fazer doutorado, ela é sinistra!”. Carrego comigo a certeza de que nós seremos pra sempre, e ainda sim acho que esse sempre ainda é muito pouco para tudo que eu desejo compartilhar com você. Obrigada por entender o meu coração e rezar para que ele sempre se acalme. Te amo e estarei sempre com você, Gi!

Aos colegas da turma de Mestrado PPGPS 2020.1, “a turma da pandemia”, pela parceria e apoio coletivo nesses dois anos de estudos, que mesmo sem nos encontrar, eu me sinto tão próxima de vocês, meus queridos. Micaela Albertini (pelo sonho compartilhado, por ser minha dupla acadêmica e pela amizade), Júlia Manzoli (a fada das regras da ABNT), Mesne Lucindo (o cara mais legal de Barbacena), Mayara Moraes (a musa das makes), obrigada pela parceria nos estudos, apoio nas dificuldades, torcida e otimismo sempre. Contem comigo!

Agradeço a Deus, que é brasileiro e tenho certeza que anda ao meu lado, a todos os santos e orixás, pela proteção enquanto profissional de enfermagem atuante em plena crise sanitária causada pela Covid-19, na linha de frente de uma guerra agravada pelo negacionismo, pela imbecilidade e pela negligência com a vida humana, em especial com a vida das meninas e mulheres neste contexto que as tornaram ainda mais vulneráveis. Ainda parafraseado Belchior “ano passado eu morri, mas esse ano eu não morro”, finalizo, com esperança e otimismo em dias melhores.

Viva as Mulheres!

Permita que eu fale, não as minhas cicatrizes  
Elas são coadjuvantes, não, melhor, figurantes  
Que nem devia tá aqui.

Permita que eu fale, não as minhas cicatrizes  
Tanta dor rouba nossa voz, sabe o que resta de nós?  
Alvos passeando por aí.

Permita que eu fale, não as minhas cicatrizes  
Se isso é sobre vivência, me resumir à sobrevivência  
É roubar o pouco de bom que vivi.

Permita que eu fale, não as minhas cicatrizes  
Achar que essas mazelas me definem é o pior dos crimes  
É dar o troféu pro nosso algoz e fazer 'nóis' sumir.

AmarElo (feat Emicida part. Majur e Pabllo Vittar)



## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CEDAW – *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*  
(Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres).

CIDH - Comissão Interamericana de Direitos Humanos

CIM - Comissão Interamericana de Mulheres

CIPD - Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento

CNDM - Conselho Nacional dos Direitos da Mulher

CNPM - Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres

CRAS - Centros de Referência de Assistência Social

CREAS - Centros de Referência Especializados de Assistência Social

CRFB – Constituição da República Federativa do Brasil

DDM - Delegacias de Defesa da Mulher

DEAM – Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher

DUDH – Declaração Universal dos Direitos Humanos

JECRIM - Juizado Especial Criminal

MMFDH - Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos

OEA – Organização dos Estados Americanos

OPM - Organismo de Políticas para as Mulheres

ONU – Organização das Nações Unidas

PNPM - Plano Nacional de Políticas para as Mulheres

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

UNIFEM - Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher

SPM - Secretaria de Políticas para as Mulheres.

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1.</b> Ocorrências de violência contra a mulher em Campos dos Goytacazes/RJ.....	119
<b>Gráfico 2.</b> Ocorrências de violência doméstica em Campos dos Goytacazes na Pandemia pela Covid-19.....	120
<b>Gráfico 3.</b> Femicídio e homicídio doloso em Campos dos Goytacazes/RJ.....	121
<b>Gráfico 4.</b> Tentativas de feminicídio e homicídio doloso em Campos dos Goytacazes/RJ...	122
<b>Gráfico 5.</b> Crime de ameaça em Campos dos Goytacazes/RJ.....	123
<b>Gráfico 6.</b> Aplicação da Lei Maria da Penha em Campos dos Goytacazes/RJ.....	124
<b>Gráfico 7.</b> Casa-abrigo Benta Pereira – Mulheres e seus dependentes acolhidos ao longo de 2017.....	132
<b>Gráfico 8.</b> Casa-abrigo Benta Pereira – Mulheres e seus dependentes acolhidos ao longo de 2018.....	133
<b>Gráfico 9.</b> Casa-abrigo Benta Pereira – Mulheres e seus dependentes acolhidos ao longo de 2019.....	134
<b>Gráfico 10.</b> Casa-abrigo Benta Pereira – Mulheres e seus dependentes acolhidos ao longo de 2020.....	134
<b>Gráfico 11.</b> Movimento mensal de mulheres vítimas violência atendidas no Acolhimento Benta Pereira, 2019 e 2020.....	141

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1:</b> Articulações realizadas pelo acolhimento Benta Pereira com a rede socioassistencial.....	130
<b>Quadro 2:</b> Articulações realizadas pelo acolhimento Benta Pereira como o poder judiciário .....	131
<b>Quadro 3:</b> Movimento mensal de mulheres acolhidas por faixa etária, 2020.....	135
<b>Quadro 4:</b> Movimento mensal de mulheres acolhidas por raça-cor, 2020.....	136
<b>Quadro 5:</b> Movimento mensal de mulheres acolhidas por renda per capita, 2020.....	138
<b>Quadro 6:</b> Movimento mensal de mulheres acolhidas por escolaridade, 2020.....	139
<b>Quadro 7:</b> Movimento mensal de mulheres acolhidas e motivo de acolhimento, 2020.....	140
<b>Quadro 8:</b> Movimento mensal de mulheres acolhidas por condição de trabalho, 2020.....	141
<b>Quadro 9:</b> Movimento mensal de mulheres acolhidas por inserção em programas, serviços e projetos, 2020.....	142
<b>Quadro 10:</b> Movimento mensal de mulheres acolhidas por territórios, 2020.....	146

## RESUMO

LEONARDO, M. R. **Políticas Públicas e Enfrentamento da Violência Doméstica: Um estudo sobre o abrigo para mulheres em Campos dos Goytacazes, RJ**: Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro – UENF, 2022.

Fenômeno multifacetado e complexo, a violência contra a mulher é produto de construção histórica, que apresenta estreita relação com as categorias gênero, classe e raça/etnia e suas relações de poder. O reconhecimento social e criminal dessa questão no Brasil se deu a partir de décadas de ativismo do movimento feminista e de mulheres, resultando na promulgação da Lei nº11.340/2006, marco legislativo, em prol do combate à violência doméstica e familiar contra a mulher, que prevê também instrumentos de proteção para as mulheres em situação de grave violência e ameaça de morte. Nesse contexto, angaria-se como principal política pública a criação das Casas-abrigo, padronizadas e com orientação de fluxo de atendimento a partir de 2011, mediante a publicação das Diretrizes Nacionais para o Abrigo de Mulheres em Situação de Risco e de Violência. Quando essas diretrizes foram publicadas, a Casa-abrigo Benta Pereira localizada em Campos dos Goytacazes/RJ já acolhia mulheres há quase uma década. Ante o exposto, a presente Dissertação de Mestrado propôs-se a responder a seguinte questão de pesquisa: De que maneira a Casa-abrigo Benta Pereira tem atuado no enfrentamento da violência doméstica contra a mulher, conforme as Diretrizes Nacionais de Abrigo? Partiu-se da hipótese de uma possível discrepância entre o que foi formulado e aquilo que é cotidianamente implementado pela instituição. Esta dissertação é fruto de uma pesquisa bibliográfica, amparada por teóricos como Heleieth Saffioti (1967; 1987), Flávia Piovesan (2006; 2009), Lourdes Maria Bandeira (2016), Eva Blay (2003), Wania Pasinato (2008; 2010; 2020) dentre outros, e documental, com abordagem analítica quali-quantitativa, a partir da utilização de Registros Institucionais Escritos, fornecidos pelo Serviço de Vigilância Socioassistencial do município, com recorte temporal selecionado para avaliação da pesquisa o período de 2017 a 2020. A avaliação da assistência prestada pela Casa-Abrigo Benta Pereira, conforme preconizada pelas Diretrizes possibilitou descortinar outras questões, as quais estão relacionadas às desigualdades de gênero e classe social, evidenciando a situação de pobreza em que se encontram as mulheres abrigadas. Apesar da Casa-abrigo implementar o que foi proposto pelas Diretrizes, garantindo a proteção e a segurança da mulher e seus dependentes, para que o resgate da cidadania, o enfrentamento e combate da violência se consolidem, já que uma das soluções é a promoção da autonomia e empoderamento, a partir da emancipação feminina a Casa-abrigo Benta Pereira por si só não consegue promover a mobilidade social, ou seja, tirar essa mulher da situação de pobreza e, por conseguinte, da situação de violência, visto que a emancipação feminina é também de competência das políticas públicas voltadas às mulheres.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas; Violência Doméstica; Gênero; Cidadania; Casa-abrigo Benta Pereira; Campos dos Goytacazes/RJ.

## ABSTRACT

LEONARDO, M. R. **Public Policies and Coping with Domestic Violence: A study on the shelter for women in Campos dos Goytacazes, RJ**: Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro – UENF, 2021.

A multifaceted and complex phenomenon, violence against women is a product of historical construction, which is closely related to the categories of gender, class and race/ethnicity and their power relations. The social and criminal recognition of this issue in Brazil came from decades of activism by the feminist and women's movement, resulting in the enactment of Law n°11.340/2006, a legislative framework, in favor of combating domestic and family violence against women, which also provides protection instruments for women in situations of serious violence and threat of death. In this context, the main public policy was the creation of shelter-houses, standardized and guided by the flow of care from 2011 onwards, through the publication of the National Guidelines for the Shelter of Women at Risk and Violence. When these guidelines were published, the Casa-abrigo Benta Pereira located in Campos dos Goytacazes/RJ had already welcomed women for almost a decade. In view of the above, this Master's Dissertation proposed to answer the following research question: How has the Benta Pereira Shelter been acting in the fight against domestic violence against women, according to the National Shelter Guidelines? It started from the hypothesis of a possible discrepancy between what was formulated and what is daily implemented by the institution. This dissertation is the result of a bibliographical research, supported by theorists such as Heleieth Saffioti (1967; 1987), Flávia Piovesan (2006; 2009), Lourdes Maria Bandeira (2016), Eva Blay (2003), Wania Pasinato (2008; 2010; 2020 ) among others, and documentary, with a qualitative-quantitative analytical approach, based on the use of Written Institutional Records, provided by the Municipal Social Assistance Surveillance Service, with a time frame selected for the evaluation of the research from 2017 to 2020. The evaluation of the assistance provided by Casa-Abrigo Benta Pereira, as recommended by the Guidelines, made it possible to uncover other issues, which are related to gender and social class inequalities, highlighting the situation of poverty in which sheltered women find themselves. Although the Shelter House implements what was proposed by the Guidelines, guaranteeing the protection and safety of women and their dependents, so that the rescue of citizenship, the confrontation and combat of violence are consolidated, since one of the solutions is the promotion of autonomy and empowerment, based on female emancipation, the Casa-abrigo Benta Pereira alone cannot promote social mobility, that is, take this woman out of poverty and, therefore, out of the situation of violence, since female emancipation it is also the responsibility of public policies aimed at women.

**Keywords:** Public Policies; Domestic violence; Genre; Citizenship; Shelter Benta Pereira; Campos dos Goytacazes/RJ.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>17</b>
<b>CAPÍTULO I – A INTERNACIONALIZAÇÃO DOS DIREITOS DAS MULHERES E O RECONHECIMENTO DA VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER COMO VIOLAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS.....</b>	<b>25</b>
1.1 A invisibilidade dos Direitos Humanos das mulheres.....	25
1.2 As Convenções e Conferências Mundiais para consolidação dos Direitos Humanos das mulheres .....	28
1.2.1 A Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher: a Carta Magma dos direitos das mulheres.....	29
1.2.2 Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento: empoderamento e autonomia das mulheres.....	31
1.2.3 II Conferência Mundial sobre Direitos Humanos: a definição de diferentes formas de violência contra a mulher.....	33
1.2.4 IV Conferência Mundial Sobre a Mulher: gênero, empoderamento e transversalidade.....	36
1.2.5 Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher: o enfrentamento da violência contra a mulher.....	39
1.3 A Lei Maria da Penha: proposta de Ação Afirmativa dos direitos das mulheres e criminalização da violência contra a mulher.....	44
<b>CAPÍTULO II – POLÍTICAS PÚBLICAS E ENFRENTAMENTO DA VIOLÊNCIA DOMÉSTICA CONTRA A MULHER.....</b>	<b>54</b>
2.1 Estudos em políticas públicas: análises e desafios.....	54
2.2 Gênero, Patriarcado e Violência.....	51
2.3 Contextualizando Políticas Públicas, Políticas para Mulheres e Políticas de Gênero no Brasil.....	57
2.4 Movimento feminista e Agenda Governamental: visibilidade da violência doméstica a partir da construção humana e social.....	63
2.5 Secretaria Especial de Políticas para Mulheres: formulação, coordenação e articulação de políticas para as mulheres.....	69
2.5.1 Plano Nacional de Políticas para as Mulheres: afirmar as diferenças para promover a igualdade.....	72
2.6 A Política Nacional de Enfrentamento da Violência contra as Mulheres: intersetorialidade e ações humanizadas.....	77
2.7 O Pacto Nacional pelo Enfrentamento da Violência contra as Mulheres: acordo federativo para planejamento de ações políticas.....	80

2.8 Contexto atual da Secretaria Especial de Políticas para Mulheres: desmonte e inviabilização das políticas de gênero.....	83
2.8.1 Políticas públicas para mulheres no contexto da Pandemia da COVID-19: ações presentes e ausentes.....	85
<b>CAPÍTULO III – A CASA-ABRIGO E A REDE DE PROTEÇÃO ÀS MULHERES EM SITUAÇÃO DE RISCO E VIOLÊNCIA.....</b>	<b>94</b>
3.1 A Rede de Enfrentamento da Violência Contra as Mulheres.....	94
3.2 Abrigamento no Brasil: histórico, objetivos e fundamentos.....	98
3.3 A padronização do abrigamento e reconhecimento como serviço de proteção assistencial: resoluções, tipificações e termos de referência.....	102
3.4 O abrigamento para mulheres em situação de violência à luz das Diretrizes Nacionais: Resgate da cidadania, empoderamento e proteção.....	104
3.5 Desafios para a implantação e a efetividade das Casas-abrigo no Brasil.....	110
<b>CAPÍTULO IV– METODOLOGIA: MATERIAIS, MÉTODOS E ANÁLISE DE DADOS.....</b>	<b>115</b>
4.1 Percurso Metodológico.....	115
4.2 Panorama da violência contra a mulher em Campos dos Goytacazes/RJ.....	118
4.3 A Casa-abrigo Benta Pereira: o acolhimento para mulheres em situação de violência em Campos dos Goytacazes/RJ.....	125
4.3.1 Modalidade de acolhimento.....	129
4.3.2 A Casa-abrigo Benta Pereira e as diretrizes gerais para o abrigamento.....	129
4.3.3 Fluxo de atendimento e encaminhamento.....	132
4.3.4 Quantitativo de mulheres e dependentes atendidos no período de 2017 a 2020.....	132
4.3.5 Perfil das mulheres atendidas.....	135
4.3.6 A territorialização do abrigamento.....	144
4.3.7 Impacto da Pandemia da COVID-19 na assistência da Casa-abrigo Benta Pereira.....	145
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>148</b>
<b>REFERENCIAS.....</b>	<b>155</b>
<b>ANEXOS</b>	
<b>ANEXO A – Lei nº 7253, de 10 de junho de 2002. Dispõe sobre a criação da Casa da Mulher, Casa Abrigo para mulheres vítimas de violência.....</b>	<b>163</b>
<b>APENDICES</b>	

Apêndice A – Termo de solicitação de dados.....	165
Apêndice B – Termo de Compromisso para utilização dos dados.....	166
Apêndice C – Termo de Responsabilidade.....	167
Apêndice D – Ofício de Solicitação n° 001/2021.....	168



## INTRODUÇÃO

A violência contra a mulher é um fenômeno multifacetado e complexo, produto de construção histórica, que apresenta estreita relação com as categorias gênero, classe e raça/etnia e suas relações de poder. O reconhecimento desse problema na sociedade brasileira se deu a partir das lutas feministas, na década de 1970, resultando, após mais de 30 anos, na promulgação da Lei nº 11.340/06, conhecida como Lei Maria da Penha (LMP), grande marco legislativo, em prol do combate à violência doméstica e familiar contra a mulher.

Além de criminalizar e reconhecer a violência de gênero como grave violação dos direitos das mulheres e, conseqüentemente, dos Direitos Humanos, a LMP definiu a violência contra mulher como qualquer conduta baseada no gênero, que cause ou seja passível de ocasionar morte, dano ou sofrimento nos âmbitos físico, sexual, psicológico, moral e patrimonial à mulher, tanto na esfera pública quanto na privada. Assim, pode-se dizer que a visibilidade política e social dessa problemática tem caráter recente, a considerar que, somente nos últimos 50 anos, tem destaque a gravidade e a importância precisa a serem dadas às situações de violências contra as mulheres, demandante de implementação e efetivação de políticas públicas para seu enfrentamento. Com relação ao atendimento às mulheres previsto nesta lei, uma das questões fundamentais para garantir a integridade física e moral da mulher diz respeito ao abrigo nos casos de risco de morte. Nesta situação, a principal resposta do Estado está traduzida na criação das Casas-abrigo, que tem por atribuição prover, provisoriamente, medidas emergenciais de proteção em locais seguros acolhendo mulheres em situação de violência e risco de morte, acompanhadas ou não de seus dependentes.

Embora já existisse a previsão legal para o abrigo em casos extremos de violência contra a mulher, somente em 2011 foram lançadas as Diretrizes Nacionais para o Abrigo de Mulheres em Situação de Risco e de Violência, que passaram orientar o fluxo de atendimento na rede de serviços. A cidade Campos dos Goytacazes possui uma Casa-Abrigo para acolhimento de vítimas de violência doméstica, institucionalizada desde 2002. No momento da implementação da Casa-Abrigo Benta Pereira, pouco se tinha avançado quanto aos instrumentos de proteção às vítimas de violência doméstica, além de outras questões inerentes a esse problema. Esta instituição data antes mesmo da promulgação da Lei Maria da Penha. Quando as Diretrizes Nacionais para o Abrigo entraram em vigor no país, esta instituição já acolhia mulheres há quase uma década.

Ante o exposto, a presente Dissertação de Mestrado propôs-se a responder à seguinte questão de pesquisa: De que maneira a Casa-abrigo Benta Pereira tem atuado no enfrentamento da violência doméstica contra a mulher, conforme as Diretrizes Nacionais de Abrigamento? Partiu-se da hipótese de uma possível discrepância entre o que foi formulado e aquilo que é cotidianamente implementado pela Casa-abrigo Benta Pereira.

Considerando o abrigamento como uma política pública, a fase do ciclo político analisada na presente pesquisa é a fase de avaliação ou controle de impacto da Política Nacional para Abrigamento de mulheres, em especial, as Diretrizes Nacionais para o Abrigamento de Mulheres em Situação de Risco e Violência, vislumbrando se as exigências propostas pelas diretrizes, de fato, foram alcançadas, resultando na suspensão do ciclo político, ou, na modificação do programa já implementado. O recorte temporal selecionado para avaliação da pesquisa foi o período de 2017 a 2020.

A relevância desta pesquisa situa-se justamente no contexto de violência que demanda pelo abrigamento, ou seja, a existência de grave ameaça e risco à mulher, considerando também que, não adequação da assistência prestada pela Casa-Abrigo Benta Pereira em conformidade com as Diretrizes Nacionais para o Abrigamento pode afetar diretamente a vítima, interferindo negativamente e, até mesmo, impedindo no seu processo de resiliência e autonomia para a sua reinserção social e retorno ao lar, resultando na revitimização, além de manter essas mulheres em constante situação de risco e grave ameaça, podendo, muitas vezes, resultar na expressão máxima do desprezo pela condição humana da mulher, ou seja, no feminicídio. Além disso, a consecução dos quatro eixos da Política Nacional de Enfrentamento a Violência Contra a Mulher, depende do monitoramento das políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres, ou seja, a avaliação sistemática e acompanhamento de todas as ações desenvolvidas nas áreas de prevenção, combate à violência contra as mulheres; e na assistência e garantia de direitos das mulheres em situação de violência.

A perpetuação da violência contra a mulher foi divulgada no Relógio da Violência, elaborado pelo Instituto Maria da Penha. Conforme o relógio, a cada 2 segundos, uma mulher é vítima de violência física ou verbal. A cada 22,5 segundos, uma mulher é vítima de espancamento ou tentativa de estrangulamento. A cada 2 horas uma mulher é vítima de feminicídio. Esses dados evidenciam a situação de desproteção em que se encontram as mulheres em situação de violência, justificando a necessidade de estudo nesse âmbito do

enfrentamento a essa questão, considerando que o continuum da violência contra a mulher pode resultar no feminicídio, o assassinato de mulheres por questão de gênero, expressão máxima do desprezo e do machismo, em outras palavras, resulta na violência letal contra as mulheres.

A importância dos estudos científicos no âmbito da violência contra a mulher e seu enfrentamento pode ser considerada a partir de três aspectos. O primeiro aspecto diz respeito à invisibilidade dessa questão até a década de 1970. Os estudos feministas e de gênero foram responsáveis por colocar essa questão no âmbito das ciências sociais, como objeto de estudo, e principalmente, como produtores de conhecimento. O segundo aspecto diz respeito à negação da discriminação sofrida pelas mulheres em diversos âmbitos da sociedade, persistindo as violações e violências perpetradas contra esse grupo, demandando novas construções científicas para a superação desse problema. O terceiro aspecto diz respeito às possibilidades de transformação social, a partir de estudos de gênero e violência, visando alteração nessa triste realidade de acomete as mulheres, em âmbito mundial

Trata-se de uma pesquisa bibliográfica, amparado por teóricos como Heleieth Saffioti (1967; 1987; 1999), Flávia Piovesan (2006; 2009), Lourdes Maria Bandeira (*Fortalecimento da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres: avançar na transversalidade da perspectiva de gênero nas políticas públicas*), Eva Blay (*A violência contra a mulher e políticas públicas*), Wania Pasinato (2008; 2010; 2020), dentre outros, e documental, com abordagem analítica quali-quantitativa, a partir da utilização de Registros Institucionais Escritos, fornecidos pelo Serviço de Vigilância Socioassistencial, pertencentes à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Humano e Social, sendo eles: Relatório Técnico – Violência Contra a Mulher (2021); Relatório Técnico – Atendimento à Mulher em Situação de Violência no Acolhimento Benta Pereira(2021); e Relatório Técnico – Atendimento Anual às Mulheres em Situação de Violência no Acolhimento Benta Pereira (2021).

A avaliação desses documentos permitiu vislumbrar o objetivo geral dessa pesquisa, qual seja: avaliar a assistência prestada pela Casa-Abrigo Benta Pereira no Município de Campos dos Goytacazes/RJ, conforme preconizado pelas Diretrizes Nacionais para o Abrigamento de Mulheres em Situação de Risco e Violência. De maneira específica, intencionou-se: a) definir qual a modalidade de acolhimento da Casa-Abrigo Benta Pereira; b) identificar o quantitativo de mulheres atendidas pela Casa-Abrigo Benta Pereira; c) caracterizar o perfil das mulheres abrigadas quanto à faixa etária, raça, renda, escolaridade e

relação de emprego; d) definir a territorialização do abrigamento em Campos dos Goytacazes/RJ; e) verificar o acolhimento quanto à vinculação, à institucionalização, à articulação permanente com segurança pública e ao sigilo; f) elencar o modelo de padronização/utilização de fluxo de encaminhamento e atendimento das vítimas que integra a Rede de Proteção das abrigadas; g) apurar se a Pandemia da COVID-19 gerou impactos na assistência realizada pela Casa-abrigo Benta Pereira.

A presente dissertação encontra-se dividida em quatro capítulos. A primeira trata da internacionalização dos direitos das mulheres e o reconhecimento da violência contra a mulher como violação dos direitos humanos, proporcionando uma reflexão sobre a construção histórica da cidadania das mulheres, por intermédio da associação entre os marcos jurídicos e os tratados internacionais específicos sobre a questão da violência de gênero – em especial, perpetrada pelo parceiro íntimo – ratificados pelo Brasil. Assim, foram estabelecidas associações de documentos legais, a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. Ao fim do capítulo, é concedido um tratamento à sanção da Lei Maria da Penha e a sua relevância jurídica ao garantir a punição com maior rigor dos agressores, sua relevância política e social ao prever mecanismos para prevenir a violência e proteger a mulher agredida. Neste contexto político, o Estado brasileiro traduz a sua resposta para essa questão a partir da criação das Casas-Abrigo, que tem por atribuição acolher mulheres, acompanhadas ou não de seus dependentes, prover medidas emergenciais de proteção em locais seguros, provisoriamente.

O segundo capítulo versa sobre as políticas públicas e o enfrentamento da violência contra a mulher, abordada como expressão cruel da desigualdade de gênero, demandante de elaboração, implementação e efetivação de políticas públicas voltadas para o seu enfrentamento e superação. A discussão sobre políticas públicas no cenário brasileiro teve início no contexto de redemocratização do país, com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988), que prevê resposta do Estado para demandas sociais. Contudo, é observada uma lacuna referente à ausência de políticas e ações efetivas no período compreendido entre 1988 até 2003, ano em que foi instituída a Secretaria Especial de Políticas para Mulheres. Durante esses 15 anos de lapso temporal, as Delegacias de Atendimento às Mulheres (DDM/DEAMs) e as Casas-abrigo constituíram-se nas duas únicas respostas do Estado para a questão da violência doméstica. Para compreensão do processo de formulação de políticas públicas para mulheres, apresentam-se as principais ações estatais voltadas, especificamente, para o enfrentamento da violência de gênero, a partir da

criação da Secretaria Especial de Políticas para Mulheres, órgão responsável pela elaboração e implementação dos planos, pactos, visando à plena fruição dos direitos das mulheres, especialmente o direito a uma vida livre de violências.

Será possível observar, ainda no segundo capítulo, a proposta de incorporação da transversalidade de gênero por todas as políticas públicas estatais e desenvolvidas em cada área de atuação governamental, considerando as especificidades das mulheres e dos homens. Este conceito foi consolidado conforme a Plataforma de Ação de Pequim (1995/2000), propondo que cada ação política deverá contemplar tal perspectiva, visando a transformação das condições de vida das mulheres, proporcionando condição de autonomia e empoderamento. Neste contexto, todos os Estados que ratificaram essa plataforma, incluindo o Brasil, assumem o compromisso de consolidar a implementação da transversalidade de gênero nas políticas públicas.

O terceiro capítulo traz um panorama das Casas-abrigo como equipamentos pertencentes à rede de proteção às mulheres em situação de risco e violência, objeto principal desse estudo, considerado como principal estratégia de proteção às mulheres em situação de grave violência, ressaltando suas potencialidades e fragilidades. A primeira Casa-abrigo do Brasil, o Centro de Convivência para Mulheres Vítimas de violência Doméstica (Convida), foi implantado em São Paulo, em 1986. Atualmente, após previsão legal, as Casas-abrigo compõem a Rede de Atendimento à Violência contra a Mulher, constituindo-se como locais seguros para o atendimento às mulheres em situação de risco de vida iminente. O principal objetivo institucional deve primar pela garantia da integridade física e psicológica de mulheres e seus dependentes, em grave situação de risco e violência, favorecendo o resgate da cidadania da mulher abrigada. Embora já existisse a previsão legal para o abrigamento em casos extremos de violência contra a mulher, somente em 2011 foram lançadas as Diretrizes Nacionais para o Abrigamento de Mulheres em Situação de Risco e de Violência, que passaram a orientar o fluxo de atendimento na rede de serviços, caracterizando o equipamento como espaço de segurança, proteção, fortalecimento da autoestima e empoderamento, a partir de valores feministas, promovendo também a (re) construção da cidadania. Redefiniu e padronizou o atendimento nas Casas-Abrigo, em âmbito nacional, ampliando o conceito de ‘abrigamento’, incluindo, ainda, outros tipos de violência contra as mulheres (como, por exemplo, o tráfico de mulheres) – e suas interfaces com a violência urbana. As Diretrizes orientam-se pelos princípios propostos no Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (2004/2008), sendo eles: Igualdade e Respeito à Diversidade; Autonomia das

Mulheres; Laicidade do Estado; Universalidade das Políticas, Justiça Social; Participação e Controle Social. Essas diretrizes abrangem iniciativas de cunho multidisciplinar e interinstitucional, com o objetivo de acolher a vítima no momento de maior insegurança e trabalhar, em paralelo com o desenvolvimento da sua autonomia e capacidade de resiliência, visando o posterior retorno ao seu ambiente de origem. Trata-se de uma proposta de atuação com grande potencialidade, contudo, também apresenta algumas limitações que precisam ser consideradas e aperfeiçoadas, para que seja efetivo o trabalho com a mulher em situação de violência.

O quarto capítulo diz respeito à pesquisa sobre a Casa-abrigo Benta Pereira, o acolhimento para mulheres em situação de risco e violência em Campos dos Goytacazes/RJ. O município possui esta Casa-abrigo para acolhimento de vítimas de violência doméstica, institucionalizada desde 2002. No momento de criação da Casa-abrigo Benta Pereira, pouco se tinha avançado quanto aos instrumentos de proteção às vítimas de violência doméstica, além de outras questões inerentes a esse problema. Esta instituição data antes mesmo da promulgação da LMP. Assim, quando as Diretrizes Nacionais para o Abrigamento entraram em vigor no país, a instituição já acolhia mulheres há quase uma década.

Estudar e pesquisar a violência contra as mulheres coloca a mestrandia em uma posição de questionamento sobre o seu lugar, enquanto pesquisadora, de modo a construir a presente Dissertação. Com isso, é a partir desse lugar que a autora buscou construir esse texto. Não obstante, a mestrandia tem ciência de que a discussão envolvendo as temáticas gênero e violências não se esgotam, em sua totalidade, no presente trabalho. Assim, a pretensão dessa dissertação é contribuir com outros trabalhos, pesquisas e experiências tanto públicas quanto privadas, a fim de proporcionar reflexões sobre os possíveis caminhos para garantia da fruição da cidadania das mulheres, em especial, o direito humano das mulheres a uma vida livre de violências.

Antes mesmo de pretender retomar aos estudos acadêmicos, a vida profissional experimentada, enquanto Enfermeira em unidade de urgência e emergência, considerada a porta de entrada das vítimas de diversas formas de violência nos serviços de saúde, permitiu indagações e indignações suficientes para assumir uma postura profissional com engajamento no enfrentamento da questão da violência de gênero, porém, inicialmente, como parte complementar à assistência de enfermagem.

O processo pessoal de (des)construção teve início em 2009, enquanto atuava nos Municípios de Marataízes e Guarapari, ambos no Estado do Espírito Santo. Havia, por parte de Núcleo de Enfrentamento da Violência Doméstica (NEVID/ES), uma exigência para que os profissionais envolvidos com a assistência à saúde cumprissem o que era previsto na Lei nº 10.778/2003, que estabelece a notificação compulsória do caso de violência contra a mulher atendida em serviço de saúde, público ou privado. Essa experiência foi um divisor de águas na vida profissional e, posteriormente, acadêmica.

Na condição de enfermeira da Estratégia de Saúde da Família as ações mais desenvolvidas situam-se no âmbito das políticas públicas para mulheres, dentro do contexto de Saúde da Mulher e assistência ao pré-natal de risco habitual. Esse contexto político de assistência está voltado para a promoção dos direitos da mulher, sendo eles: direito a assistência em saúde; saúde reprodutiva; prevenção e diagnóstico de agravos específicos do gênero, além de facilitar o acesso a benefícios sociais, quando de direito. Apoiando na proposta de construir um trabalho na perspectiva política e de direitos humanos das mulheres, buscou-se estabelecer uma relação entre os lidos, os escritos e as experiências vividas no cotidiano profissional.

Para a autora, o maior desafio de estudar a violência contra as mulheres é buscar não cair na armadilha de um pensamento linear, histórico e retrospectivo embasado pela lógica de que as mulheres sempre foram violentadas. Pelo contrário, cabe questionar em que condições e contextos ocorreram essas violações, e quais as possibilidades de lutar contra isso, visando evitar a construção de um futuro previsível, considerando que os direitos humanos são construídos a medida que as violações acontecem, evitando que o amanhã não seja só o ontem com um novo nome, como parafraseou Emicida (Amarelo, 2019). Buscou problematizar a violência no tempo presente, mesmo que dentro de um recorte tão pequeno como dessa dissertação, visando contribuir, se houver contribuição, para práticas e percepções atuais sobre a questão da violência contra as mulheres, no que elas carregam do construído histórico e de que forma se projetam no futuro.

Nessa perspectiva, a pesquisadora entende que a forma como construímos a ideia de mulher vítima de violência torna os estudos de gênero e relações de poder tão relevantes. Porém, nessa reflexão, almejou localizar de maneira que não a faça de fora, mas também não o fazer por dentro, tentando se deslocar do presente, ao mesmo tempo em que nele está constituída, bem como nas fronteiras, para além da construção histórica de sujeição das

mulheres, buscando alternativas para a construção de um futuro em que o lugar da mulher seja o de protagonismo. Antecipadamente, assume-se a dificuldade.



## **1. A INTERNACIONALIZAÇÃO DOS DIREITOS DAS MULHERES E O RECONHECIMENTO DA VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER COMO VIOLAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS**

A fim de proporcionar uma compreensão sobre o processo de construção da cidadania das mulheres e reconhecimento da violência contra elas perpetradas como violação dos Direitos Humanos, apresenta-se, neste capítulo, a evolução dos marcos jurídicos e tratados internacionais específicos sobre a questão da violência de gênero, em especial, pelo parceiro íntimo. Assim, estabeleceram-se associações e documentos legais a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, até a sanção da Lei Maria da Penha, em 2006, no Brasil.

Dentre os tratados e convenções internacionais da Organização das Nações Unidas (ONU) assinados e ratificados pelo Brasil, que, direta ou indiretamente abordam a questão da violência contra a mulher, merecem destaques neste capítulo: a CEDAW - Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (ONU,1979); a Recomendação Geral nº19 do Comitê CEDAW (ONU, 1992); as declarações e programas de ações decorrentes das principais conferências internacionais das Nações Unidas (Viena/93, Cairo/94 e Pequim/95); a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (OEA,1994); e o Relatório do Comitê CEDAW em relação ao Brasil (ONU,2003).

### **1.1 A invisibilidade dos Direitos Humanos das mulheres**

Durante as construções históricas nos campos social, político e jurídico, as mulheres não foram consideradas cidadãs de direitos, por um longo lapso de tempo, de modo a angariarem direitos análogos aos concedidos aos homens. Ressalta Gonçalves (2013) que, durante dois milênios, vigorou a posição de que a mulher era um ser inferior ao homem, ideia perpetuada especialmente pela Igreja Católica. A mulher era considerada, portanto, como um ser não totalmente humano, sendo que a própria anatomia do corpo feminino passou a ser estudada, de forma profunda, a partir de então. Apenas com o início do século XVIII, a autora relata que foi possível a admissão de que as mulheres são tão humanas quanto os homens, embora muito diferentes tanto a respeito de aspectos biológicos quanto de caráter e personalidade, tendo como função precípua a procriação, tarefa essa dada por Deus ou pela natureza.

A ideia de igualdade entre humanos exigia desfazer essa concepção de mulher como ser humano inferior, pois, se homens e mulheres eram iguais, as mulheres não poderiam ser consideradas inferiores. Na urgência por igualdade, as mulheres deixaram de ser um homem atrofiado ao adquirir um sexo e corporeidade própria.

Em razão da construção social e cultural em torno de sua condição biológica, as mulheres vivenciaram e seguem vivenciando uma forma peculiar de violação de direitos humanos, sendo vítimas de diversas formas de violência em seus lares, nos ambientes profissionais, em espaços públicos, dentre outros. Para Lopes (2005, p.159):

Este rosto feminino aparece nas ausências ou nas violações dos direitos humanos, quais sejam: a maior parte dos pobres do mundo são mulheres; a maior parte dos analfabetos são mulheres; a maior parte dos crimes sexuais são praticados contra mulheres; as mulheres e jovens são a maior parte das pessoas traficadas e exploradas sexualmente; quem mais sofre as consequências da falta de assistência e de cuidado na saúde sexual e reprodutiva são as mulheres e as adolescentes e, por fim, a maior parte dos refugiados e deslocados em situações de guerra e conflitos armados, externos e internos, são as mulheres e suas crianças.

Ao analisar as diferenças no exercício e fruição de direitos por homens e mulheres, é preciso considerar o tratamento histórico outorgado às mulheres, contexto em que as assimetrias de poder se cristalizaram, referenciando o homem para o exercício do poderio e de tomada de decisão em particular, tanto nos espaços públicos quanto nos privados. Assim, as mulheres estiveram por muito tempo excluídas do contexto geral de discussão dos processos políticos, revolucionários e de busca por direitos, pelo fato de não serem reconhecidas como cidadãs plenas de direito. A definição de uma plataforma de direitos formal específica para as mulheres surge somente quando esse grupo social se apresenta como demandante político, na busca pelo reconhecimento e afirmação de direitos, atuante politicamente nas reivindicações pela condição de par social.

Ressalta Gonçalves (2013, p.86):

Os direitos das mulheres foram pensados como algo particular em relação ao universal masculino, considerando-se as mulheres como minoria. É preciso recordar, por exemplo, que durante muito tempo as mulheres se beneficiaram de alguns direitos apenas 'por extensão', ao serem cônjuges de um cidadão do sexo masculino; ou lhes foram negados direitos, como sufrágio, não reconhecido como de titularidade das mulheres até o início do século XX. Isto provocou a exclusão histórica das mulheres, a invisibilização das diferenças, diversidades, especificidades e necessidades desta população.

Ao longo da história, evidencia-se que os homens e as mulheres assumiram papéis distintos na sociedade, resultando em atuações e vivências também diferenciadas, por um lado com garantias de direitos, por outro, com experiência de violações. A maior inserção dos homens nos espaços públicos de debates, de formulação estatal, resultou no desenvolvimento político e filosófico dos Direitos Humanos a partir de uma perspectiva masculina, partindo-se do pressuposto de que as violações dos Direitos Humanos ocorrem nos espaços públicos.

A Carta promulgada pelas Nações Unidas marca o envolvimento da Organização das Nações Unidas (ONU) com as questões de gênero. Ao afirmar a garantia da proteção dos Direitos Humanos baseados na dignidade do ser humano e na igualdade entre homens e mulheres, inaugura-se o cenário para mudanças históricas no âmbito das preocupações internacionais. Para Bandeira e Almeida (2015), as questões de gênero, antes restritas ao domínio doméstico das jurisdições nacionais, passaram a ser consideradas em definitivo no âmbito global, iniciando-se, assim, um processo de codificação dos direitos das mulheres em âmbito internacional.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), de 1948, foi um dos marcos fundadores da formulação jurídica dos Direitos Humanos, ao afirmar que “[...] os direitos humanos são inalienáveis, universais e que não reconhecem qualquer diferença da condição de gênero”. Nesta declaração, o fundamento dos Direitos Humanos é o princípio de dignidade inerente à condição humana, independentemente de raça, cor, língua, nacionalidade, idade, convicções sociais, políticas ou religiosas. Para Azambuja e Nogueira (2008), além do seu valor simbólico inegável, a declaração impulsionou a caminhada inédita na história, reconhecendo a necessidade de respeitar a igualdade entre todos os seres humanos. Ademais, considera que tal documento é uma base comum a ser respeitada por todos os povos e nações, atuando como uma espécie de “medida padrão” para a avaliação do respeito aos direitos humanos, embora a sua existência não seja suficiente, já que é necessária também a vontade concentrada e incessante, principalmente da sociedade civil, para que não seja esquecida.

Quando a Carta das Nações Unidas foi elaborada, em 1945, em apenas 31 (trinta e um) países as mulheres tinham direito ao voto, sendo tratadas como pessoas de “segunda classe” em quase todo o mundo. Conforme Azambuja e Nogueira (2008) a própria DUDH está redigida no masculino, o que reforça a posição inferior das mulheres e sua falta de poder, bem como a conotação evidente de que existiam direitos para os homens, mas não para a totalidade da humanidade. Essa crítica é enfatizada por Azambuja e Nogueira (2008), devido

ao fato de que a linguagem sexista constitui um obstáculo ao processo de consolidação da igualdade e da verdadeira fruição dos direitos do homem pelas mulheres, lembrando o papel da língua na formação da identidade social das pessoas e a sua interação com as atitudes sociais. Nessa perspectiva, observa-se que, na construção inicial dos direitos humanos, as diferenças de gênero permaneceram invisíveis, quer na sua dimensão de construção social quer na sua dimensão biológica. Essa complexidade das diferenças de gênero não foi reconhecida durante muitas décadas, começando a ser denunciada a partir do movimento de mulheres, em meados da década de 1960.

Embora as mulheres nem sempre tenham ficado completamente à margem dos processos políticos, a demanda e o reconhecimento de direitos humanos das mulheres adquirem notada relevância no período posterior à Segunda Guerra Mundial, a partir da articulação do movimento feminista, especialmente na década de 1960, promovendo uma inserção diferenciada da mulher na sociedade. Esse fato corroborou para uma nova forma de pensar as identidades de gênero, abrindo caminhos para que os direitos das mulheres pudessem se desenvolver, ampliando significativamente a esfera de tutela jurídica à direitos específicos desse grupo, ao promover e evidenciar a ideia de que “Sem mulheres, os direitos não são humanos” (PIOVESAN, 2017, p. 413).

## **1.2 As convenções e conferências mundiais para consolidação dos Direitos Humanos das mulheres**

Diante da evidência histórica das discriminações contra as mulheres em âmbito mundial, ao final da década 1960 e meados de 1970 iniciou-se o processo de conscientização sobre a necessidade da criação de mecanismos institucionais para a promoção de melhores condições de vida das mulheres no mundo, esboçando-se as primeiras definições a esse respeito. O período compreendido entre os anos 1976 e 1985 foi declarado como a Década das Mulheres, e o ano de 1975 foi considerado pela ONU como o Ano Internacional da Mulher. Tal reconhecimento adveio em virtude de que as questões de gênero foram definitivamente retiradas do âmbito privado dos Estados, passando a ser consideradas no âmbito internacional, como preocupações globais. Como consequência da visibilidade desse problema, uma série de conferências e convenções foram realizadas com objetivo de reconhecer, assegurar e, sobretudo, promover a garantia os direitos das mulheres no plano sociojurídico dos Estados nacionais.

Apesar de refutar a expressão “direitos humanos das mulheres”, Lopes (2005) admite que os Direitos Humanos possuem uma vertente feminina (ou masculina), não só em seu gozo e exercício, mas também na sua ausência. Este fato é evidenciado na esfera dos direitos sexuais e reprodutivos, em que existem circunstâncias específicas direcionadas às mulheres que não existem para os homens. Ambos têm direito à saúde para exercerem a maternidade e a paternidade de maneira saudável. Contudo, no caso das mulheres, existe uma vasta gama de direitos que nem sempre são contemplados ou cujo gozo nem sempre é permitido.

Em 1975, foi realizada, no México, a Primeira Conferência Mundial sobre a situação jurídica e social da mulher. Gonçalves (2013, p.101) evidencia a relevância desta conferência, ao afirmar que “[...] a Convenção da Mulher deve ser tomada como parâmetro mínimo das ações estatais na promoção dos direitos humanos das mulheres e na repressão as suas violações, tanto no âmbito publico como no âmbito privado”.

Essa conferência primou pela plena igualdade de gênero e a eliminação de qualquer forma de discriminação por qualquer motivo de gênero; a plena participação das mulheres nos processos de desenvolvimento; e, por fim, a maior contribuição das mulheres à paz mundial. Ressaltam Bandeira e Almeida (2015) que, com a elaboração desses princípios, a ONU manifestou especial preocupação com a persistência de leis e práticas culturais fundamentalistas em inúmeras sociedades, práticas essas que favoreciam a perpetuação de graves violações às quais as mulheres estavam sujeitas. Em decorrência dessa preocupação por parte da ONU, e como resultado desta conferência, instaurou-se a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (CEDAW), adotada pela Assembleia Geral em 1979, um importante tratado de reconhecimento dos direitos das mulheres em âmbito internacional.

### **1.2.1 A Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher: a Carta Magma dos direitos das mulheres**

A Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW) é considerada um marco legislativo internacional, que teve sua aprovação no âmbito das Nações Unidas. Gonçalves (2013, p.101) considera que:

A CEDAW é a grande Carta Magna dos direitos das mulheres e simboliza o resultado de inúmeros avanços principiológicos, normativos e políticos construídos nas últimas décadas, em um grande esforço global de edificação de uma ordem internacional de respeito a todo e qualquer ser humano. A Convenção se fundamenta na dupla obrigação de eliminar a discriminação e

de assegurar igualdade. A convenção trata do princípio da igualdade seja como obrigação vinculante, seja como um objetivo.

A Convenção (CEDAW) conta com 165 Estados Partes, o que inclui o Brasil, que a ratificou em 1984. Ressalta-se, contudo, que, no plano dos direitos humanos, essa foi a Convenção que mais recebeu reservas por parte dos Estados signatários, especialmente no que se refere ao artigo 16 que trata justamente da igualdade na família, casamento, dentre outras. A CEDAW concedeu, em seus 16 artigos, substanciais enunciadores de direitos e garantias diferenciadas às mulheres, considerando sua maior vulnerabilidade social decorrente de sua inserção desprivilegiada em relações assimétricas de poder, historicamente construídas. O documento também institui e regulamenta a atuação do Comitê CEDAW, responsável pelo monitoramento da implementação da Convenção pelos seus Estados Partes.

Logo em seu 1º artigo, a CEDAW define a discriminação contra a mulher como “[...] toda a forma de distinção, exclusão, restrição ou preferência que prejudique ou anule o reconhecimento, o gozo ou o exercício de direitos pelas mulheres, em igualdade de condições em relação aos homens[...].” (ONU,1979), ou seja, todas as formas de obstrução ao pleno exercício de direitos, por parte das mulheres. Embora exista formas mais graves e mais detalhadamente definidas de discriminação e violação dos direitos das mulheres, como é o caso da violência doméstica, a CEDAW em seu documento não tratou de maneira específica cada tipo de discriminação, o que não impediu que essas formas diferenciadas de discriminação contra as mulheres continuassem a se perpetuar nas sociedades, como consequência das assimetrias de poder historicamente construídas. Apenas em 1992, com a Recomendação Geral nº19 - Violência Contra as Mulheres, a Convenção abordou, de maneira explícita, a violência contra as mulheres, declarando a violência contra as mulheres uma forma aguda de discriminação, impondo aos seus Estados Partes a responsabilidade de “[...] promover a melhoria das condições de vida das mulheres e meninas, assegurando-lhes todos os seus direitos fundamentais e uma vida livre de violência e de discriminação” (CEDAW, 2002. RG. nº19)

A CEDAW fundamenta-se na dupla obrigação de eliminar a discriminação e de assegurar a igualdade. Logo, a Convenção consagra duas vertentes diversas: a vertente repressiva-punitiva, voltada à proibição da discriminação e a vertente positiva-promocional, voltada à promoção da igualdade. Essa dupla obrigação é afirmada por Piovesan (2003, p.40), ao apontar que:

A Convenção objetiva não só erradicar a discriminação contra a mulher e suas causas, como também estimula estratégias de promoção da igualdade. Combina a proibição da discriminação com políticas compensatórias que acelerem a igualdade enquanto processo, mediante a adoção de medidas afirmativas, enquanto medidas especiais e temporárias voltadas a aliviar e remediar o padrão discriminatório que alcança as mulheres. Alia-se à vertente repressiva-punitiva e à vertente positiva-promocional.

Na década de 1990, o movimento das mulheres identificou-se com a máxima de que os direitos humanos são direitos das mulheres, ideia simples e complexa defendida e lançada por Hillary Clinton durante evento internacional da ONU. Nessa perspectiva, Azambuja e Nogueira (2008) tratam como simples, porque destaca o fato de que as mulheres compõem a metade da humanidade; complexa, radical e potencialmente transformadora, pois denuncia o fato de as mulheres ainda não gozarem o direito que lhes é devido como seres humanos. O enquadramento dos direitos das mulheres como direitos humanos permitiu que se fizessem exigências nos termos que a comunidade internacional já aceitava, por exemplo, para alguns grupos, como as minorias étnicas. Além disso, permitiu que mulheres de todo o mundo se unissem por uma plataforma comum, na qual gradativamente os direitos humanos se integrassem às questões étnicas, de classe social, religião, idade, dentre outras. Compreender a natureza das agressões praticadas contra as mulheres como violação dos direitos humanos possibilitou responsabilizar os Estados por esses abusos, sejam eles cometidos na esfera pública ou privada.

Em 2002, o Estado brasileiro, a partir do Decreto nº 4.377, de 13 de setembro, resolve promulgar a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979, e revoga o Decreto nº 89.460, de 20 de março de 1984, que tratava das reservas. Assim sendo, estabelece em seu Art. 1º "A Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 18 de dezembro de 1979, apenas por cópia ao presente Decreto, com reserva facultada em seu art. 29, parágrafo 2, será executada e cumprida tão inteiramente como nela se contém" (Brasil, 2002. art.1º).

### **1.2.2 Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento: empoderamento e autonomia das mulheres**

A autonomia, palavra grega (autos = por si próprio + nomos = norma, lei), etimologicamente significa o poder de dar a si a própria lei. Filosoficamente, Guedes e Fonseca (2011) conduzem o pensamento à capacidade de liberdade de decisão, da propriedade

pela qual o ser humano pode escolher as leis que regem sua conduta, e suas próprias ações na vida.

Guedes e Fonseca (2011, p.1734) em seu estudo sobre a autonomia como necessidade estruturante para o enfrentamento da violência de gênero apontam a autonomia como o grau de liberdade que uma mulher tem para poder agir conforme a sua escolha e não com a de outros, ou seja, “[...] é a capacidade e as condições concretas que permitem às mulheres tomarem livremente as decisões que afetam as suas vidas e o poder de agir segundo tais decisões, sendo condição para a saúde”. O patriarcado pressupõe a tutela masculina sobre o universo feminino, em contradição com a ideia de liberdade e de igualdade entre os seres humanos. Se o enfoque for na contradição das relações de gênero, é possível observar a subordinação de um dos pares da relação conjugal imprimindo assimetria à medida que as mulheres estão sujeitas a consentimentos e não podem determinar sua liberdade nem sua autonomia de ser humano igual na diferença entre os sexos, sem desencadear mecanismos de repressão por violência física e/ou psicológica.

Chauí (2006) faz uma análise da autonomia como ponto central para a compreensão da violência de gênero e das necessidades das mulheres que a vivenciam. Abordando a violência como privação, negação da liberdade, interditando a autonomia das mulheres enquanto indivíduos sujeitos de sua existência. É uma relação de força caracterizada em um polo pela dominação e, no outro, pela coisificação. Em que a violência perfeita se traduz na interiorização da vontade e da ação pela ação da parte dominada, de modo que a perda da autonomia não seja percebida, mas submersa numa heteronomia.

Já o conceito de empoderamento implica uma ação coletiva, uma consciência que ultrapassa a tomada de iniciativa individual de conhecimento e superação da realidade na qual se encontra. É uma nova concepção de poder que produz resultados democráticos e coletivos, a partir da transformação de uma sociedade dominada pelos homens e fornecer outras possibilidades de existência e comunidade. Trata-se de enfrentar a naturalização das relações de poder desiguais entre gêneros e lutando pela consolidação da a igualdade e o confronto com os privilégios que essas relações destinam aos homens. Empoderamento, em outras palavras, é a busca pelo direito à autonomia por suas escolhas, por seu corpo, por sua sexualidade (RIBEIRO, 2018, p.136).

Realizada em setembro de 1994, a Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento (CIPD), realizada no Cairo, em 1994, buscou ressaltar a igualdade dos



sexos, equidade e empoderamento da mulher, ao reconhecer, pela primeira vez, os direitos sexuais e reprodutivos como direitos humanos e estabeleceu sua relação indissociável com a ideia de desenvolvimento sustentável. Determinou, também, que a igualdade entre homens e mulheres, o fim de toda forma de discriminação contra a mulher e a autonomia da mulher sobre seu próprio corpo são princípios centrais para eficiente tratamento de questões de população e desenvolvimento. Conforme o Relatório da Conferência Internacional sobre população e desenvolvimento divulgado pela Plataforma de Cairo (1994, p.42):

O progresso na igualdade e equidade dos sexos, a emancipação da mulher, a eliminação de toda espécie de violência contra ela e garantia de poder ela própria controlar sua fecundidade são pedras fundamentais de programas relacionados com a população e desenvolvimento. Os direitos humanos da mulher e da menina são parte inalienável, integral e indivisível dos direitos humanos universais. A plena e igual participação da mulher na vida civil, cultural, econômica, política e social, nos âmbitos nacional, regional e internacional, e a erradicação de todas as formas de discriminação com base no sexo são objetivos prioritários da comunidade internacional.

Gonçalves (2013) tratou, com devida notoriedade, o fato de que na Conferência do Cairo, pela primeira vez, 184 Estados tenham reconhecido que tais direitos inerentes à mulher integram o rol dos Direitos Humanos. Os países que assim ratificaram devem adotar estratégias que promovam a emancipação da mulher, além de outras providências para eliminar, o mais breve possível, as desigualdades entre homens e mulheres.

Dentre as providências adotadas na CIPD, ressalta-se apenas nas providências consideradas relevantes para o escopo desse trabalho, sendo elas: a promoção da realização do potencial da mulher por meio da educação, do desenvolvimento de habilidades e do emprego, conferindo a máxima importância à eliminação da pobreza, do analfabetismo e de doenças entre as mulheres; a adoção de medidas para ampliar as possibilidades da mulher ganhar a vida além das tradicionais ocupações, adquirir autoconfiança econômica e assegurando a ela igual acesso ao mercado de trabalho e aos sistemas de seguridade social; a eliminação da violência contra a mulher.

### **1.2.3 II Conferência Mundial sobre Direitos Humanos: a definição de diferentes formas de violência contra a mulher**

Piovesan (2006) reconhece que, o passo mais significativo, ainda que não definitivo, no caminho da universalização formal da DUDH de 1948 foi dado na Conferência Mundial dos Direitos Humanos, realizada em Viena, em junho de 1993. Trata-se do maior conclave internacional para tratar dessa matéria, congregando representantes de todas as grandes

culturas, religiões e sistemas sociopolíticos, com delegações de mais de 170 países. Para a autora, é inegável que o consenso alcançado nessa conferência mundial exigiu longas e difíceis negociações, como é normal em eventos congêneres.

A Conferência de Viena adotou por consenso, ou seja, sem reservas, seu documento final: a Declaração e Programa de Ação de Viena. Este afirma, sem ambiguidades, no artigo 1º: “[...] a natureza desses direitos e liberdades não admite dúvidas”.

A título de importância especificamente para esse trabalho, considera-se significativo o estabelecimento, no parágrafo 18 da Declaração de Direitos Humanos de Viena, que “[...] os direitos humanos das mulheres e das meninas são parte inalienável, integral e indivisível dos direitos humanos universais”. As Diferentes modalidades de violência contra a mulher foram abordadas pela primeira vez e classificadas, conforme a Declaração e o Programa de Ação de Viena (1993, p.14):

- 1) Violência praticada por outros membros da família (abrangendo as agressões físicas e psicológicas, as sevícias sexuais infligidas às crianças do sexo feminino, violação conjugal, mutilações genitais e outras práticas tradicionais, bem como exploração econômica);
- 2) Diversos tipos de violência ocorridos no contexto das comunidades locais (violação, intimidação sexual e intimidação no local de trabalho, ensino ou outras instituições, proxenetismo e prostituição forçada);
- 3) Violência perpetrada ou tolerada pelo próprio Estado, seja por negligência ou falta de respostas dos serviços institucionais.

Para além de apresentar essas definições, a Conferência de Viena representou uma mudança radical, ao impor aos governos, a obrigação de zelar pela garantia dos direitos das mulheres. Azambuja e Nogueira (2008) ressaltam que, apesar de nenhum dos documentos preparatórios dessa conferência fazerem menção a esse respeito, a pressão das numerosas organizações internacionais de mulheres fez com que o texto final desse encontro consubstanciasse os direitos das mulheres como Direitos Humanos, tornando esse documento um marco na internacionalização dos direitos das mulheres.

No que tange à garantia dos Direitos Humanos das mulheres, a adoção de um parâmetro universalista, ainda que com um amplo espaço para relativismos culturais, foi de grande relevância. Mundialmente, mulheres sofrem graves violações e impedimentos de usufruir dos seus direitos, o que muitas vezes é justificado com base em práticas culturais historicamente definidas. A exemplo dessa transnacionalidade das problemáticas que envolvem as mulheres, Gonçalves (2013) aponta a perpetuação da violência contra a mulher.

Dessa maneira, sem que se percam os referenciais de cada cultura, é preciso considerar com cuidado certos costumes, que podem colocar em risco a integridade física e psicológica ou mesmo a vida de milhares de mulheres, sem que se percam os referenciais de cada cultura. Nessa perspectiva, Gonçalves (2013) chama atenção para o fato de uma mulher ser negra ou indígena representar maior possibilidade de violação de direitos, seja pela falta de respeito com sua cultura, seja pela não fruição dos direitos universalmente garantidos a elas, em especial ao se considerar a difícil tarefa de determinar os espaços de violações e de respeito às diferenças, particularmente em países com forte presença indígena ou de outras etnias, considerando a existência de uma tensão entre imposição de paradigmas universais, respeito a culturas tradicionais e garantia de direitos.

Para responder ao debate entre relativismo radical e universalismo radical, a Convenção de Viena buscou conciliar essas duas correntes, acolhendo o relativismo cultural de maneira que este não sobressaísse ao universalismo.

Em seu parágrafo 5º, a Declaração e Programa de Ação de Viena (1993, p.5) estabelece que:

Todos os direitos humanos são universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados. A comunidade internacional deve tratar os direitos humanos globalmente, de maneira justa e equânime, com os mesmos parâmetros e com a mesma ênfase. As particularidades nacionais e regionais e bases históricas, culturais e religiosas devem ser consideradas, mas é obrigação dos Estados, independentemente de seu sistema político, econômico e cultural, promover e proteger todos os direitos humanos e liberdades fundamentais.

Assim, de acordo com a Convenção de Viena, a universalidade seria enriquecida pela diversidade, que por sua vez jamais seria invocada a título de justificar a violação dos direitos humanos. Depois de reafirmar a interdependência e indivisibilidade de todos os direitos humanos, o Artigo 5º da Declaração e Programa de Ação de Viena (1993.p.11) assinala que:

As particularidades nacionais e regionais devem ser levadas em consideração, assim como os diversos contextos históricos, culturais e religiosos, mas é dever dos Estados promover e proteger todos os direitos humanos e liberdades fundamentais, independentemente de seus sistemas políticos, econômicos e culturais.

Mesmo contemplando as dificuldades que uma perspectiva universalista pode trazer, ressalta-se a urgência em assegurar a dignidade das mulheres, respeitando as diversidades culturais que não configurem práticas que reforcem as desigualdades de gênero e assimetrias de poder nas relações sociais. Essa diversidade, na medida em que não resulte na

inferiorização do sujeito ou a negação do exercício de um direito, pode, inclusive, contribuir para enriquecer o próprio conceito de direitos humanos.

A Convenção de Viena tem um legado duplo, pois, além de endossar a universalidade e a indivisibilidade dos Direitos Humanos invocadas pela DUDH de 1948, e conferiu visibilidade aos Direitos Humanos das mulheres e das meninas, numa perspectiva de especificação do sujeito de direito, e à justiça enquanto reconhecimento de identidades.

#### **1.2.4 IV Conferência Mundial Sobre a Mulher: Gênero, empoderamento e transversalidade**

A IV Conferência das Nações Unidas sobre a Mulher: Ação para a Igualdade, Desenvolvimento e Paz, realizada em Pequim, em setembro de 1995, mobilizou expressivo quantitativo de mulheres a discutir temas de significativa relevância, resultando no reconhecimento, por parte dos Estados, que os direitos das mulheres são Direitos Humanos e que a participação plena das mulheres na sociedade é fundamental para o desenvolvimento e o estabelecimento da paz.

Na mesma oportunidade, foram incorporados novos conceitos referentes às questões de gênero, com vistas à autonomia e à equidade da mulher no planeta, além da elaboração da Plataforma de Ação de Pequim. Para Azambuja e Nogueira (2008), essa plataforma se tornou um documento de específica importância internacional no campo dos direitos das mulheres, ao constituir uma estratégia mais fundamentada em termos de ações e conceituações a respeito desses direitos, e no domínio da identificação das principais áreas estratégicas de ação no sentido de corrigir as desigualdades de gênero.

A Plataforma de Ação de Pequim adquiriu relevância política ao estabelecer, de maneira inovadora, três principais dimensões: 1) a elaboração de um conceito de gênero, considerando que as relações entre homens e mulheres são vistas como resultado de padrões sociais e culturais, o que permite sua modificação; 2) a noção de empoderamento da mulher, entendido como a autoafirmação das capacidades das mulheres para sua participação, em condições de igualdade, nos processos de tomada de decisões e de acesso ao poder. ressaltando a importância do protagonismo feminino; e 3) a transversalidade em todos os processos de decisão, garantindo que a perspectiva de gênero seja incorporada de maneira integral pelas políticas públicas).

A transversalidade de gênero nas políticas públicas é entendida por Bandeira (2005) como a ideia de elaboração de uma matriz orientadora de competências políticas,

institucionais e administrativas, permitindo uma responsabilização dos agentes públicos em relação à superação das desigualdades de gênero, entre as distintas esferas do governo. Esta matriz garantiria uma ação integrada e sustentável entre as diversas instâncias de governo, resultando no aumento da eficácia das políticas públicas, ratificando uma governabilidade mais democrática e inclusiva para as mulheres.

Além dessas estratégias, a IV Conferência Mundial das Mulheres endossou medidas específicas para incluir a questão de gênero nos orçamentos públicos, como também adequado financiamento para programas específicos de promoção de igualdade entre mulheres e homens. Conforme Pereira et al (2010), o orçamento orientado pela perspectiva de gênero caracteriza-se pela busca da redução das assimetrias entre homens e mulheres, sem negar a diversidade, pelo contrário, reconhecendo a diversidade e a diferença entre ambos, porém atribuindo a ambos igual valor, além de reconhecer suas necessidades específicas, as quais devem ser igualmente contempladas pelo Estado e sociedade. O não reconhecimento desses diferentes papéis sociais resulta em orçamentos e políticas públicas que aparentemente atendam às demandas de todos, mas, de maneira concreta, acabam por reforçar as desigualdades existentes.

A violência contra a mulher é assumida também como uma questão de gênero e definida conforme a declaração e Plataforma de Ação de Pequim (1995, p.189):

A expressão ‘violência contra a mulher’ se refere a quaisquer atos de violência, inclusive ameaças, coerção ou outra privação arbitrária de liberdade, que tenham por base o gênero e que resultem ou possam resultar em dano ou sofrimento de natureza física, sexual ou psicológica, e que se produzam na vida pública ou privada. Por conseguinte, a violência contra a mulher pode assumir, entre outras, as seguintes formas: a) a violência: física, sexual e psicológica que ocorre na família, inclusive sevícias; o abuso sexual das meninas no lar, a violência relacionada com o dote, a violência por parte do marido, a mutilação genital e outras práticas tradicionais que atentam contra a mulher, a violência exercida por pessoas outras que o marido e a violência relacionada com a exploração; b) a violência: física, sexual e psicológica no nível da comunidade em geral, inclusive as violações, os abusos sexuais, o assédio e a intimidação: física, sexual e psicológica perpetrada ou tolerada pelo Estado, onde quer que ocorra. Entre outros atos de violência contra a mulher, cabe mencionar as violações dos direitos humanos da mulher em situações de conflito armado, em particular os assassinatos, as violações sistemáticas, a escravidão sexual e a gravidez forçada. Os atos de violência contra a mulher também incluem a esterilização forçada e o aborto forçado, a utilização coercitiva ou forçada de anticoncepcionais, o infanticídio feminino e a seleção pré-natal do sexo.

O documento também ganhou inquestionável relevância ao instigar os Governos, a comunidade internacional e a sociedade civil a intervir em doze áreas especiais de

preocupação: 1 - a pobreza; 2 - as desigualdades na educação e formação profissional; 3 - as desigualdades e inadequações no acesso aos cuidados de saúde; 4 - a violência contra as mulheres; 5 - a desigualdade nas estruturas políticas e econômicas; 6 - os efeitos dos conflitos armados e outros sobre as mulheres; 7 - as desigualdades na partilha de poder e tomada de decisão; 8 - a insuficiência dos mecanismos para promover o progresso das mulheres; 9 - o desrespeito, a inadequada promoção e proteção dos direitos humanos das mulheres; 10 - a estereotipação das mulheres, a desigualdade no acesso e na participação em todos os sistemas de comunicação; 11 - as desigualdades de gênero na gestão dos recursos naturais e defesa do meio ambiente e; 12 - a discriminação persistente contra as adolescentes e a violação de seus direitos. Para cada uma dessas áreas, foram propostos objetivos estratégicos e medidas específicas para atingi-los, dando-se especial atenção aos grupos mais vulneráveis em cada um desses aspectos.

Em detrimento da Declaração de Viena, a Plataforma de Pequim encontrou desafios no que concerne à afirmação dos direitos das mulheres como Direitos Humanos. A corrente culturalista entende que, numa perspectiva cultural e considerando o seu amplo sentido, é legítima a não-universalidade dos Direitos Humanos. No encontro de Viena, prevalecera uma teoria universalista de direitos, ao passo que, em Pequim, houve uma tentativa de forçar por um posicionamento culturalista, que configura um entrave para a fruição dos direitos das mulheres. Tentou-se que hábitos e tradições, como a mutilação genital feminina ou a submissão total da mulher dentro do casamento, prevalecessem sobre os Direitos Humanos.

Azambuja e Nogueira (2008, p.107) asseveram que:

Devido à força da corrente culturalista, crimes cometidos em nome da família, da religião e da cultura do grupo permaneceram por muito tempo fora do escrutínio dos tratados internacionais de direitos humanos, sendo exemplos: as mortes forçadas das mulheres viúvas na Índia, Paquistão e outros países de influência islâmica; a complacência para o aborto e o infanticídio de fetos ou bebês recém-nascidos do sexo feminino nas sociedades em que há uma grande pressão econômica e social para que as famílias não tenham filhas mulheres, como é o caso da China e da Índia; as mutilações genitais femininas infligidas às mulheres do mundo islâmico, e tantas outras situações. Uma justificativa para a permanência de muitas dessas violações se relaciona ao direito à liberdade de religião. Como sabemos, existem religiões que consagram as desigualdades entre homens e mulheres nos seus princípios.

O processo de internacionalização dos direitos das mulheres como Direitos Humanos é tão excepcional, que foi necessário declarar, em um termo de compromisso internacional e multilateral, que os direitos das mulheres são direitos humanos, ressaltando a violência de

gênero, o que sinaliza para o fato de que não raro as mulheres não são consideradas plenamente humanas. De qualquer forma, a definição desses marcos contribui para dar visibilidades às demandas desse grupo social e disseminar essa ideia, incentivando os Estados a garantir os direitos das mulheres no plano nacional. O princípio basilar da não discriminação e muitas das novas reivindicações comunitárias ainda se fundamentam na DUDH de 1948, que impulsionou grande parte das lutas identitárias. Nessa perspectiva, ressalta-se o esforço bem-sucedido do movimento internacional de mulheres para que as Conferências de Viena e de Pequim reconhecessem os direitos específicos da mulher como parte integrante dos direitos humanos.

### **1.2.5 Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher: o enfrentamento da violência contra a mulher**

Como resultado de um processo investigativo sobre a situação “mulher e violência” no âmbito interamericano desencadeado pela Comissão Interamericana de Mulheres (CIM), com participação também da sociedade civil, evidenciou-se o predomínio universal de diversas formas e manifestações de violência contra a mulher, justificando a criação de medidas para combatê-las. O Comitê Diretivo da CIM considerou a possibilidade de convocar uma reunião para organizar uma convenção interamericana sobre mulher e violência, como parte de sua missão de estudar as formas e os meios para prevenir e para o enfrentamento da violência contra a mulher, e propor modificação no campo jurídico e legislativo, além de previsão legal para elaboração de políticas públicas. Esse projeto resultou na Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher.

Também conhecida como Convenção de Belém do Pará foi promulgada por aclamação em 9 de junho de 1994, tornou-se referência mundial ao enfrentamento da violência contra a mulher. Aprovada pelo Brasil mediante o Decreto Legislativo nº 107, de 1º de setembro de 1995, representou um grande avanço para a compreensão e a visibilização da questão da violência ao dispor, entre outros itens, sobre a ampliação da definição de violência contra as mulheres.

Trata-se do primeiro e único tratado internacional que aborda especificamente a questão da violência contra a mulher e designa medidas, a serem adotadas pelos Estados Partes, a fim de evitar e punir essa forma de violação a direitos humanos, consideração reforçada por Leopoldi, Teles e Gonzaga (2007, p. 16):

A convenção de Belém do Pará é o primeiro tratado internacional de proteção aos direitos humanos a reconhecer, de forma enfática, a violência contra as mulheres como um fenômeno generalizado, que alcança, sem distinção de raça, classe, religião, idade ou qualquer outra condição, um elevado número de mulheres. A convenção afirma que a violência contra a mulher constitui grave violação aos direitos humanos e limita total ou parcialmente o exercício dos demais direitos fundamentais. Adiciona que a violência contra a mulher constitui ofensa a dignidade humana, sendo manifestação de relações de poder historicamente desiguais entre homens e mulheres.

Logo no artigo primeiro, o documento define a violência contra a mulher como: “Para os efeitos desta Convenção, entender-se-á por violência contra a mulher qualquer ato ou conduta baseada no gênero, que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto na esfera pública como na esfera privada” (CONVENÇÃO DE BELÉM DO PARÁ, 1995).

Ao ampliar a definição de violência baseada na condição de gênero, rompendo com a definição conservadora e descontextualizada das variadas formas de violências contra a mulher, que não considerava as interseccionalidades das relações de poder, esta convenção significou expressivo avanço em defesa dos Direitos Humanos das mulheres. O Artigo segundo do documento entende que a violência contra a mulher abrange a violência física, sexual e psicológica, considerando que:

- a) Ocorrida no âmbito da família ou unidade doméstica ou em qualquer relação interpessoal, quer o agressor compartilhe, tenha compartilhado ou não a sua residência, incluindo-se, entre outras formas, o estupro, maus tratos e abuso sexual;
- b) Ocorrida na comunidade e cometida por qualquer pessoa, incluindo, entre outras formas, o estupro, abuso sexual, tortura, tráfico de mulheres, prostituição forçada, sequestro e assédio sexual no local de trabalho, bem como instituições educacionais, serviços de saúde ou qualquer outro local; e
- c) Perpetrada ou tolerada pelo Estado ou seus agentes, onde quer que ocorra (CONVENÇÃO DE BELÉM DO PARÁ, 1995).

Ressaltam Almeida e Bandeira (2015) que, a Convenção de Belém do Pará estabeleceu, pela primeira vez, o direito de as mulheres viverem uma vida livre de violência, ao reconhecer a violência contra a mulher como uma violação aos Direitos Humanos. Nesse sentido, adotou um novo paradigma na luta internacional da concepção e de Direitos Humanos, rompendo com a fronteira entre espaço público e privado e, por consequência, cabe aos Estados assumirem a responsabilidade e o dever indelegável de erradicar e sancionar as situações de violência contra as mulheres.



Ao tratar das potencialidades da Convenção de Belém do Pará, podem ser ressaltadas quatro premissas iniciais, apontadas por Almeida e Bandeira (2015), que servem como parâmetro à sua interpretação oficial atual. Essas premissas se destacam por embasar formulação e aplicação de leis no interior de países dela signatários, como, em particular, no caso brasileiro, ao servir de pilar estruturante da Lei nº 11.340, popularmente conhecida como Lei Maria da Penha. À medida que os princípios dessa convenção eram colocados em prática, os Estados signatários acumulavam experiências e conhecimento sobre as dificuldades e impedimentos à efetiva aplicação das normativas a partir de então geradas dentro de cada nação.

Na primeira premissa, retoma-se a perspectiva de que a violência contra as mulheres constitui uma violação dos Direitos Humanos. Como já mencionado neste trabalho, a Conferência de Viena, por intermédio de sua declaração específica, pronunciou-se a favor do reconhecimento dos direitos específicos das mulheres elevando-os a categoria dos Direitos Humanos, afirmando também que, os direitos da mulher e da menina são parte inalienável, integral e indivisível dos direitos humanos universais. Atualmente, o reconhecimento da violência contra as mulheres como uma violação dos direitos humanos se constitui em questão relevante na agenda pública mundial, deixando de ser um problema de âmbito privado e torna-se uma questão pública.

Pode-se assegurar que a Convenção desenvolveu um novo marco teórico, prático e simbólico de proteção às mulheres no hemisfério americano. Considera que o Estado também pode ser responsável pelas iniciativas domésticas de violência e discriminação que coloquem em risco a vida das mulheres, em caso de não adotar as medidas com a devida diligência para coibi-las, o que significa que devem responder por atos e omissões de seus agentes também em âmbito privado.

É dever do Estado oferecer prevenção, investigação, sanção e reparação dos casos de violência doméstica. A justiça deve ser aplicada a partir de uma perspectiva de gênero, possibilitando romper com as formas tradicionais de aplicar a justiça, no sentido de remover as dificuldades postas ao inquérito, à credulidade sobre o depoimento da mulher, à não revitimização da mulher, à escuta contextualizada em cenário de poder e à impunidade do agressor, considerando a situação histórica em que se insere a opressão de gênero vivida pela mulher em situação de violência.

Conforme a segunda premissa, de que a violência contra as mulheres é uma ofensa à dignidade humana e uma manifestação das relações de poder historicamente desiguais entre mulheres e homens, o fenômeno da violência contra a mulher deve ser analisado como fenômeno complexo, multidimensional, mas que possui uma raiz comum: a desigualdade que sofrem as mulheres, apontada como sua causa principal, mas não única. Essas assimetrias legitimam, tanto no plano legal quanto sociocultural, a violação dos direitos humanos das mulheres e das meninas, deixando-as cada vez mais vulneráveis por ação ou por omissão da sociedade e do próprio Estado. Para Almeida e Bandeira (2015, p. 508):

O direito à igualdade deve constituir-se no princípio para que o Estado e seus respectivos ordenamentos jurídicos e legislativos não introduzam regulações e instrumentos de caráter discriminatórios e desiguais. Faz-se necessário o compromisso do Estado para assegurar medidas que reconheçam e assegurem a plena igualdade perante a lei, de acesso e de tratamento. Não obstante, muitas vezes, há necessidade de estabelecer certas distinções, mas que as mesmas sejam feitas com critérios razoáveis e legítimos.

A terceira premissa aborda o problema na perspectiva social, ao apontar que a violência contra a mulher transcende todos os setores sociais, à medida que afeta todos os grupos sociais e culturais, assim como todos os setores de uma determinada sociedade. Tem proporções epidêmicas, cujas manifestações assumem características específicas e interseccionadas com vários marcadores simbólicos (raça, etnia, classe social, geração, dentre outros) em cada contexto sociocultural.

Por fim, a quarta premissa assevera que, a eliminação da violência contra as mulheres é condição para o desenvolvimento igualitário, considerando que a violência contra a mulher limita o seu pleno desenvolvimento, além de impedir a sua participação ativa, restringindo sua capacidade de atuar. Em sua maioria, são as mulheres que vivem em situação de pobreza e que respondem pelas responsabilidades domésticas e de sustento da família, sendo sobre elas que recai a parte maior da desintegração social e das condições de vulnerabilidades. Almeida e Bandeira (2015) chamam atenção para o seguinte fato: o impacto negativo da violência contra elas deve ser considerado, inclusive em sentido mais amplo, pois representa uma demanda de recurso financeiro não desprezível, ao mesmo tempo em que interfere no equilíbrio político de cada nação. Portanto, as questões relativas à condição de gênero devem traduzir-se em prioridade nas agendas nacionais, deixando de ser destinadas a um lugar secundário e residual, como habitualmente têm sido tratadas.

As exigências para que os governos dos países-membros prestem contas de suas ações em relação à implementação dos mecanismos interamericanos de proteção se encontram no capítulo III desta Convenção. Ao ratificar a convenção, conseqüentemente os Estados Partes assumem uma postura condenatória de todas as formas de violência contra a mulher, adotando políticas destinadas a prevenir, punir e erradicar tal violência, conforme assinala, a seguir, o artigo 10:

A fim de proteger o direito de toda mulher a uma vida livre de violência, os Estados-Partes deverão incluir nos relatórios nacionais à Comissão Interamericana de Mulheres informações sobre as medidas adotadas para prevenir e erradicar a violência contra a mulher, para prestar assistência à mulher afetada pela violência, bem como sobre as dificuldades que observarem na aplicação das mesmas e os fatores que contribuem para a violência contra a mulher (CONVENÇÃO DE BELÉM DO PARÁ, 1994. cap.3, art.10).

Nessa perspectiva referente à violência contra a mulher, Piovesan (2003) ressalta que cabe menção à Declaração sobre a Eliminação da Violência contra a Mulher, aprovada pela ONU, em 1993, bem como a “Convenção de Belém do Pará”, de 1994, à proporção que:

Ambas reconhecem que a violência contra a mulher, no âmbito público ou privado, constitui grave violação aos direitos humanos e limita total ou parcialmente o exercício dos demais direitos fundamentais. Adicionam que a violência baseada no gênero reflete relações de poder historicamente desiguais e assimétricas entre homens e mulheres. A Convenção de “Belém do Pará” elenca um importante catálogo de direitos a serem assegurados às mulheres, para que tenham uma vida livre de violência, tanto na esfera pública, como na esfera privada. A Convenção consagra ainda deveres aos Estados-partes, para que adotem políticas destinadas a prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher (PIOVESAN, 2003, p. 40).

O pioneirismo da Convenção de Belém do Pará adveio pelo fato que esta inaugurou o espaço formal para os países signatários engajarem-se no combate à violência contra a mulher, demarcando uma nova fase no ordenamento sóciojurídico internacional, contraditória ao poder político patriarcal. Mantém um patamar de relevância simbólica, legislativa e jurídica em âmbito internacional justamente por constituir um avanço inscrito na chamada segunda geração de tratados internacionais, proporcionando a criação de novas práticas legislativas que devem ser incorporadas nas lógicas jurídicas nacionais e corroborando para a eliminação de práticas de impunidade do agressor. Outra característica relevante e inovadora se dá ao fato que possibilita que a denúncia interna dos Estados seja deslocada ao plano internacional, como ocorreu com o caso Maria da Penha Maia Fernandes<sup>1</sup>. Representa, assim,

---

<sup>1</sup> O caso Maria da Penha Fernandes é representativo da violência doméstica à qual milhares de mulheres são submetidas em todo o Brasil. A sua trajetória em busca de justiça durante 19 anos e 6 meses faz dela um símbolo

o avanço do desenvolvimento democrático, oferecendo instrumentos conceituais e legais para o combate das desigualdades de poder existentes nas estruturas sociais, assim como das formas de poder e discriminação contra as mulheres, antes reforçadas de maneira permanente.

### **1.3 A Lei Maria da Penha: proposta de Ação Afirmativa dos direitos das mulheres e criminalização da Violência contra a mulher no Brasil**

O conceito de Ações Afirmativas é definido por Gomes (2001, p.135) como:

[...] um conjunto de políticas públicas e privadas de caráter compulsório, facultativo ou voluntário, implementadas que visam combater à discriminação racial, de gênero, por deficiência física e de origem nacional, bem como para corrigir ou mitigar os efeitos presentes da discriminação praticada no passado, tendo por objetivo a concretização do ideal de efetiva igualdade de acesso a bens fundamentais como a educação e o emprego.

A primeira fase de proteção dos Direitos Humanos foi marcada pela tônica da proteção geral, que expressava o temor da diferença com base na igualdade formal. Porém, o contexto de violações ao longo da história revela como insuficiente o tratamento do indivíduo de forma genérica, geral e abstrata. Piovesan (2005) parte da necessidade de especificação do sujeito de direito, que passa a ser visto em sua peculiaridade e particularidade, ressaltando que determinados sujeitos de direito ou determinadas violações de direitos exigem uma resposta específica e diferenciada. Conforme Piovesan (2005, p.46):

Vale dizer, na esfera internacional, se uma primeira vertente de instrumentos internacionais nasce com a vocação de proporcionar uma proteção geral, genérica e abstrata, refletindo o próprio temor da diferença, percebe-se, posteriormente, a necessidade de conferir a determinados grupos uma proteção especial e particularizada, em face de sua própria vulnerabilidade. Isso significa que a diferença não mais seria utilizada para a aniquilação de direitos, mas, ao revés, para sua promoção [.

Nessa ótica de Ações Afirmativas de direitos, determinados sujeitos de direito certas violações de direitos exigem uma resposta específica, diferenciada. Nessa perspectiva, as mulheres e os demais grupos, tidos como minorias, devem ser vistos nas especificidades e

---

de luta por uma vida livre de violência. Em 1983, Maria da Penha foi vítima de dupla tentativa de feminicídio por parte de Marco Antonio Heredia Viveros e, como consequência, ficou paraplégica, além de traumas psicológicos. O primeiro julgamento de Marco Antonio só aconteceu 8 anos após o crime. O agressor foi sentenciado a 15 anos de prisão, mas devido a recursos solicitados pela defesa, saiu do fórum em liberdade. A história de Maria da Penha significava mais do que um caso isolado: era um exemplo do que acontecia no Brasil sistematicamente sem que os agressores fossem punidos. Diante da falta de medidas legais e ações efetivas, como acesso à justiça, proteção e garantia de Direitos Humanos a essas vítimas, em 2002 foi formado um Consórcio de ONGs Feministas para a elaboração de uma lei de combate à violência doméstica e familiar contra a mulher. Assim, em 7 de agosto de 2006, foi sancionada a Lei nº 11340, mundialmente conhecida como Lei Maria da Penha (INSTITUTO MARIA DA PENHA, 2020).

peculiaridades de sua condição social. Ao lado do direito à igualdade, surge, também, como direito fundamental, o direito à diferença. Importa o respeito à diferença e à diversidade, o que lhes assegura um tratamento especial.

A reflexão a respeito dos Direitos Humanos das mulheres no Brasil suscita tanto a compreensão sobre a construção contemporânea desses direitos quanto aos principais desafios e perspectivas para a proteção desses direitos. Nesse cenário, o cumprimento à legislação específica e própria para o enfrentamento da violência doméstica contra a mulher, veio com a condenação do país pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) da OEA, em abril de 2001.

Conforme Correia e Carneiro (2010) o caso da violência perpetrada contra Maria da Penha foi apresentado à Comissão Interamericana de Direitos Humanos, em 20 de agosto de 1998. Foi a primeira vez que a CIDH admitiu uma petição de crime de violência doméstica. A denúncia alegava a situação de extrema tolerância do Brasil com a violência cometida contra Maria da Penha Fernandes Maia pelo seu ex-esposo, que culminaram em tentativa de assassinato. O Brasil recebeu a denúncia em 19 de outubro do mesmo ano e após três notificações (em 1988, 1999 e 2000) o Estado brasileiro não se manifestou sobre o caso. Conseqüentemente, lhe foi aplicado o artigo 42 do Regulamento da Comissão, ainda sim o Estado brasileiro se manteve inerte ao caso, omissão esta que interpretada “como não aceitação de qualquer solução amistosa”, conforme versa o Regulamento da Comissão. Finalizado e transmitido o relatório do caso Maria da Penha ao Brasil, em 1º de novembro de 2000, o país, novamente, não se manifestou, não atendendo qualquer recomendação feita pela CIDH.

A inércia do Estado brasileiro resultou na publicação do documento e incluído no Relatório Anual da Assembléia Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA). Esgotado o trâmite na Comissão, o caso foi apresentado à Corte Interamericana, resultando no julgamento. A OEA responsabilizou o Estado brasileiro por impunidade neste caso de dupla tentativa de homicídio, que deixou Maria da Penha paraplégica. O Brasil, foi condenado como país descumpridor da Convenção Americana, em outras palavras, violador dos direitos humanos.

Com intuito cumprir a sentença condenatória da Corte, o Brasil deu seguimento ao julgamento de Marco Antonio Heredia Viveros, o algoz de Maria da Penha, confirmando a decisão condenatória, tendo sua prisão decretada em 28 de outubro de 2002. A OEA

recomendou ao Brasil que tomasse medidas em prol da criação de políticas públicas que coibissem a violência doméstica perpetrada contra as mulheres. Após dez anos do início do procedimento na CIDH, Maria da Penha foi indenizada, em 2008, recebendo o valor de R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais) do Governo do Ceará, conforme recomendação da Comissão. Correia e Carneiro (2010) ressaltam ainda que, todo o percurso processual, perante a Comissão e a Corte Interamericana, até o pagamento da indenização se arrastou por dez anos, considerado pelos autores como inaceitável, uma vez que a peticionária recorreu à justiça internacional justamente em razão da morosidade da justiça brasileira.

Na ocasião, a comissão também acusou o Brasil de ter descumprido dois tratados internacionais, dos quais é signatário, sendo eles a Convenção Americana de Direitos Humanos e a referida Convenção de Belém do Pará. Os dois acordos garantem às mulheres vítimas de violência doméstica amplo direito de defesa, enquanto os acusados de cometerem o delito devem ser alvo de investigação policial e judicial rigorosa, o que não ocorreu, já que o Brasil não garantiu um processo justo contra o agressor em um prazo razoável. A não manifestação da justiça brasileira a propósito da condenação repercutiu de maneira indelével no movimento feminista, o qual se sentiu desafiado a agir em relação à condenação do Brasil.

Em 2002, ao analisar o relatório enviado pelo Brasil, referente ao período de 1985-2002, a CEDAW avaliou que a situação de violência doméstica contra as mulheres não estava efetivamente enfrentada e recomenda, dentre outras ações, a adoção de legislação específica de combate, bem como formas de monitoramento para avaliação de sua efetividade. Os atendimentos dos diversos serviços, com maior ênfase nas delegacias, eram realizados de forma isolada, fragmentada, o que não propiciava às mulheres uma assistência integral e em rede.

Sobre as considerações da CEDAW (2002, p.3) ao I Relatório brasileiro:

Em relação à violência contra a mulher, a representante destacou a criação, em 1985, de Delegacias Especializadas de Atendimento às Mulheres vítimas da violência. Em histórica sentença do Supremo Tribunal, em 1991, rechaçava-se a “legítima defesa da honra”. A exploração sexual e o tráfico de mulheres e crianças estavam aumentando no país. Um dos objetivos do novo Governo era por em prática um programa geral para prevenir e combater a violência contra a mulher, que incluía preparar legislação sobre a violência no lar, melhorar os serviços para as vítimas de violência e prevenir a violência contra a mulher.

No mesmo relatório, o Comitê expressa sua preocupação pelo fato de que o Código Penal continha ainda várias disposições que discriminavam a mulher. Conforme os Artigos

215, 216 e 219 em que, para ajuizar o autor dos delitos a que se referem esses artigos, exige-se que a vítima fosse uma “mulher honesta”, expressão empregada pelos legisladores desde as Ordenações Filipinas, referente à mulher que não atentasse contra os bons costumes. Também causava preocupação que no Artigo 107, em que são abordados os delitos “contra os bons costumes”, seja prevista uma diminuição da pena se o autor contrair matrimônio com a vítima ou se esta contrair matrimônio com um terceiro.

Anteriormente à promulgação da Lei Maria da Penha, o ordenamento jurídico brasileiro apresentava muitas inconsistências/falhas/problemas no tratamento das questões de violência conjugal contra as mulheres, uma vez que a maioria dos crimes dessa natureza tramitava perante Juizados Especiais Criminais (JECRIMs). Os JECRIMs revelaram-se gradualmente ineficazes e incapazes de compreender a complexidade que a violência doméstica envolvia. Os institutos de penas alternativas previstos na Lei 9.099/1995 eram interpretados como mecanismos de impunidade e banalização da violência sofrida pelas mulheres, em que esses crimes eram considerados, até então, de menor potencial ofensivo.

O Comitê exorta ao Estado brasileiro que dê prioridade à reforma das disposições discriminatórias do Código Penal, sem demora, a fim de que fique em concordância com a Convenção e leve em conta as recomendações gerais do Comitê, em particular a recomendação referente à violência contra a mulher. Após essas recomendações, o Brasil consolidou as mudanças exigidas pelo comitê ao sancionar a Lei nº 11.340/06, Lei Maria da Penha (LMP), uma legislação específica, que tem como objetivo criar mecanismos para coibir e prevenir a violência doméstica e familiar contra a mulher.

Conforme Martins et al (2015), os documentos resultantes das conferências internacionais sobre os direitos das mulheres, como a Declaração de Viena (1993) e a Plataforma de Ação de Beijing (1995), a Convenção de Belém do Pará (1994) e outros instrumentos jurídicos internacionais fundamentaram a elaboração do Projeto de Lei 4.559/04, posteriormente responsável pela promulgação da Lei nº 11.340/06, contribuindo também para a identificação da questão da violência contra a mulher como um fenômeno global. Assim sendo, o cenário para a votação da nova lei mostrou-se favorável, pois o Estado brasileiro havia ratificado todos os instrumentos de proteção aos Direitos Humanos das mulheres.

Amparada no 8º parágrafo, do Artigo 226, da CRFB/1988, na CEDAW, e na Convenção de Belém do Pará, dentre outros tratados internacionais ratificados pelo Brasil, a LMP, logo em seu artigo 1º “dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e

Familiar contra a Mulher; estabelece medidas de assistência e proteção às mulheres em situação de violência doméstica e familiar” (BRASIL, 2006). Dessa maneira, não apenas garantiu a punição, com maior rigor, aos agressores, como também criou mecanismos para prevenir a violência e proteger a mulher agredida, sendo reconhecida pelo Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher (UNIFEM) como uma das três leis mais avançadas do mundo em comparação com a legislação sobre o tema em 90 países. Além de ser o pilar para a construção Lei nº 11.340 de 2006, popularmente conhecida como Lei Maria da Penha, a Convenção de Belém do Pará é a referência para o seu entendimento sociojurídico, com potencialidade a ser utilizada para dimensionar a eficácia desta lei. Consonante Martins et al (2015, p.6):

A LMP representa um dos mais relevantes avanços legislativos desde o advento da Constituição Federal de 1988, pois significa o reconhecimento da violência contra as mulheres como violação dos direitos humanos. Antes considerado um problema de esfera privada, permaneceu distante da agenda pública e governamental até o advento da lei, quando houve uma conceituação precisa da violência doméstica e familiar e foram estabelecidas medidas específicas para enfrentá-la.

A partir desta promulgação, o Brasil passou a ser o 18º país na América Latina e Caribe a ter uma normativa específica para o enfrentamento da violência doméstica e familiar, voltada exclusivamente para a proteção dos direitos das mulheres, restringindo a proteção aos casos de violência que ocorrem em ambiente doméstico, independente de vínculo familiar, nas relações familiares ou em relações íntimas de afeto, conforme assinalado em seu artigo 3º:

Serão asseguradas às mulheres as condições para o exercício efetivo dos direitos à vida, à segurança, à saúde, à alimentação, à educação, à cultura, à moradia, ao acesso à justiça, ao esporte, ao lazer, ao trabalho, à cidadania, à liberdade, ao respeito e a convivência familiar e comunitária.

§ 1º O poder público desenvolverá políticas que visem garantir os direitos humanos das mulheres no âmbito das relações domésticas e familiares no sentido de resguardá-las de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (BRASIL, 2006, art.3).

Em seu artigo 4º, a Lei Maria da Penha determina que serão considerados os fins sociais a que ela se destina e, especialmente, as condições peculiares das mulheres em situação de violência doméstica e familiar.

Para Almeida e Bandeira (2005, p.512):

Para uma leitura no campo da Sociologia Jurídica, no entanto, importa compreender a “eficácia metajurídica”, isto é, a faculdade que as normas têm



de provocar efeitos substanciais (e não somente formais) para além dos quais elas foram criadas; isto é, a lei pode ter uma interpretação mais ampla, no sentido de que deve ultrapassar o recorte formal, mas considerá-la no contexto sociocultural histórico. Ou seja, pode haver uma eficácia jurídica e uma eficácia social articuladas conjuntamente. A primeira responde a um conceito formal, segundo o qual uma norma emana de acordo com o ordenamento jurídico e torna-se eficaz juridicamente, podendo ser exigida a tornar-se obrigatória. Já a eficácia social existirá quando as pessoas sujeitas àquela norma a aceitam e obedecem, porque ela produz sentido à vivência coletiva e individual subjetiva.

O fato de a Lei Maria da Penha não apresentar esse conflito entre eficácias jurídicas e sociais faz com que ela seja popularmente reconhecida e socialmente aceita de maneira majoritária. Porém, a centralidade da eficácia jurídica e da eficácia social ainda não se constitui em um único processo de prática social e política. Na perspectiva feminista e dos direitos humanos das mulheres, consonante seu parágrafo 1º do artigo 3º, já mencionado anteriormente, há a pressuposta conjugação da eficácia jurídica com a eficácia social, o que não significa que, na atuação concreta em âmbito do direito, a eficácia social seja contemplada. Nessa perspectiva, cabe ao poder público desenvolver políticas que visem garantia e afirmação dos direitos humanos das mulheres no âmbito das relações domésticas e familiares, de maneira que a implementação efetiva de Lei Maria da Penha não se configure como uma ação isolada.

Em seus artigos 5º e 7º, esta lei traz definições de violência de gênero muito semelhantes às da Convenção de Belém do Pará, a lei ampliando a definição de violência doméstica e familiar contra as mulheres, ao configurar violência doméstica e familiar contra a mulher “[...] qualquer ação ou omissão baseada no gênero que lhe cause morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico e dano moral ou patrimonial [...]”, no âmbito da unidade doméstica, da família e em qualquer relação íntima de afeto, independente de orientação sexual. Faz um detalhamento maior de seus âmbitos de ocorrência e a inclusão dos conceitos de violência patrimonial e de violência moral.

No encaixe da definição elaborada pela Convenção de Belém de Pará a violência doméstica e familiar contra a mulher foi definida, de acordo com o art. 5º Lei 11.340/2006 “[...] como qualquer ação ou omissão que lhe cause morte, lesão, sofrimento físico ou psicológico e dano moral ou patrimonial” (BRASIL, 2006). Este conceito abrangente de violência representa, para Martins et al (2015), o amadurecimento de discussões sobre a natureza complexa das agressões ocorridas no âmbito de afetividade, intimidade e familiaridade. Em contrapartida, indica a dimensão do desafio do Estado para tornar efetivo o

novo mecanismo legal, demandante de modernização dos sistemas de justiça, de atendimento psicossocial e de saúde para acolhimento e tratamento adequado dos casos de violação desses direitos. Para tal, a referida lei estabeleceu uma série de instrumentos protetivos e garantias à preservação da integridade física, moral e patrimonial das mulheres e suas relações íntimas e privadas.

Conforme assinala o artigo 7º da Lei 11.340/06, são formas de violência doméstica e familiar contra a mulher, entre outras:

I – a violência física, entendida como qualquer conduta que ofenda a sua integridade ou saúde corporal;

II – a violência psicológica, entendida como qualquer conduta que lhe cause dano emocional e diminuição da autoestima ou que lhe prejudique e perturbe o pleno desenvolvimento ou que vise desagradar ou controlar suas ações, comportamentos, crenças e decisões, mediante ameaça, constrangimento, humilhação, manipulação, isolamento, vigilância constante, perseguição costuma, insulto, chantagem, ridicularização, exploração, e limitação do direito de ir e vir ou qualquer outro meio que lhe cause prejuízo à saúde psicológica e à autodeterminação;

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

IV – a violência patrimonial, entendida como qualquer conduta que configure retenção, subtração, destruição parcial ou total de seus objetos, instrumentos de trabalho, documentos pessoais, bens, valores e direitos ou recursos econômicos, incluindo os destinados a satisfazer suas necessidades;

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

As modalidades de violência tipificadas acima podem acontecer em conjunto ou isoladamente, sendo muito recorrente o seu escalonamento, ou seja, aumentando de gravidade à medida que a vítima continua sob domínio do agressor.

Em seu artigo 6º, reafirma que a violência doméstica e familiar contra a mulher constitui uma das formas de violação dos direitos humanos. Para Pasinato (2010, p.219):

A aprovação desta lei representou um marco no extenso processo histórico de reconhecimento da violência contra as mulheres como um problema social no Brasil, resultado de um processo fortalecido pela intensa participação dos movimentos de mulheres e feministas lutando pela

conquista da cidadania para todos, mas com respeito pelas diferenças de gênero. O texto legislativo reflete a preocupação de uma abordagem integral para o enfrentamento à violência contra as mulheres com as medidas nas três dimensões de enfrentamento: o combate, a proteção e a prevenção.

A construção de uma cultura jurídica feminista faz-se necessária não apenas no âmbito político, mas também no âmbito simbólico, pois, se as desigualdades são perpetradas em nossa sociedade, torna-se mais evidente na esfera do direito penal, ao passo que ratifica tais desigualdades, ora colocando a mulher na posição de eterna revitimização, ora colocando-a na condição de responsável pelo delito, transformando a vítima em ré, levando em conta a sua tradição jurídica patriarcal.

Pasinato (2008) faz uma análise das medidas previstas na Lei Maria da Penha, organizando-as em três eixos de intervenção. O primeiro eixo trata das medidas criminais, a punição da violência direcionadas ao agressor. No segundo eixo, encontram-se as medidas de proteção da integridade física e dos direitos da mulher que se executam por meio de um conjunto de medidas protetivas com caráter de urgência para a mulher aliado a um conjunto de medidas que se voltam ao seu agressor. Integram também esse eixo as medidas de assistência, o que faz com que a atenção à mulher em situação de violência ocorra de forma integral, contemplando o atendimento psicológico, jurídico e social.

No que tange às medidas protetivas de urgência à ofendida:

Art.23. Poderá o juiz, quando necessário, sem prejuízo de outras medidas:

- I – encaminhar a ofendida e seus dependentes a programa oficial ou comunitário de proteção ou atendimento;
- II – determinar a recondução da ofendida e a de seus dependentes ao respectivo domicílio, após afastamento do agressor;
- III – determinar o afastamento da ofendida do lar, sem prejuízo dos direitos relativos a bens, guarda dos filhos e alimentos (Lei nº11.340/2006. Cap. II. Seção III).

Quanto aos serviços especializados de atendimento à mulher:

Art.35. A União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios poderão criar e promover, no limite das respectivas competências:

- I – centros de atendimento integral e multidisciplinar para as mulheres e respectivos dependentes em situação de violência doméstica e familiar;
- II – casas-abrigo para mulheres e respectivos dependentes menores em situação de violência doméstica e familiar;

III – delegacias, núcleos de defensoria pública, serviços de saúde e centros de perícia médico-legal especializados no atendimento à mulher em situação de violência doméstica e familiar (Lei nº 11340/2006).

No terceiro eixo, constam as medidas de prevenção e de educação, compreendidas como estratégias possíveis e necessárias para coibir a reprodução social da violência e da discriminação baseadas no gênero. Para a autora, a articulação desses três eixos depende da criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar, organizados de forma que as medidas previstas na legislação sejam operacionalizadas de maneira integrada, proporcionando às mulheres acesso aos direitos e autonomia para superar a situação de violência em que se encontram. A autora ressalta também que, a correta implementação da lei exige a formulação políticas públicas de gênero direcionadas à integração entre a polícia, o judiciário e os diferentes serviços nas áreas de segurança, saúde, assistência jurídica, médica, psicológica, entre outras, que prestam atendimento a mulheres em situação de violência.

A partir da sanção desta lei, e a previsão de medidas para proteção das mulheres, a exemplo das medidas protetivas de urgência, a demanda por abrigo tornou-se mais complexa, considerando que, é de atribuição das Casas-Abrigo dispor de estratégias emergenciais de proteção, acolhendo mulheres em situação de risco e violência doméstica e familiar sob risco de morte, em locais seguros, acompanhadas ou não de seus dependentes. Em 2018, a Lei 13.641 alterou a Lei Maria da Penha, passando a considerar como crime o ato de descumprir medidas protetivas de urgência. Com a mencionada alteração na legislação, o agressor que desrespeita medida a ele imposta, comete o crime tipificado no artigo 24-A da Lei Maria da Penha e está sujeito a pena de 3 meses a 2 anos de detenção.

A Lei Maria da Penha gerou reformulações desafiadoras no campo jurídico e das políticas públicas. Ao trazer a perspectiva de ampliação de direitos que se consolida a sua eficácia jurídica, promovendo e provocando o entendimento inovador das situações transformadas em casos jurídicos, ao mesmo tempo em que tem vencido resistências ainda presentes em diferentes ordens de sua aplicação. Já a eficácia social requer constante percepção, ação multidimensional e amplas parecerias com o poder judiciário, ministério público e demais instâncias governamentais, para dar-lhe legitimidade social e, conseqüentemente, o seu resultado almejado. Lidar com esta matéria, enquanto ordenamento jurídico moderno, e diante da variedade de relações sociais em que se articulam sujeitos múltiplos e diversas instituições, é um grande desafio, pois, demanda novas dinâmicas jurídicas, especialmente, em torno de sua administração pública. O desafio situa-se na missão

de estabelecer a transversalidade da problemática da violência contra as mulheres nas mais diversas esferas das políticas públicas de modo consonante com a Convenção de Belém do Pará. A concretização desta missão implica em alargar as inúmeras possibilidades do texto normativo e das intervenções das políticas públicas para mulheres, em especial o que tange a rede de enfrentamento da violência doméstica, em meio a limites e tensões decorrentes desse processo. Mesmo assim, a Lei Maria da Penha vem cumprido, apesar de algumas adversidades, com seu potencial discursivo e representacional, que permite validar e inscrever a existência de um sujeito coletivo, a partir de sua história de vários tipos de sofrimento, em seu texto: as mulheres brasileiras.

Para outros fins, a Lei Maria da Penha reafirmou a importância dos serviços existentes e previu a criação de novos, resultando nos seguintes serviços especializados: Casas-abrigo, Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher; Serviços de Saúde Especializados; núcleos de defensoria pública especializados; centros especializados da mulher; promotorias públicas especializadas ou núcleos de gênero do ministério público. Desde então, a violência de gênero passou a configurar um dos principais problemas públicos a ser enfrentado pela sociedade brasileira, justificando o desenvolvimento de políticas públicas específicas que representam novos desafios para o Estado. As políticas destinadas para enfrentamento da violência doméstica não se inscrevem em um eixo de ação específico, demandando a integração de diversas instituições de ensino e hospitalares, e da articulação entre os diversos órgãos governamentais ou não, e a comunidade por meio da transversalidade de gênero, da intersetorialidade e da capilaridade dos serviços públicos destinados ao combate à violência doméstica.

## **2. POLÍTICAS PÚBLICAS E ENFRENTAMENTO DA VIOLÊNCIA DOMÉSTICA CONTRA A MULHER**

A questão da violência doméstica contra a mulher será abordada neste capítulo como expressão cruel da desigualdade de gênero, demandante de elaboração e implementação de políticas públicas voltadas para o seu enfrentamento e superação. O marco inicial para a discussão sobre políticas públicas no cenário brasileiro é a promulgação da CRFB/1988, porém observaremos uma lacuna referente à ausência de políticas e ações até 2003, ano em que foi instituído a Secretaria Especial de Políticas para Mulheres, com papel fundamental na elaboração e implementação dos Planos Nacionais de Políticas para Mulheres, entre outras políticas e pactos voltados especificamente para o enfrentamento da violência contra a mulher.

Para compreender o processo de formulação de políticas públicas para mulheres, serão apresentadas as considerações sobre os estudos em políticas públicas e as principais ações estatais voltadas especificamente para o enfrentamento da violência de gênero.

### **2.1 – Estudos em políticas públicas: análises e desafios**

Nas últimas três décadas, os estudos acerca de políticas públicas ganharam notoriedade, assim como as instituições, regras e estratégias referentes ao processo de formulação, implementação e avaliação dessas políticas. O crescente interesse está diretamente relacionado com o intenso processo de transformação social, em especial no cenário brasileiro. Conforme Bandeira (2005), esse campo estudo tem como problema os programas governamentais, em especial suas condições de emergência, seus mecanismos e estratégias de operação e de controle, considerando também as estratégias que dimensionam a seleção, avaliação e crítica do corpo conceitual que orientam as políticas públicas e seus prováveis impactos sobre a ordem social e econômica. Como ressalta Reis (2003, p.12), “[...] qualquer que seja o ângulo da política pública contemplado por um pesquisador, as questões morais, teóricas e técnicas encontram-se bastante interligadas”.

Conforme Souza (2006), o pressuposto analítico que regeu a elaboração e a consolidação dos estudos sobre políticas públicas é o de que, em democracias estáveis, como é o caso do Brasil, a atuação estatal ou a ausência desta é passível de ser formulada cientificamente e analisada por pesquisadores independentes.

A trajetória da disciplina, que nasce como subárea da ciência política, abre o terceiro grande caminho trilhado pela ciência política norte-americana no que se refere ao estudo do mundo público. O primeiro, seguindo a tradição de Madison, céptico da natureza humana, focalizava o estudo das instituições, consideradas fundamentais para limitar a tirania e as paixões inerentes à natureza humana. O segundo caminho seguiu a tradição de Paine e Tocqueville, que viam, nas organizações locais, a virtude cívica para promover o “bom” governo. O terceiro caminho foi o das políticas públicas como um ramo da ciência política para entender como e por que os governos optam por determinadas ações (SOUZA, 2006, p.22).

Os estudos sobre políticas públicas, no Brasil, são recentes e esporádicos, e quando realizados, ou enfatizam a análise das estruturas e instituições ou à caracterização dos processos de negociação das políticas setoriais específicas, caracterizados por estudos de natureza descritiva, com graus de complexidade analítica e metodológica bastante distintos.

É preciso considerar padrões de ação e estruturas observados e detectados nos estudos empíricos, os quais de fato estão presentes só conjuntamente, como características inerentes de um certo sistema político-administrativo. Todavia, vale mencionar que, à medida que cresce o número de estudos específicos realizados nos vários campos de política, aumenta não apenas o conhecimento referente às políticas específicas, mas também o conhecimento teórico referente às inter-relações entre estruturas e processos do sistema político-administrativo por um lado e os conteúdos da política estatal por outro. Levando-se em conta por meio do ciclo político a dinâmica temporal dos diversos processos, abrem-se acima de tudo possibilidades para uma compreensão mais consistente de processos transicionais de caráter dinâmico (FREY, 2000, p.241).

Frey (2000) discute alguns conceitos básicos da análise de políticas públicas, destacando a análise de estilos políticos para o campo de investigação da ciência política. O Autor analisa as implicações dessa abordagem para a realidade político-administrativa de países em desenvolvimento, especialmente o Brasil, caracterizados por democracias não consolidadas, concluindo que as peculiaridades socioeconômicas e as políticas das sociedades em desenvolvimento não podem ser tratadas apenas como fatores institucionais e processuais específicos das políticas públicas, ressaltando a necessidade de uma adaptação do conjunto de instrumentos da análise de políticas públicas às condições peculiares das sociedades em desenvolvimento. É preciso considerar também o instrumento analítico-conceitual para análise política foi elaborado nos países industrializados, ou seja, foi ajustado às peculiaridades das democracias mais consolidadas do Ocidente.

Com relação à prática cotidiana do pesquisador ou analista de políticas públicas, esta não deve negligenciar as limitações no tocante aos recursos humanos e financeiros disponíveis, além do tempo para realização da pesquisa, considerando que esses fatores

costumam influenciar no processo de formulação do projeto de pesquisa, conforme apontado por Frey (2000). Frequentemente, o pesquisador se confronta com várias restrições, vendo-se obrigado a considerar as dimensões política e da política como variáveis independentes, sendo necessário desenvolver um programa de ação política otimizado, onde ele até pode propor algumas mudanças das estruturas políticas e dos padrões processuais.

Considerando a dinâmica peculiar às recentes democracias e das transformações sociais contínuas, a exemplo do Brasil, o pesquisador pode se valer de maneira restrita de estudos primários preexistentes, estando sujeito a mudanças significativas até durante o próprio processo de pesquisa. Para Frey (2000), essas mudanças podem ocorrer em relação à política material, objeto primordial de sua investigação, como também às instituições políticas, ou seja, a rede dos atores políticos que determinam o processo político pode repentinamente mudar durante a realização do projeto de pesquisa. Particularmente no que diz respeito a essa pesquisa, tratando-se de uma política com diretrizes nacionais sendo implementada por gestão municipal, foi necessário a realização de um levantamento primário sobre a dimensão da Política Nacional de Abrigamento para Mulheres no município escolhido. No que se refere, especificamente, à Casa-abrigo Benta Pereira, o recorte temporal selecionado para avaliação nesta pesquisa foi o período de 2017 a 2020, correspondente a uma gestão municipal. A coleta de dados se iniciou a partir de março de 2021, onde uma nova gestão municipal havia assumido recentemente o município, ocasionando transformações políticas setoriais e mudanças dos atores sociais, ou seja, substituição de alguns membros da equipe profissional atuante, a exemplo, os educadores socioassistenciais. Considerando a obrigatoriedade de sigilo institucional da Casa-abrigo, não foi possível contatar os profissionais exonerados, mas, conforme o levantamento primário realizado junto à vigilância socioassistencial, os documentos que possivelmente seriam liberados para pesquisa já eram suficientes para vislumbrar os objetivos propostos.

Do ponto de vista analítico, a fase do ciclo político de interesse nesta pesquisa é a fase de avaliação ou controle de impacto da Política Nacional para Abrigamento de mulheres, em especial as Diretrizes Nacionais. Vislumbrar se os objetivos propostos pelas diretrizes, dentre outros objetivos da política, de fato, foram alcançados, pode resultar na suspensão ou fim do ciclo político, ou, caso contrário, na iniciação de um novo ciclo, ou seja, a uma nova fase de percepção, definição e elaboração de um novo programa político ou a modificação do programa já implementado. Assim sendo, a fase da avaliação é considerada por Frey (2000)



imprescindível para o desenvolvimento e adaptação contínua das formas e instrumentos de ação pública, caracterizada como aprendizagem política.

## **2.2 Gênero, Patriarcado e Violência**

Medeiros (2016) apresenta a desigualdade como uma categoria analítica e prático-política que possui diferentes abordagens, tanto no campo social, político, étnico, econômico quanto na perspectiva de gênero, a qual persiste ao longo da história. A autora ainda enfatiza que, para refletir sobre a desigualdade no Brasil, deve-se considerar suas multidimensões, quais sejam: raça/etnia, região e gênero, ressaltando que a categoria gênero se torna também importante para a discussão da igualdade no contexto da sociedade como um todo.

Situar o fenômeno da desigualdade nas relações de gênero tem relevada importância, em especial, numa sociedade marcada por uma cultura extremamente autoritária e machista, cenário em que as diferenças, individuais ou sociais prevalecem, resultando em relações hierarquizadas de dominação. Conforme Medeiros (2016), esse contexto se configura em relações familiares e institucionais, em uma sociedade em que a esfera pública é definida em função dos interesses privados, e a esfera privada sofre contínua interferência do poder público.

Scott (1994) afirma que o gênero é igualmente utilizado para designar as relações sociais entre os sexos. Assim, sua reflexão se direciona no sentido da produção do saber sobre a diferença sexual. Para a autora (1994, p.110), gênero é uma categoria analítica. Em suas palavras, a “História é tanto objeto da atenção analítica quanto um método de análise. Vista em conjunto desses dois ângulos, ela oferece um modo de compreensão e uma contribuição ao processo através do qual o gênero é produzido”.

Com isso, compreender o fenômeno da violência sofrida pelas mulheres faz-se necessário considerar a dimensão de gênero, ou seja, a construção social, política e cultural em torno do masculino e do feminino, assim como as relações entre homens e mulheres. Esse fenômeno, portanto, acontece no nível relacional e societal e requer transformações culturais, educativas e sociais para seu enfrentamento, além do reconhecimento das dimensões de raça/etnia, de geração e de classe e suas contribuições para exacerbação desse problema.

A discussão sobre igualdade de gênero traz consigo resistências enraizadas numa cultura patriarcal que se perpetua ao longo das gerações, oprimindo as mulheres e meninas, tornando-as alvo de violações, especialmente no âmbito doméstico e intrafamiliar.

As expressões de patriarcado encontram-se tão cristalizadas nas relações de gênero que parecem ser natural a hierarquia que coloca as mulheres em posição de inferioridade e submissão perante os homens, resultando no uso da força para manter essa submissão. Oliveira e Cavalcante (2007) ressaltam que o “poder” conferido ao homem, por si só, nem sempre é suficiente, necessitando ser garantido pela força física masculina. O poder como posição privilegiada de mando é compreendido aqui como um exercício, possuindo um caráter relacional e disseminado por toda estrutura social. E onde há luta para a manutenção desse poder há resistência.

A Violência pode ser entendida, então, como qualquer violação da liberdade e do direito de alguém ser sujeito constituinte de sua própria história, isto é, toda e qualquer ação que torna alguém desprovido de autonomia, estabelecendo, assim, uma condição geral de subordinação. Essa hierarquia, proporcionada pelo patriarcado, fortalece a internalização e naturalização da desigualdade no âmbito das relações entre sexos, posta pela tradição cultural, pelas estruturas de poder. Apesar de enraizada essa visão de que a desigualdade entre os sexos faz parte da natureza, ela foi e é construída pelas instituições sociais.

A “*Teoria do Patriarcado*” é apontada por Oliveira e Cavalcanti (2007) como o elemento que sustenta a concepção de que o marido é o proprietário da esposa, e dela podendo dispor da forma que achar mais conveniente, propiciando um cenário onde se perpetua a violência marital. Neste contexto, os únicos papéis permitidos às mulheres sempre foram o de esposa, mãe, filha, amante, prostituta ou santa, em que qualquer identidade distinta dessas era desvalorizada ou, até mesmo, punida. A ideologia do patriarcado determina identidades e valores tanto para os homens quanto para as mulheres. Conforme as autoras, a violência contra a mulher é uma manifestação de dominação do homem sobre a mulher, exercida, historicamente, num âmbito patriarcal que predetermina uma identidade feminina que, quando oposta ao esperado, faz da mulher alvo de agressões e de discriminações.

Consonante Oliveira e Cavalcanti (2007, p.41):

Para melhor entender o fenômeno da violência praticada contra a mulher, tão combatido pelo movimento feminista até os dias atuais, é crucial que se faça um mergulho nas categorias de análise da dominação masculina sobre as mulheres no cenário da modernidade, mencionando que, pela categoria gênero, entende-se como sendo uma categoria mais geral, como conjunto de normas modeladoras dos seres humanos em homens e em mulheres e que trazem a lume uma abordagem relacional. Ao se tratar da violência de gênero, não se está determinando que ela só configure entre homens e mulheres, mas é neste tipo relação que este fenômeno é mais difundido uma

vez que as estruturas de poder e as tradições culturais construíram, e ainda constroem, com certa frequência, as desigualdades de gênero ao longo da história. Gênero é todo e qualquer tipo de construção de perfis e modelos para seres humanos em homens e mulheres, expressas nas relações destas duas categorias sociais.

Ante o exposto, depreende-se que o patriarcado não permite nenhuma perspectiva de alternância nas posições de dominador e dominado, considerando o homem como seu legítimo detentor. Assim, representa uma estrutura de poder presente, inclusive nos espaços públicos, onde o Estado age influenciado por essa ideologia, legitimando, por intermédio de políticas públicas ou pela ausência delas, a desigualdade dos direitos das mulheres.

Com isso, mesmo que a violência doméstica contra a mulher seja apresentada como expressão da assimetria de gênero, o seu enfrentamento deve levar em consideração tanto as suas causas quanto as suas consequências pela sociedade, considerando as interseccionalidades a relação entre gênero, raça/etnia e classe.

### **2.3 Contextualizando Políticas Públicas, Políticas para Mulheres e Políticas de Gênero no Brasil**

Agredir, matar, estuprar uma mulher ou uma menina são fatos que têm acontecido ao longo da história em praticamente todos os países ditos civilizados e dotados dos mais diferentes regimes econômicos e políticos. A magnitude da agressão, porém, varia. É mais frequente em países de uma prevalecente cultura masculina, e menor em culturas que buscam soluções igualitárias para as diferenças de gênero (BLAY, 2003, p.89).

No Brasil, a implementação de políticas públicas como estratégia para a promoção de transformações sociais ganhou força a partir da década de 1980. Desde então, o conceito de política pública, no Brasil, tem recebido atenção significativa. Medeiros (2016) associa essa importância à relação entre três fatores: primeiro, ao fato de que, nos países em desenvolvimento, como o Brasil, adotam-se políticas restritivas de gasto; segundo, em função das novas visões sobre as atribuições estatais, que foram substituindo as políticas keynesianas do pós-guerra pelas políticas restritivas de gasto; terceiro, o fato de, nos países recém-democratizados da América latina, ainda não haver uma coalização política capaz de resolver o desafio de implementar políticas públicas que impulsionem o desenvolvimento econômico e promovam a inclusão social de uma parte significativa da população.

No entanto, Pereira (2008, p.163) expande a discussão para o campo dos conceitos de políticas sociais e amplia o contexto dessa reflexão para o âmbito das sociedades contemporâneas, afirmando que:

Nunca se falou tanto em política social como nos últimos tempos. Nas sociedades contemporâneas, a menção a esse tipo de política, associada aos conceitos de políticas públicas, necessidades sociais e direitos de cidadania, tornou-se uma recorrente tendência intelectual e política. No entanto o que chama a atenção nessa tendência é que o destaque dado ao *social* e à dimensão *pública* da política está ocorrendo numa época regida pela ideologia neoliberal em que a política como indicação de governo socialmente ativo e responsivo tornou-se um anacronismo.

Behringer (2011) ressalta que o tema da política social sempre foi marcado por fortes tensões políticas, considerando tratar-se de políticas públicas e sociais que refletem na questão distributiva, lidam com as desigualdades e múltiplas expressões da questão social, resultando da luta de classes. Trata-se de um tema complexo e muito discutido no âmbito das ciências sociais, em especial da ciência política e da economia política. A partir da década de 1980, o serviço social brasileiro também passou a ter uma consistente produção sobre esse tema, superando as tendências descritivas e pragmáticas do passado, a partir de novas perspectivas de seu inventário.

Behringer (2010) ainda aponta o conceito de cidadania, proposto por Marshall (1967) que comporta: as liberdades individuais, expressas pelos direitos civis, os direitos e os direitos sociais, este último caracterizados como o acesso a um mínimo de bem-estar econômico e de segurança. Especialmente no que refere à política social, Behringer (2010) traz a questão para o centro do debate político, econômico e sociológico, fornecendo argumentos importantes em sua defesa para este conceito linear proposto por Marshall, mas pouco consistentes do ponto de vista explicativo. Ressalta que Marshall situava a experiência do Welfare State como uma espécie de fim humanista da história, criando uma concepção de civilidade um tanto centrada na experiência europeia, desconsiderando a história concreta de cada país, e seus referidos padrões de proteção social. Em contrapartida, Behringer abordar um balanço consistente e obrigatório do debate sobre a cidadania e política social a partir de Barbalet (1989) chamando atenção para alguns elementos:

1) esta não é uma relação imediata, já que a política social é o centro de um conflito de classe e não apenas um meio para diluí-lo ou desfazê-lo (como parecia supor Marshall); 2) ainda que seja desejável pelos segmentos democráticos que essa relação - política social/cidadania - se estabeleça plenamente, pode haver contradição entre a formulação/execução dos serviços sociais e a consecução de direitos. Onde não há uma necessária identidade prática entre política social e direito social, ou seja, um altíssimo grau de seletividade no âmbito da elegibilidade institucional, por exemplo, pode ser contraditório com a perspectiva universal do direito social; 3) o conceito de direito social de cidadania pode conter ou não um elemento de crítica e de proposição da política social na perspectiva da sua ampliação. Há

que qualificar, portanto, a relação entre cidadania e direito social nas pautas de luta dos movimentos sociais (BEHRINGER, 2010, p.77).

O processo de redemocratização do país, especificamente, a partir de promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988), que trouxe em seu texto inovações, como a incorporação de normas programáticas, internalizando alguns objetivos estatais, cujos resultados seriam buscados por meio de políticas públicas. A CRFB/1988, em seus artigos 5º e 8º, estabelece a igualdade formal em direitos e obrigações entre homens e mulheres. Para outros efeitos, atribui ao Estado o dever de criar mecanismos para coibir a violência na esfera familiar e proteger cada um de seus membros. Trata-se de um marco jurídico-político da institucionalização dos direitos humanos no País, fruto do processo de articulação e mobilização do movimento feminista e de mulheres, iniciado na década de 1970, no cenário brasileiro, dando visibilidade à questão da violência contra a mulher em destaque.

A CRFB/1988 afirmou a responsabilidade do Estado como agente transformador da realidade social. Conforme assinala Pitta (2014, p.11):

De nada vale o reconhecimento de proteção por meio da norma constitucional se não for assegurado seu efeito alterador da realidade. Em razão da força normativa da Constituição esta não pode ser vista como mero documento político simbólico, mas, ao contrário, deve ser reconhecida a força vinculante de suas prescrições. Os valores expressos na Constituição são utopias de direito positivo por expressarem metas de transformação social ‘na direção da realização dos direitos fundamentais de todos’.

No âmbito jurídico-institucional, as políticas públicas podem ser definidas conforme formulado por Bucci (2013, p.5):

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios a disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados.

As políticas públicas, conforme Ferrari (2019), relacionam-se com o direito à medida que sua elaboração tem sido pautada por parâmetros de legalidade e constitucionalidade, gerando, assim, efeitos jurídicos. Nota-se o papel do Estado como mediador da garantia de direitos sociais constitucionalmente previstos.

No que tange à aplicabilidade das políticas públicas, assunto a ser abordado nessa seção, é o modo como se deu a criação e o desenvolvimento de políticas públicas para as mulheres, com o objetivo de promover uma sociedade mais justa e igualitária, com enfoque principalmente nas ações governamentais voltadas ao combate a todas as formas de violência contra a mulher e a responsabilidade estatal pela promoção, fiscalização e continuidade dos avanços encontrados.

Ainda no âmbito da CRFB/1988, essa prevê, expressamente, em seu Capítulo I “Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos” a igualdade de direitos e de tratamento entre homens e mulheres, bem como ressalta o dever do Estado na proteção da família. No entanto, somente após 15 anos da promulgação da CRFB/1988 é que o oferecimento de proteção especial à mulher e a garantia de seus direitos fundamentais despontou de forma mais significativa na agenda do Governo Federal, com a criação da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, em 2003, com *status* ministerial. Conforme Ferrari (2019, p.45):

Apesar de o Estado brasileiro ter reconhecido, ainda que recentemente, a posição de desigualdade ocupada pela mulher na sociedade, mais susceptível a ser discriminada e violentada, encarregando-se como agente transformador empenhado na eliminação desta desigualdade, na prática pouco foi feito após o processo de redemocratização do país para que a promoção da igualdade de gênero deixasse de ser mera utopia.

Apesar da CRFB/1988 e a ratificação, pelo Brasil, de tratados internacionais, Pitta (2014) considera que persiste, ainda hoje, na sociedade brasileira, uma cultura sexista e discriminatória em razão das mulheres, obstruindo a fruição de seus direitos de maneira autônoma e digna. Ou seja, a igualdade de direitos ainda não corresponde à igualdade efetiva de participação.

A CRFB/1988 instituiu, em seu artigo 226, parágrafo 8º, que o “Estado assegurará a assistência a família na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações”. Formalizou-se, assim, a responsabilidade do Estado quanto à garantia do cumprimento dos direitos humanos fundamentais. No que tange aos direitos da mulher, o Estado assumiu o dever de promover a igualdade de gênero, combatendo a violência perpetrada contra as mulheres ao longo de incontáveis gerações.

Conforme Souza (2007), a formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em ações ou programas que produzirão resultados ou transformações na sociedade. A autora também aponta para a diferenciação entre os conceitos de política pública e política social. No

primeiro, afirma que os estudos buscam explicar a natureza da política analisada e seus processos. Já no segundo conceito, as pesquisas tomam o processo apenas como plano de fundo e se concentram nas consequências da política, ou seja, o que a política fez ou faz. Souza (2007, p.82) conclui que:

O principal foco analítico da política pública esta na identificação do tipo de problema que a política publica visa corrigir, na chegada desse problema ao sistema político e à sociedade política, no processo percorrido nessas duas arenas, e nas instituições/regras que irão modelar a decisão e a implementação da política pública.

Até que se alcance a implementação de políticas públicas, Medeiros (2019) ressalta que há um complexo processo e denso trajeto. Para entendimento desse, a autora aponta a necessidade de considerar as seguintes indagações: Por que alguns problemas se tornam importantes para um governo? E como uma ideia se insere no conjunto de preocupações dos formuladores de políticas, transformando-se em uma política pública?

As etapas que compõem o processo de elaboração de políticas públicas se constituem de sistemas de decisões e ações, tomadas por parte das instituições governamentais de acordo com a lei. Entre essas etapas estão: preparação da decisão política, definição da agenda governamental, formulação, implementação, monitoramento e avaliação.

#### **2.4 Movimento Feminista e Agenda Governamental: visibilidade da violência doméstica a partir da construção humana e social**

A agenda governamental diz respeito ao conjunto de assuntos sobre os quais o governo concentra sua atenção em um determinado momento. Conforme Medeiros (2016), o período de formulação da Agenda Governamental pressupõe um processo de seleção de questões sociais que são transformadas em problemas, despertando nos gestores a necessidade de atuação para resolução desses, resultando na inserção desses problemas na agenda governamental.

No âmbito da formação da agenda sobre o tema da violência doméstica contra a mulher, precisa-se levar em consideração os contextos que contribuíram para o reconhecimento dessa questão como um problema demandante de atuação estatal, ou seja, a participação do movimento feminista e de mulheres na construção de uma pauta de enfrentamento dessa violência, demandando a atenção dos formuladores de políticas determinando a inserção dessa questão na tão competitiva agenda governamental.

No Brasil, sob o pretexto do adultério, o assassinato de mulheres era legítimo antes da República. A relação sexual da mulher, fora do casamento, constituía adultério, sendo permitido ao marido, assassinar ambos os amantes. Blay (2003) ressalta que, o Código Criminal de 1830 atenuava o homicídio praticado pelo marido quando houvesse adultério. Posteriormente, o Código Civil de 1916 alterou essas disposições, considerando o adultério de ambos os cônjuges razão para desquite. A autora enfatiza que alterar a lei não modificou o costume marital de matar a esposa ou companheira. Os crimes passionais eram considerados, pelas feministas, uma verdadeira epidemia, um dos mais graves problemas nas décadas de 1920 e 1930. Com intuito de coibir e punir os crimes passionais então tolerados pela sociedade e pela Justiça, e encabeçando o movimento feminista contra esses crimes, promotores públicos fundaram o Conselho Brasileiro de Higiene Social. Não era propriamente a defesa das mulheres que eles visavam, mas pretendiam, efetivamente, proteger a instituição família. O movimento dos Promotores e das feministas alcançou êxito relativo, embora os crimes passionais continuassem a ocorrer e os assassinos a serem absolvidos.

No âmbito das políticas públicas, conforme Pontes e Damasceno (2017), os movimentos feministas e de mulheres tiveram um papel político fundamental nos anos de 1980 e 1990, quando no debate sobre os direitos das mulheres, imersa na questão de gênero, propuseram e articularam políticas públicas nas diversas áreas (saúde, educação, assistência social, trabalho, etc) que consolidaram mecanismos de visibilidade, garantia de direitos, autonomia e fortalecimento das mulheres nos espaços públicos e privados da sociedade brasileira.

Farah (2004) enfatiza que a inclusão da questão de gênero na agenda governamental ocorreu como parte do processo de democratização, significando a inclusão de novos atores no cenário político e a incorporação de novos temas pela agenda política. Os movimentos sociais que participaram de lutas pela redemocratização do regime tinham as mulheres como um de seus integrantes fundamentais, o que torna a história desses movimentos também a história da constituição das mulheres como sujeito coletivo.

Nas palavras de Blay (2003, p.91),

Ao longo das décadas de 1960 e 1970, feministas de classe média, militantes políticas contra a ditadura militar e intelectuais foram se somando a sindicalistas e trabalhadoras de diferentes setores. Certamente, unia-as uma visão democrática e igualitária dos direitos da mulher que suplantava diferenças partidárias e ideológicas. Formou-se um vasto movimento unido de mulheres, se considerarmos que o inimigo era comum. Ao movimento



feminista se aglutinou uma série de grupos que atuaram cotidianamente a favor dos direitos a melhores condições de vida, pela anistia, pela igualdade de direitos entre homens e mulheres. A formação de entidades voltadas a abrigar mulheres vítimas de violência doméstica não tardou a se formar. Por todo o Brasil grupos de ativistas, voluntárias, procuravam enfrentar todos os tipos de violência: estupros, maus tratos, incestos, perseguição a prostitutas, e infindáveis violações dos direitos humanos de mulheres e meninas. Diferentemente das décadas de 1910 e 1920, agora as denúncias destes crimes escondidos na e pela família tornaram-se públicos. Recebidos inicialmente com descrédito e sarcasmo pela mídia em geral, aos poucos foram reconhecidos. Muito esforço custou às mulheres da sociedade civil arcar com esta fundamental atividade.

As primeiras conquistas do movimento feminista junto ao Estado para a implementação de políticas públicas voltadas ao combate à violência contra mulheres datam da década de 1980. Conforme Oliveira e Cavalcanti (2007), as Delegacias de Defesa da Mulher (DDM), posteriormente Delegacias Especiais de Atendimento à Mulher (DEAMs) foram consequências das discussões do movimento de mulheres e da realidade violenta em que se encontravam e ainda se encontram diversas mulheres nesse País, antes escondida entre quatro paredes, que passou a fazer parte da agenda pública.

Representando uma conquista do movimento feminista e de mulheres na luta contra a violência, conforme Krieger et al (2008), a primeira Delegacia foi criada em São Paulo, em agosto de 1985, posteriormente, outras 152 foram instaladas. No entanto, mais da metade delas no estado de São Paulo e as demais nas capitais de outros estados. Embora concentradas no Estado de São Paulo ou a predominantemente restrito às capitais, as DDMs configuraram-se como um incremento de registro de ocorrências policiais em todo o Brasil, proporcionando maior visibilidade das estatísticas de violência contra a mulher, no aumento das denúncias, assim como seus limites. ampliando a discussão política sobre esse fenômeno.

De acordo com Ferrari (2019), o Estado brasileiro criou as DDM/DEAMs, consideradas as primeiras políticas públicas com enfoque no enfrentamento da violência contra a mulher desenvolvidas em âmbito nacional, com o intuito de cumprir as obrigações assumidas e efetivar os direitos das mulheres, após ratificar o tratado CEDAW, em 1984. Ressalta-se que, apesar da amplitude nacional, inexistia qualquer padronização do atendimento prestado nas diversas DDM/DEAMs.

Ressalta Brandão (2004) que, quando as delegacias desenvolvem as operações de maneira isolada, com ausência de elementos necessários à qualificação do atendimento dispensado à mulher, o atendimento resulta na chamada “rota crítica”, ou seja, a exposição da

usuária à revitimização ou à novas agressões, como consequência da insuficiência dos sistemas protetivos; isolamento social e constantes deslocamentos visando à fuga da perseguição iniciada pelo agressor.

Foi necessário muito treinamento e conscientização para formar uma equipe profissional com homens e mulheres sensibilizados com a violência sofrida por mulheres e meninas, cometida por pais, padrastos, parceiros íntimos, dentre outros, para que então o atendimento nas DDMs fosse mais humanizado, a fim de garantir os direitos das mulheres em situação de violência, diferente do que aponta Blay (2003, p.91) sobre os atendimentos anteriores:

Em 1985, criou-se a primeira Delegacia de Defesa da Mulher, órgão eminentemente voltado para reprimir a violência contra a mulher. Concomitantemente, na sociedade civil, como já apontamos, vigoravam vários grupos feministas de apoio às mulheres vítimas. Intenso trabalho, quase sempre com escassos recursos e muito voluntariado, tentava suprir uma lacuna que agora, timidamente, começava a ser encampada pelo Estado. Nos anos anteriores, as mulheres que recorriam às Delegacias em geral sentiam-se ameaçadas ou eram vítimas de incompreensão, machismo e até mesmo de violência sexual. Com a criação das Delegacias de Defesa da Mulher (DDM) o quadro começou a ser alterado. O serviço nas DDMs era e é prestado por mulheres, mas isto não bastava, pois muitas destas profissionais tinham sido socializadas numa cultura machista e agiam de acordo com tais padrões.

Para a autora, essa tarefa de conscientização e reciclagem profissional deve ser permanente, pois assim como os quadros funcionais, os problemas também mudam. Assim, transformar essa relação de subordinação de gênero foi o início de uma revolução parcialmente bem-sucedida nos papéis sociais. Os crimes de gênero continuaram, e, não eram apenas com os maridos, mas outros parceiros também agrediam e matavam as mulheres sob os mais diversos pretextos.

Blay (2003) ressalta ainda que, como exemplo dessa desarticulação, a proposta de criação de mais Delegacias de Defesa da Mulher, instrumento muito importante, mas com necessidade de emparelhamento em sua estrutura física, equipamentos, atuação combinada com as demais delegacias, com a Secretaria de Segurança, da Justiça, da Educação e demais órgãos do Governo Estadual e Federal, além de treinamento profissional permanente. As atuações das delegacias podem ser restritas caso não estejam inseridas em um programa de transformação da cultura da força e da violência de gênero.

Na culminância da Década da Mulher, declarada pela ONU, em 1985, além da inauguração da primeira Delegacia de Defesa da Mulher (DDM) em São Paulo é criado o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM). No ano seguinte - em 1986 - no estado de São Paulo, foi criada pela Secretaria de Segurança Pública a primeira Casa-abrigo, com a finalidade de acolher as mulheres em situação de risco e violência em seus filhos, quando não havia outra opção diante da gravidade da situação. Conforme Silveira (2006) essas três importantes conquistas da luta feminista brasileira são as principais balizas das ações do Estado, voltadas para a promoção dos direitos das mulheres no combate à violência.

O Conselho Nacional de Direitos da Mulher (CNDM), órgão de caráter consultivo, deliberativo da sociedade civil junto ao governo, criado através da lei nº 7.353 de 1985 com o objetivo de promover políticas para assegurar condições de igualdade às mulheres. Pontes e Damasceno (2017) ressaltam que o Conselho foi criado com autonomia administrativa e financeira, vinculado ao Ministério da Justiça, definindo-se por atuar de forma imediata em três linhas: Creches, Violência e Constituinte. Ressaltam Pontes e Damasceno (2017) que, ao elaborar projetos para intervir também nas áreas da saúde, do trabalho, da educação e da cultura, o Conselho teve um papel importante no processo de democratização do País, garantindo que grande parte das reivindicações do movimento de mulheres fosse incluída na CRFB/1988. Esse Conselho era, portanto, responsável pelo monitoramento das políticas públicas de combate à violência contra as mulheres, que estavam voltadas para a criação e manutenção de DEAMs e de Casas-abrigo.

No lapso temporal existente entre a promulgação da CRFB/1988 e da criação da Secretaria Especial de Política para Mulheres, não se evidenciou qualquer política nacional sistematizada voltada à proteção da mulher. A criação de DEAMs, ainda que de forma desarticulada, e de Casas-abrigo foi o principal eixo da política de combate à violência contra as mulheres, com ênfase na assistência social e segurança pública. Uma pequena ampliação da política se dá a partir da elaboração da Norma Técnica do Ministério da Saúde para prevenção e tratamento dos agravos resultantes da violência sexual, em 1998. Posteriormente, promulgação da Lei 10.778/03 institui a notificação compulsória dos casos de violência contra as mulheres atendidas nos serviços de saúde, públicos ou privados, considerados um avanço no âmbito do combate à violência contra a mulher.

No âmbito da assistência à saúde das vítimas de violência doméstica contra a mulher, Camargo e Aquino (2003) ressaltam que, somente a partir da década de 1990 é que os

serviços de saúde passaram a adotar ações visando o diagnóstico da violência, oferecendo atenção à saúde nos casos de violência sexual, violência contra as crianças e outros agravos. Conforme os autores, a implantação das primeiras Casas-abrigo, na década de 1990, concretizou-se como resposta às reivindicações do movimento de mulheres, apoiadas pelas próprias Delegacias de atendimento à Mulher, considerando que, as providências policiais e jurídicas eram burladas pelos agressores e, muitas vezes, as denunciadas sofriam violência maior como castigo por sua iniciativa.

Historicamente, o desenvolvimento de políticas públicas de atendimento à mulher em situação de violência doméstica foi marcado pelo retrocesso e descaso. Conforme Camargo e Aquino (2003), desde a década de 1980, no Brasil, a única resposta do Estado restringiu-se basicamente à proteção policial e ao encaminhamento jurídico dos casos, visando à punição do agressor e reparação à vítima, evidenciando a ausência de uma intervenção que impactasse, de maneira transformadora, nessa questão da violência perpetrada contra as mulheres.

Apesar dos esforços iniciais para o enfrentamento da violência contra a mulher evidenciados a partir das décadas de 1980 e 1990, previstos por intermédio de normas constitucionais ou pela ratificação de tratados internacionais, Ferrari (2019) constata a irrelevância da promoção de igualdade de gênero e combate à violência contra a mulher na agenda estatal brasileira até o início dos anos 2000. Não havia qualquer coordenação centralizada das políticas públicas para a prevenção da violência de gênero que permitisse ao Estado atuar e fiscalizar, de maneira uniforme, as políticas implementadas. Notam-se apenas algumas poucas e esparsas ações, nos planos estaduais e municipais, desarticuladas, sem qualquer política nacional sistematizada.

No período anterior à criação da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), a atuação governamental não se traduzia, de fato, em uma política pública de enfrentamento da violência perpetrada contra as mulheres, estando restrita ao atendimento via Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher e no encaminhamento das mulheres às casas-abrigo. À disposição da sociedade e das mulheres em situação de violência, estava apenas uma infraestrutura social de atendimento ainda muito precária, tanto nos termos de quantidade de serviços ofertados quanto pela inexistência de uma articulação entre os serviços que propiciassem a constituição de uma rede. Blay (2003) já chamava a atenção para a necessidade de políticas públicas transversais no enfrentamento da cultura machista e patriarcal, que atuassem modificando a discriminação e a incompreensão de que os Direitos

das Mulheres são Direitos Humanos. Políticas públicas transversais visando à equidade de gênero constitui um caminho para alterar a violência em geral e de gênero em particular. A autora destaca, sobretudo, que um planejamento de políticas públicas transversais só funcionará com a total participação da sociedade civil.

## **2.5 Secretaria Especial de Políticas para Mulheres: formulação, coordenação e articulação de políticas para as mulheres**

A prioridade, por parte do Estado, no enfrentamento da violência de gênero e a superação de suas assimetrias, iniciou-se a partir dos anos 2000. Em meio há muitos entraves, dificuldades estruturais e orçamentárias, um planejamento nacional resultou, em 2003, na criação da Secretaria Especial de Políticas para Mulheres, com autonomia para promoção de políticas públicas aplicáveis em todo território brasileiro, com intuito de efetivar dos direitos fundamentais da mulher, combatendo a violência de gênero e proporcionando novas formas de empoderamento feminino. Conforme aponta Pontes e Damasceno (2017), a Secretaria é criada por meio da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003 (BRASIL, 2003), com a missão de erradicar todas as formas de desigualdade que atingem as mulheres, as quais ainda são partes constitutivas das populações ditas “vulneráveis”. No entanto, a competência desta secretaria foi definida somente em 2010, por meio da Lei nº 12.314, art. 22, que altera a lei anterior transformando a Secretaria em ministério. A Secretaria está vinculada à Presidência da República, e tem por expertise assessorar direta e imediatamente o Presidente da República na formulação, coordenação e articulação de políticas para as mulheres.

As políticas públicas promovidas pela SPM são caracterizadas pela transversalidade, em que os órgãos dos três níveis de governo devem compartilhar a responsabilidade pela execução e resultados destas políticas, não se restringindo apenas ao próprio órgão específico. A reorganização de todas as políticas públicas e das instituições para incorporação da perspectiva de gênero é possível por meio da gestão da transversalidade, de modo que a atuação do Estado seja a base da política para as mulheres.

Enquanto constructo teórico orientador, a transversalidade das políticas de gênero consiste em ressignificar os conceitos chave que possibilitam um entendimento mais amplo e adequando das estruturas e dinâmicas sociais que se mobilizam – na produção de desigualdades de gênero, raciais, geracionais, de classe, entre outras. Já enquanto conjunto de ações de práticas, a transversalidade das políticas de gênero constitui uma nova estratégia para o desenvolvimento democrático como processo estruturado em função da inclusão sociopolítica das diferenças tanto no âmbito privado

quanto no público; sendo também e sobretudo, necessária nos espaços de relação de poder e de construção da cidadania (SPM, 2004, p.10).

À medida que foram garantidos recursos para a criação de serviços e para a implementação de políticas públicas integradas de enfrentamento da violência contra as mulheres, a criação da SPM representou um importante marco para a constituição de uma rede de atendimento às mulheres em situação de violência. A partir disso, as ações de enfrentamento mudaram de foco, ampliando-se, dando início à formulação da Política Nacional para as Mulheres, política essa que lança diretrizes para uma atuação coordenada dos organismos governamentais nas três esferas da federação.

A Política Nacional para as Mulheres orienta-se pelos seguintes pontos fundamentais:

- Igualdade e respeito à diversidade – Igualdade e respeito à diversidade mulheres e homens são iguais em seus direitos. A promoção da igualdade implica no respeito à diversidade cultural, étnica, racial, inserção social, situação econômica e regional, assim como os diferentes momentos da vida das mulheres;
- Equidade – a Equidade todas as pessoas devem ser garantidas a igualdade de oportunidades, observando-se os direitos universais e as questões específicas das mulheres;
- Autonomia das mulheres Autonomia das mulheres – a Autonomia das mulheres poder de decisão sobre suas vidas e corpos deve ser assegurado às mulheres, assim como as condições de influenciar os acontecimentos em sua comunidade e seu país;
- Laicidade do Estado Laicidade do Estado – as Laicidade do Estado políticas públicas voltadas para as mulheres devem ser formuladas e implementadas independentemente de princípios religiosos, de forma a assegurar os direitos consagrados na Constituição Federal e nos instrumentos e acordos internacionais assinados pelo Brasil;
- Universalidade das políticas – as universalidades das políticas líticas públicas devem garantir, em sua implementação, o acesso aos direitos sociais, políticos, econômicos, culturais e ambientais para todas as mulheres;
- Justiça social – a Justiça social redistribuição dos recursos e riquezas produzidas pela sociedade e a busca de superação da desigualdade social, que atingem de maneira significativa às mulheres, devem ser assegurados;
- Transparência dos atos públicos - respeito aos princípios da administração pública, tais como legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência, com transparência nos atos públicos e controle social, deve ser garantido;
- Participação e controle social Participação e controle social – o Participação e controle social debate e a participação das mulheres na formulação, implementação, avaliação e controle social das políticas públicas devem ser garantidos e ratificados pelo Estado brasileiro, como medida de proteção aos direitos humanos das mulheres e meninas (SPM, 2005. p.7).

As políticas públicas voltadas para as mulheres visam a universalizar os seus direitos já legalmente instituídos, porém vivenciados por uma minoria privilegiada. Essas políticas

atuam como correções nas distorções existentes em nossa sociedade, viabilizando o acesso das mulheres aos direitos de qualquer cidadão. Conforme Oliveira e Cavalcante (2007, p.45):

São as chamadas 'Políticas ou Ações Afirmativas', instrumentos que o Estado possui, voltadas para superar ou ao menos amenizar as desigualdades, defendendo os direitos humanos, no caso os das mulheres, principalmente as que se encontram em situação de violência, na sua integralidade, atentando sempre para as especificidades femininas. Elas priorizam a inclusão social de grupos discriminados como os negros e as mulheres, buscando a redução de disparidades e ampliação da justiça social, associados a direitos específicos ou restritos mas, sobretudo, vistos como direitos humanos, inscritos nas práticas sociais do cotidiano.

O Governo Federal, em 2004, sob a coordenação da SPM e do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM) convocou a I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (I CNPM), um marco na afirmação dos direitos da mulher que mobilizou, por todo o Brasil, cerca de 120 mil mulheres a participarem, diretamente, dos debates e apresentaram as propostas para a elaboração coletiva do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres que, agora, a SPM está colocando em prática. Neste Plano é que se consolida do eixo de Enfrentamento da Violência contra as Mulheres, com a previsão de ações na área para o período 2004- 2007. Pontes e Damasceno (2017) enfatizam que esta convocação precedida de conferências estaduais e municipais, mobilizou mulheres e governos em todo o país para a discussão de políticas públicas para as mulheres, culminando no primeiro Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, revisado através das conferências seguintes, nos anos de 2007 e 2013.

Assim, a partir do PNPM as ações de enfrentamento da violência contra as mulheres não mais se restringem às áreas da segurança e assistência social, mas buscam envolver diferentes setores do Estado, no sentido de garantir os direitos das mulheres a uma vida sem violência. Traduz em ações o compromisso assumido, em 2002, pela Presidência da República, no âmbito do enfrentamento das desigualdades de gênero em nosso país e reconhece o papel fundamental do Estado por meio de ações e políticas públicas, no combate a essas e outras desigualdades sociais.

Antes de prosseguir abordando de maneira específica os planos nacionais de políticas para mulheres, faz-se necessário diferenciar políticas públicas de gênero e políticas públicas para as mulheres.

As políticas públicas para as mulheres têm no feminino a sua abordagem central, numa perspectiva de reprodução social, ou seja, a centralidade posta na mulher-família, reafirmando

a visão essencialista de que a reprodução e a sexualidade causam a assimetria de gênero de maneira simples e inevitável. Elas enfatizam a responsabilidade feminina pela reprodução social, educação dos filhos, pela demanda por creches, por saúde e outras necessidades que garantam a manutenção e permanência da família e não necessariamente seu empoderamento e autonomia.

As Políticas públicas de gênero priorizam a importância e o significado que se estabelece no relacionamento entre os sexos. Configuram ações governamentais que implicam e envolvem a diferenciação dos processos de socialização entre o feminino e o masculino, ampliando a reflexão para a natureza dos conflitos e das negociações que são produzidos nas relações interpessoais, que se estabelecem entre homens e mulheres, considerando a dimensão da subjetividade feminina que passa pela construção da condição de sujeito. Conforme Lima (2020, p.4304), as políticas públicas de gênero se referem a “[...] um conjunto de ações voltadas para diversas expressões identitárias, como mulheres, lésbicas, gays, bissexuais e trans (LGBTs) e outras identidades de gênero e orientações sexuais”.

Para Bandeira (2005), a percepção desses pressupostos e diferenciações políticas devem ser entendidas pelos agentes públicos com clareza, para que, por exemplo, a violência doméstica dentro da natureza das relações e nos padrões de comportamento entre os sexos, resultando em possibilidades de sua resolução. As políticas para as mulheres não são excludentes das políticas de gênero, apesar de uma perspectiva restrita para atendimento das demandas das mulheres sem priorizar a possibilidade de ruptura com as questões tradicionais de gênero. Em longo prazo as políticas para as mulheres devem se transformar em política de gênero.

### **2.5.1 Plano Nacional de Políticas para as Mulheres: afirmar as diferenças para promover a igualdade**

O I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM) implementado em 2005, para além de fins políticos, tratava-se de um instrumento de afirmação da cidadania das mulheres.

O I PNPM tem 199 ações, distribuídas em 26 prioridades, que foram definidas a partir dos debates estabelecidos na I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres. Elas foram organizadas por um Grupo de Trabalho, coordenado pela Secretaria de Políticas para Mulheres e composto por representantes dos Ministérios da Saúde, Educação, Trabalho e Emprego, Justiça, Desenvolvimento Agrário, Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Planejamento, Orçamento e Gestão, Minas e Energia e



Secretaria Especial de Políticas da Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM) e de representantes das esferas governamentais estadual – representados pelo Acre – e municipal – representada por Campinas/SP (SPM, 2005, p. 13).

As ações do Plano foram traçadas a partir de quatro amplas áreas de atuação estratégicas, consideradas como as mais importantes e urgentes para garantir, de fato, a cidadania das mulheres e direito a uma vida mais digna. São elas:

1- Autonomia, igualdade no mundo do trabalho e cidadania; 2- Educação inclusiva e não sexista; 3- Saúde das mulheres, direitos sexuais e direitos reprodutivos, e; 4- Enfrentamento da violência contra as mulheres. Para cada área estratégica foram definidos objetivos, metas, prioridades e plano de ação, construindo assim um caminho na busca da superação de desigualdades de gênero (SPM, 2005, p.13).

A presente dissertação irá traçar reflexões mais aprofundadas referentes à quarta área de atuação, *Enfrentamento da violência contra as mulheres*.

A responsabilidade de atuação da Secretaria no combate à violência de gênero, bem como das políticas públicas desenvolvidas com tal finalidade é ressaltada por Ferrari (2019, p.13), ao afirmar que:

O papel secundário das políticas públicas voltadas à promoção de direitos e igualdades da mulher é notável em diferentes momentos da história, persistindo até a atualidade. Em 2004, quando elaborado o I Plano Nacional de Políticas para Mulheres, um capítulo teve que ser dedicado para justificar o porquê da necessidade de se incorporar a perspectiva de gênero no planejamento e no orçamento do governo federal, demonstrando a falta de percepção governamental acerca de um problema muito presente na realidade das mulheres brasileiras.

Uma das políticas públicas de enfrentamento da violência de gênero prevista e desenvolvida com amparo da I PNPM foi a criação, em 2005, do Serviço de Central Telefônica para Atendimento às Mulheres em Situação de Violência, mais tarde concretizado no programa “Ligue 180”. Com o objetivo orientador para as mulheres em situação de violência, quanto aos seus direitos e os serviços disponíveis para o atendimento de suas demandas, a Central “Ligue 180” é um número de utilidade pública, que pode ser acessado gratuitamente por mulheres em todo território nacional, e representa, portanto, um importante avanço no tocante à divulgação dos serviços da rede de atendimento e à garantia de acesso das mulheres à rede.

Segundo a Política Nacional de Enfrentamento da Violência contra as Mulheres, “[...] cabe à Central o encaminhamento da mulher para os serviços da rede de atendimento mais

próxima, assim como prestar informações sobre os demais serviços disponíveis para o enfrentamento à violência” (SPM, 2007, p.16). Dessa forma, ao criar a Central de Atendimento à Mulher, o Governo Federal, por meio da SPM, instaura uma vinculação da Rede de Atendimento às Mulheres em Situação de Violência, aos serviços especializados, como casas-abrigo, centros de referência de atendimento à mulher e delegacias de polícia, atuando como porta de entrada ao proporcionar maior visibilidade a esses serviços, além de funcionar como um instrumento de monitoramento da atuação de cada uma dessas instituições do Estado, constituindo-se em uma importante fonte de informações sobre a qualidade do atendimento oferecido nos serviços especializados e não-especializados, o que possibilita a avaliação das políticas públicas de enfrentamento. Um exemplo da importância da central 180 ficou evidente durante a pandemia da COVID-19. Com aumento dos registros pela Central Ligue 180, em contrapartida com a diminuição dos registros presenciais nas DEAMs, que será detalhado mais adiante.

Outra ação articulada entre a SPM e o Congresso Nacional, prevista no I PNPM, era a elaboração e aprovação de projetos de leis relativos à violência de gênero, resultando posteriormente na promulgação da lei nº 11.340/2006, Lei Maria da Penha. Essa matéria legislativa surge na evidência das pressões do movimento feminista e de mulheres, contexto potencializado com condenação do Brasil pela Organização dos Estados Americanos (OEA). Considerando que a Lei Maria da Penha prevê a institucionalização de vários serviços de proteção à mulher em situação de violência, para análise de sua efetividade, no que tange à prevenção e à proteção da violência doméstica, faz-se necessário mapear o processo institucional envolvido e a diversidade de diretrizes e políticas de enfrentamento da violência decorrentes da LMP.

Dentre as estratégias de enfrentamento da violência perpetrada contra a mulher, a Lei Maria da Penha prevê, em seu artigo 9º que:

[...] a assistência à mulher em situação de violência doméstica e familiar será prestada de forma articulada e conforme os princípios e as diretrizes previstos na Lei Orgânica da Assistência Social, no Sistema Único de Saúde, no Sistema Único de Segurança Pública, entre outras normas e políticas públicas de proteção, e emergencialmente quando for o caso (BRASIL, 2006).

Em seu art. 29, a Lei faz sua contribuição no combate à violência contra a mulher, a partir da responsabilização do agressor à medida que estabelece a criação de juizados de violência doméstica e familiar contra a mulher.

No âmbito do fortalecimento da rede de enfrentamento, a LMP reforça a responsabilidade dos governos estaduais e municipais de implantarem políticas públicas de enfrentamento da violência contra as mulheres e formaliza a necessidade de uma rede articulada e intersetorial de atendimento à mulher em situação de violência. O Art. 35 estabelece a criação de serviços especializados no atendimento dos casos de violência doméstica e familiar contra a mulher, sendo esses: Centros de Referência de Atendimento à Mulher; Casas-abrigo; núcleos de defensoria pública; serviços de saúde e centros de perícia médico-legal especializados; centros de educação e reabilitação dos agressores centros de responsabilização e educação dos agressores.

O Plano também previu a elaboração de uma Política Nacional de Enfrentamento da Violência contra as Mulheres, concretizada em 2006, que estabeleceu, exclusivamente, os conceitos, princípios, diretrizes e ações preventivas relacionadas à violência contra a mulher.

Além da manutenção e detalhamento das áreas estratégicas traçadas no primeiro Plano, o II Plano Nacional de Políticas para Mulheres (II PNPM), implementado em 2008, introduziu seis novas áreas de atuação para elaboração de políticas públicas, sendo elas:

1. Participação das mulheres nos espaços de poder e decisão;
2. Desenvolvimento sustentável no meio rural, na cidade e na floresta;
3. Direito à terra, moradia digna e infraestrutura social nos meios rural e urbano;
4. Cultura, comunicação e mídias não discriminatórias;
5. Enfrentamento do racismo, sexismo e lesbofobia;
6. Enfrentamento das desigualdades geracionais que atingem as mulheres (SPM,2011,p.23).

O II PNPM apresenta as seguintes prioridades na área de violência contra as mulheres:

Ampliar e aperfeiçoar a Rede de Prevenção e Atendimento às mulheres em situação de violência (assistência); Garantir a implementação da Lei Maria da Penha e demais normas jurídicas nacionais e internacionais. (combate e garantia de direitos); Promover ações de prevenção a todas as formas de violência contra as mulheres nos espaços público e privado (prevenção); Promover a atenção à saúde das mulheres em situação de violência com atendimento qualificado ou específico (assistência); Produzir e sistematizar dados e informações sobre a violência contra as mulheres (prevenção e assistência); Garantir o enfrentamento da violência contra as mulheres, jovens e meninas vítimas do tráfico e da exploração sexual e que exercem a atividade da prostituição (prevenção, assistência e garantia de direitos); . Promover os direitos humanos das mulheres encarceradas (assistência e garantia de direitos) (SPM, 2011, p. 23).

O II PNPM também previu a continuidade das ações anteriormente previstas, o que garantiu a manutenção e aprimoramento dos resultados até então obtidos, especialmente no que concerne à garantia da implementação da Lei Maria da Penha, a criação de juizados de

violência doméstica e familiar contra a mulher e a ampliação da Central de atendimento à mulher – Ligue 180.

Os resultados positivos dentre as relações e parcerias iniciadas a partir do I PNPM foram fortalecidos no II PNPM, e expandidos para novos horizontes no PNPM 2013-2015.

O terceiro Plano Nacional de Políticas para Mulheres (PNPM 2013-2015) resultou das conferências nacionais de políticas para as mulheres, realizadas desde 2003, e das quais participam mulheres de todos os estados do País, representando as demandas dos três níveis do Poder Executivo (municipal, estadual e federal). O primeiro capítulo desse Plano aborda a importância da igualdade entre homens e mulheres no mercado de trabalho e a autonomia das mulheres. O documento enfatiza que as ações governamentais devem objetivar a eliminação da divisão sexual do trabalho, com foco na erradicação da pobreza e na garantia de participação das mulheres no desenvolvimento do Brasil, conforme apontam Pontes e Damasceno (2017, p.9):

Esta edição do PNPM (2013- 2015) destaca o Programa Nacional Mulheres Mil no Brasil como fundamental no enfrentamento da desigualdade de gênero no País, pois combate a desigual divisão sexual do trabalho e auxilia na diminuição da pobreza, promovendo maior participação feminina no desenvolvimento nacional, enfatizando nos dois primeiros capítulos a garantia à autonomia econômica das mulheres por meio da oferta de cursos de capacitação e a ampliação da oferta de cursos de profissionalização articulados com elevação de escolaridade, especialmente para mulheres em situação de vulnerabilidade social.

O objetivo geral do PNPM (2013-2015, p.12) é a diminuição dos índices de todas as tipificações de violência contra as mulheres, objetivo este que se desdobra em oito objetivos específicos:

- 1- Garantir e proteger os direitos das mulheres em situação de violência, considerando os marcadores sociais de diferença (raça, orientação sexual, deficiência, idade, inserção social, econômica e regional);
- 2- Garantir a implementação e a aplicabilidade da Lei Maria da Penha, por meio da divulgação da lei e do fortalecimento dos instrumentos de proteção de direitos e mulheres em situação de violência;
- 3- Ampliar e fortalecer os serviços especializados, integrar e articular os serviços e instituições de atendimento às mulheres em situação de violência, especialmente as mulheres do campo e da floresta;
- 4- Proporcionar atendimento humanizado integral e qualificado nos serviços especializados e na rede de atendimento;
- 5- Promover mudanças culturais para ampliar o respeito à diversidade e a valorização da paz;

- 6- Identificar e responsabilizar os agressores das mulheres;
- 7- Prestar atendimento as mulheres que têm seus direitos humanos, sexuais e reprodutivos violados;
- 8- Garantir a inserção das mulheres em situação de violência nos programas sociais disponibilizados pelas três esferas de governo.

Além de ratificar as 10 áreas de atuação propostas pelos I e II PNPM, Martins et al (2015) apontam que o PNPM 2013-2015 deu continuidade às políticas iniciadas, expandindo e aprofundando sua atuação na permanente busca da erradicação das desigualdades de gênero ainda muito marcadas na sociedade brasileira.

Simultaneamente à atualização do Plano Nacional, foi lançado em 2013, por meio do decreto nº 8.086, o Programa *Mulher: Viver sem Violência* com enfoque exclusivamente na promoção de políticas públicas para enfrentamento à violência de gênero. Trata-se de uma releitura do Pacto Nacional pelo Enfrentamento da Violência contra as Mulheres, após avaliação os resultados obtidos com as políticas implementadas a partir de 2007, concentrando-se na articulação entre as estratégias de ação para o combate à violência contra a mulher, dentre elas: a criação da Casa da Mulher Brasileira e a ampliação da Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180.

## **2.6 A Política Nacional de Enfrentamento da Violência Contra as Mulheres: intersectorialidade e ações humanizadas**

Com o intuito de explicitar os fundamentos conceituais e políticos do enfrentamento da violência contra a mulher e as políticas públicas, até então formuladas e executadas, a Secretaria Especial de Políticas para Mulheres elabora, em 2007, a Política Nacional de Enfrentamento da Violência contra as Mulheres.

O objetivo Geral dessa Política é enfrentar todas as formas de violência contra as mulheres a partir de uma perspectiva de gênero e de uma visão integral deste fenômeno. Trata-se de uma estratégia para a prevenção, combate e assistência às mulheres em situação de violência, a qual se encontra em consonância com a Lei Maria da Penha e com convenções e tratados internacionais, tais como: a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), a Convenção de Belém do Pará (1994), a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW, 1981) e a Convenção de Palermo (2000).

A Política Nacional adotou o conceito de enfrentamento, que se refere à implementação de políticas amplas e articuladas, com finalidade de responder a complexidade da violência contra as mulheres em todas as suas expressões. De acordo com o documento:

O enfrentamento requer a ação conjunta dos diversos setores envolvidos com a questão (saúde, segurança pública, justiça, educação, assistência social, entre outros), no sentido de propor ações que: desconstruam as desigualdades e combatam as discriminações de gênero e a violência contra as mulheres; interfiram nos padrões sexistas/machistas ainda presentes na sociedade brasileira; promovam o empoderamento das mulheres; e garantam um atendimento qualificado e humanizado às mulheres em situação de violência. Portanto, a noção de enfrentamento não se restringe à questão do combate, mas compreende também as dimensões da prevenção, da assistência e da garantia de direitos das mulheres (SPM, 2011, p.11).

No âmbito preventivo, a Política Nacional buscou implementar ações que visem desconstruir os mitos e estereótipos de gênero e que modifiquem os padrões sexistas, perpetuadores das desigualdades de gênero e da violência contra as mulheres. Inclui ações educativas e culturais que disseminem atitudes igualitárias e valores éticos de respeito às diversidades de gênero, raça/etnia, geracionais e de valorização da paz. O enfoque das ações preventivas é visibilizar as diferentes expressões de violência de gênero contra as mulheres e romper com a tolerância da sociedade frente ao fenômeno. No tocante à violência doméstica, a prevenção deverá focar a mudança de valores, em especial no que tange à cultura do silêncio quanto à violência sofrida pelas mulheres no espaço doméstico e à banalização do problema pela sociedade.

As ações de combate à violência contra as mulheres incluem o estabelecimento e cumprimento de normas penais que garantam a punição e a responsabilização dos autores da violência.

No âmbito do combate, a Política Nacional proporá ações que garantam a implementação da Lei Maria da Penha, em especial nos seus aspectos processuais/penais e no que tange à criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher. A Política também buscará fortalecer ações de combate ao tráfico de mulheres e à exploração comercial de mulheres adolescentes/jovens. No que diz respeito aos direitos humanos das mulheres, a Política deverá cumprir as recomendações previstas nos tratados internacionais na área de violência contra as mulheres (em especial aquelas contidas na Convenção de Belém do Pará – Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (1994) e na Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher - CEDAW, 1981). No eixo da garantia de direitos, deverão ser implementadas iniciativas que promovam o empoderamento das mulheres, o acesso à justiça e a o resgate das mulheres como sujeito de direitos (SPM, 2011, p.11).

No que refere à assistência, a Política Nacional deverá garantir o atendimento humanizado e qualificado às mulheres em situação de violência por meio da formação continuada de agentes públicos e comunitários, como também a criação e ampliação de serviços especializados, tais como: Casas-Abrigo, Centros de Referência, Centros de Reabilitação e Educação do Agressor, Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, Defensorias da Mulher. Ainda no âmbito da assistência, prevê a constituição e fortalecimento da Rede de Atendimento, com articulação das três esferas de governos e da sociedade civil para que se estabeleça de uma rede de parcerias para o enfrentamento da violência contra as mulheres, no sentido de garantir um atendimento integral as mulheres em situação de violência.

Para a consecução dos quatro eixos da Política Nacional de Enfrentamento da Violência Contra as Mulheres, o monitoramento, a avaliação sistemática e o acompanhamento de todas as ações desenvolvidas nas áreas de prevenção e combate à violência contra as mulheres são fundamentais; e na assistência e garantia de direitos das mulheres em situação de violência. Os eixos estruturantes da Política Nacional de Enfrentamento da violência contra as mulheres estão dispostos na Figura 1.

Figura 1. Eixos estruturantes da Política Nacional de Enfrentamento da violência contra as Mulheres



Fonte: Política Nacional de Enfrentamento da Violência Contras as Mulheres (2010, p.13).

A Política Nacional orienta-se pelos princípios propostos no Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (2004) nos seguintes pontos fundamentais: Igualdade e respeito à diversidade; Equidade; Autonomia das mulheres; Laicidade do Estado; Universalidade das

políticas; Justiça social; Transparência dos atos públicos; Participação e controle social. São diretrizes da Política Nacional de Enfrentamento da Violência contra as Mulheres:

Garantir o cumprimento dos tratados, acordos e convenções internacionais firmados e ratificados pelo Estado Brasileiro relativos ao enfrentamento da violência contra as mulheres; Reconhecer a violência de gênero, raça e etnia como violência estrutural e histórica que expressa a opressão das mulheres e que precisa ser tratada como questão da segurança, justiça, educação, assistência social e saúde pública. Combater as distintas formas de apropriação e exploração mercantil do corpo e da vida das mulheres, como a exploração sexual e o tráfico de mulheres. Implementar medidas preventivas nas políticas públicas, de maneira integrada e intersetorial nas áreas de saúde, educação, assistência, turismo, comunicação, cultura, direitos humanos e justiça. Incentivar a formação e capacitação de profissionais para o enfrentamento à violência contra as mulheres, em especial no que tange à assistência. Estruturar a Redes de Atendimento à mulher em situação de violência nos Estados, Municípios e Distrito Federal (SPM, 2011, p.14).

Além de proporcionar às mulheres em situação de violência um atendimento humanizado e qualificado nos serviços especializados e na Rede de Atendimento, a Política busca implementar ações previstas no II PNPM (2008), que apresentou prioridades na área de violência contra as mulheres. As ações e as metas a serem implementadas pela Política Nacional encontram-se previstas no Pacto Nacional de Enfrentamento da Violência contra as Mulheres.

## **2.7 O Pacto Nacional pelo Enfrentamento da Violência contra as Mulheres: acordo federativo para planejamento de ações políticas**

A fim de constituir um plano de ações referente à Agenda Social do Programa de Aceleração do Desenvolvimento, consolidou-se, em 2007, o Pacto Nacional pelo Enfrentamento da Violência Contra as Mulheres. Trata-se de um acordo federativo entre os Governos Federal, Estadual e Municipal para o planejamento da implementação de políticas públicas integradas em todo o território brasileiro.

Respaldado pelos I e II Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres e pela Política Nacional de Enfrentamento da Violência contra as Mulheres, o Pacto Nacional pelo Enfrentamento da Violência Contra a Mulher, e consiste em:

Um acordo federativo entre o governo federal, os governos dos estados e dos municípios brasileiros para o planejamento de ações que visem à consolidação da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres por meio da implementação de políticas públicas integradas em todo território nacional. O Pacto apresenta uma estratégia de gestão que orienta a execução de políticas de enfrentamento à Violência contra



Mulheres, no sentido de garantir a prevenção e o combate à violência, a assistência e a garantia de direitos às mulheres (BRASIL, 2011, p.2).

O Pacto Nacional foi estruturado ao redor de cinco eixos de ações, dentre os quais destacam-se: a garantia da aplicabilidade da LMP, a ampliação e o fortalecimento da rede de serviços para mulheres em situação de violência. De maneira inovadora, incentiva à formação de redes compostas por todos os serviços que atendem à mulher, visando oferecer-lhe um atendimento integral, consolidando a necessidade de articulação no atendimento. A atuação governamental, realizada isoladamente e fragmentada, evolui para uma atuação mais ampla e articulada contemplando, para além do apoio a serviços especializados, as seguintes ações: a criação de normas e padrões de atendimento; a capacitação de agentes públicos para prevenção e atendimento; o incentivo à constituição de redes de serviços; o aperfeiçoamento da legislação; o apoio a projetos educativos e culturais de prevenção à violência; e a ampliação do acesso das mulheres à justiça e aos serviços de Segurança Pública.

O Pacto Nacional parte do entendimento de que a violência constitui um fenômeno de caráter multidimensional, que requer a implementação de políticas públicas amplas e articuladas nas mais diferentes esferas da vida social, como na educação, no mundo do trabalho, na saúde, na segurança pública, na assistência social, na justiça, na assistência social, entre outras. Esta conjunção de esforços deve resultar em ações que, simultaneamente, desconstruam as desigualdades e combatam as discriminações de gênero, interfiram nos padrões sexistas/machistas ainda presentes na sociedade brasileira e promovam o empoderamento das mulheres. Compreende, assim, não apenas a dimensão do combate aos efeitos da violência contra as mulheres, mas também as dimensões da prevenção, assistência, proteção e garantia dos direitos daquelas em situação de violência, bem como o combate à impunidade dos agressores (SPM, 2011, p.3).

O pacto trata do Fortalecimento dos Serviços Especializados da Rede de Atendimento, considerando que a constituição de uma rede de atendimento às mulheres em situação de violência se faz necessária devido a multidimensionalidade e magnitude da questão da violência contra a mulher, integrando diferentes áreas de atuação, em especial, a justiça, a segurança pública, a saúde e a assistência social. Também visa garantir a implementação da Lei Maria da Penha e exige, para seu cumprimento, ações que articulem todas as instituições responsáveis e conscientizem a população sobre os direitos das mulheres. Dentre as ações de fortalecimento e ampliação dos serviços especializados da rede de atendimento, destacam-se a definição e a implantação das Diretrizes Nacionais para o Abrigamento de Mulheres em Situação de Risco e Violência, previstas nesse pacto, as quais serão tratadas, de maneira mais específica, no quarto capítulo.

Ao definir um dos seus eixos como Fortalecimento da Rede de Atendimento e Implementação da Lei Maria da Penha, o Pacto garante um maior aporte de recursos por parte da SPM e demais Ministérios para a criação, reaparelhamento e reforma de serviços especializados de atendimento à mulher, em especial, Casas-abrigo, Centros de Referência de Atendimento à Mulher, DEAMs, Casas de Acolhimento Provisório, Núcleos da Mulher nas Defensorias Públicas, Promotorias Especializadas, Juizados Especiais de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher e Promotorias especializadas.

Um exemplo da importância e influência central do Pacto Nacional na constituição e fortalecimento da rede de enfrentamento e de atendimento às mulheres é a ampliação das Casas-abrigo. Conforme a SPM (2011), até 2003, no Brasil, haviam sido criadas 43 Casas-abrigo. Posteriormente à promulgação da Lei Maria Penha e implementação do Pacto em 2007, esse número avançou para 63 (sessenta e três) unidades. Até o período de 2011, esse número subiu para 72 (setenta e duas) Casas-abrigo. É importante notar que, além da criação, muitos recursos têm sido investidos para o reaparelhamento e reforma das instituições.

Para a pactuação com os governos dos Estados e do Distrito Federal, é indispensável a existência de Organismo de Políticas para as Mulheres (OPMs) para as assinaturas do acordo federativo e conseqüentemente implementação de políticas públicas no âmbito dos estados e municípios. De acordo com o IPEA (2015), existiam no Brasil, até julho de 2013, 583 (quinhentos e oitenta e três) OPMs distribuídas em 560 (quinhentos e sessenta) municípios, somadas as esferas estadual e municipal.

Para Martins et al (2015, p.10):

Os Organismos de Políticas para Mulheres servem como ferramentas de formulação, monitoramento e coordenação das políticas que promovem a defesa dos direitos das mulheres. Cada um dos níveis de atuação opera com representantes autônomos dos governos subnacionais frente ao governo central, onde há uma distribuição do poder político em mais de um nível territorial de governo, em que a atuação se dá em consonância com as especificidades locais e com os planos e pactos nacionais. Os OPMs atuam, portanto, como mecanismos governamentais com poder executivo e atuam nos âmbitos locais, sendo representados pelas Secretarias e Coordenadorias de Mulheres, bem como pelos Núcleos de Políticas para as Mulheres.

Os termos de cooperação técnica firmados entre as três esferas de governo para a implementação do Pacto representam, para SPM (2011), um importante avanço para a

constituição da rede de atendimento à medida que os estados e municípios passam também a aportar recursos para a criação de serviços especializados de atendimento à mulher em situação de violência. A evolução dessa rede de atendimento à mulher deve ser compreendida a partir de um esforço conjugado de órgãos federais, estaduais e municipais no âmbito do Pacto e não somente restrita aos recursos disponibilizados pela SPM.

## **2.8 Contexto atual da Secretaria Especial de Políticas para Mulheres: desmonte, e inviabilização das políticas de gênero**

Em 2016, o Governo Federal editou a Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016, que dispõe sobre a reforma ministerial, reduzindo de 32 para 23 o número de ministérios, extinguindo, entre outros, o Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos. As questões referentes às mulheres, igualdade racial e direitos humanos tornaram-se competências do Ministério da Justiça e Cidadania. Conforme Pontes e Damasceno (2017), a extinção de um Ministério fundamental para a visibilidade e garantia dos direitos de minorias é considerada, pelos movimentos sociais, como um retrocesso.

Nesse contexto de desmonte das políticas para mulheres, desde 2019, o atual governo vem desenvolvendo frentes com intuito de incorporar elementos do seu projeto conservador: privatização e cortes dos chamados gastos sociais com a destituição de direitos e desmonte de políticas sociais. Percebe-se que, a luta por políticas públicas, sua implementação e o controle social dessas políticas podem ser também lócus de crítica, reação e resistência ao capitalismo, ao patriarcado e ao racismo.

Lima (2020) realizou uma análise do discurso e das ações desenvolvidas pelo governo Jair Bolsonaro, no âmbito das questões de gênero, durante os dois primeiros anos de governo, evidenciando que, atualmente o debate em torno das questões de gênero tem sido censurado e inviabilizado. Consequentemente, as políticas públicas de gênero se tornaram alvo de desmonte, além da perspectiva política reforçar os estereótipos e desigualdades de gênero.

A chamada ideologia de gênero é o novo discurso que atribui um sentido negativo tanto à ideologia quanto ao gênero e naturaliza as relações sociais de dominação, desqualificando estudos científicos e acadêmicos, resultando na consolidação de políticas regressivas, anticientíficas e de naturalização da ordem social que reforçam estereótipos e desigualdades.

Assim que venceu as eleições presidenciais, Jair Bolsonaro nomeia Damares Alves para o cargo de ministra da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Em sua trajetória nada relevante, Damares já se posicionava publicamente contra o debate de gênero, postura essa mantida após assumir o ministério, em posição favorável a inviabilizar o aprofundamento de um debate crítico e científico de gênero.

Lima (2020) apresenta um mapeamento de todas as ações realizadas, entre os anos de 2019 e 2020, com impactos sobre a dimensão do gênero. Cabe destacar aqui as ações mais relevantes no âmbito das políticas para mulheres e enfrentamento da violência contra a mulher.

1 - Redução orçamentária de 119 milhões para 5,3 milhões, destinada à Secretaria da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos;

2 - Decreto 10.112/2019, que institui o Programa Mulher Segura e Protegida, considerando o atendimento apenas às mulheres, não contemplando a perspectiva de gênero. Também retira a responsabilidade do Estado em investir na Casa da Mulher Brasileira;

3 - Ações pouco efetivas no enfrentamento à violência de gênero. O Atlas da violência de 2019 (IPEA) aponta para o crescimento dos homicídios femininos no Brasil em 2017, com uma média de 13 assassinatos por dia. Ao todo, 4.936 mulheres foram assassinadas, o maior número registrado desde 2007 (FBSP, 2019).

4 - Cortes nos programas sociais como Minha Casa Minha Vida e Programa Bolsa Família;

5 - Decreto nº 9.759/2019, que extinguiu os Conselhos de participação social;

6 - No âmbito das políticas de saúde, evidencia-se o desmonte do Departamento de HIV/AIDS; e

7 - Damares e Sérgio Moro, ex-ministro da Justiça e Segurança Pública (2018-2020), assinaram em 2019, um acordo de cooperação técnica de enfrentamento a violência contra as mulheres, porém o documento não apresentou detalhamentos ou especificações das ações.

Conforme Lima (2020), as ações do governo Bolsonaro não foram gestadas em 2019, elas fazem parte de um processo político que vem anterior a sua eleição, constituindo-se em caráter reativo às políticas de gênero no Brasil. Uma política de Estado, que visa manter a ordem do gênero, com seu olhar binário e biologicista, naturalizando papéis sociais; e que

reforçam as desigualdades de gênero, produzindo efeitos simbólicos e materiais como a diminuição de recursos e das ações efetivas de enfrentamento à violência contra mulheres.

### **2.8.1 Políticas públicas para mulheres no contexto da Pandemia da Covid-19: ações presentes e ausentes**

Um dos impactos da pandemia do novo Coronavírus e do isolamento social, como estratégia de prevenção à Covid-19, é evidenciado nas situações de violência baseada no gênero, perpetrada contra muitas mulheres em escala global. Ao Estado, cabe a responsabilidade pela garantia do princípio constitucional da dignidade da pessoa humana, proporcionando aos indivíduos, homens e mulheres, a plena fruição de direitos fundamentais. Logo, a garantia do direito da mulher a uma vida livre de violência deve ser objeto de políticas públicas como respostas urgentes em situação de violência doméstica.

No atual contexto de isolamento social, a violência doméstica e familiar contra mulheres, prevalente em situação de coabitação ou afetividade, torna-se motivo de alerta para o governo. De acordo com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 2020), a perspectiva de agravamento desta situação é dada por fatores como o maior tempo de convívio entre vítima e agressor, aumento de conflitos cotidianos, a falta de momentos rotineiros de afastamentos, que interrompem a violência prolongada, e a sensação de impunidade do agressor. Nesse sentido, é indispensável uma reflexão acerca das causas culturais e estruturais da violência de gênero, com motivação fundamentada nas desigualdades históricas entre homens e mulheres, para diferenciá-las dos fatores agravantes, como o isolamento social, a fim de compreender esse cenário como um fator agravante e não como causa explicativa do fenômeno de violência contra as mulheres. Faz-se necessário situar como a pandemia se relaciona com esse tipo de violência, levando em consideração as causas estruturais e culturais da violência contra as mulheres, de modo a evitar um entendimento errôneo da violência contra as mulheres como respostas naturais a momentos de crises.

Também incorporado à Lei Maria da Penha, o termo violência baseado no gênero tem importância no entendimento desse fenômeno como violação de Direitos Humanos e para “[...] o reconhecimento de que a violência doméstica e familiar contra as mulheres não será mais aceita como componente ‘natural’ e ‘admissível’ das relações entre homens e mulheres” (PASINATO, 2015, p. 414). Conforme o IPEA (2020), afirmar que o contexto da atual pandemia tem impactado na violência doméstica e familiar contra as mulheres, sem considerar que este tipo de crime é baseado no gênero, põe em risco a sua compreensão mais

profunda, além de induzir a percepções de abordagem desse fenômeno como algo “natural” motivado simplesmente pelo convívio social entre os envolvidos.

A convivência permanente atua como um fator agravante responsável pelo aumento das incidências de violência doméstica contra a mulher neste contexto de isolamento social, especialmente pelo fato de cônjuges ou outros familiares manterem-se confinados no ambiente doméstico aumentando a chance e a frequência dos casos, conforme divulgado pelo IPEA (2020). Também são fatores agravantes o impacto da quarentena na prestação dos serviços de atendimento e enfrentamento das situações de violência doméstica como as instituições de assistência social, segurança pública e justiça.

Tão relevante quanto entender os mecanismos pelos quais a pandemia acentua o fenômeno da violência doméstica perpetrada contra mulheres é situar que os diferentes pertencimentos sociais, sobretudo, de raça, etnia e classe social, interferem nas condições de vulnerabilidade. Nesse sentido, destaca-se o conceito de interseccionalidade, termo cunhado por Crenshaw (1991) que ressalta a importância de considerar marcadores sociais de diferenciação, em especial de gênero e raça, como elementos essenciais no processo de elaboração e implementação de políticas públicas. No âmbito das políticas públicas, conforme Collins e Bilge (2016), considerar a interseccionalidade é trazer ao debate os múltiplos eixos de divisão social, seja raça, gênero ou classe social que se analisados de maneira conjunta como discriminações complexas, permitem-nos compreender melhor as experiências sociais e suas desigualdades.

No atual contexto de crise sanitária provocada pela Covid-19, o enfrentamento da violência contra a mulher segue representando um grande desafio para o Estado brasileiro, ao passo que requer mudanças profundas nos padrões e representações sociais baseadas em desigualdades estruturais de raça, gênero e classe. Para as autoras, a pandemia é um problema que ultrapassa as fronteiras de saúde pública, se configurando como um choque social profundo, em que as mulheres devem se situar no centro dos esforços de atendimento e resposta em andamento, a medida em que a violência emerge como uma característica sombria dessa pandemia, porém as suas causas estão alicerçadas em fatores histórico-sociais tais como as desigualdades econômicas e de gênero, além do machismo estrutural.

À proporção que a pandemia da Covid-19 avança e as medidas de isolamento social evidenciam o sofrimento das mulheres em situação de violência cometida por parceiros íntimos e, conseqüentemente, o aumento da demanda de serviços de proteção e prevenção à

violência de gênero, as respostas dos países e cidades, onde o isolamento foi adotado, foram implantadas em quatro eixos principais:

1. Manutenção, expansão e inovação dos serviços públicos de atendimento à mulher, caracterizando-os como essenciais - este eixo corresponde aos serviços públicos relacionados a justiça, assistência social, atendimento psicossocial e disque-denúncia, que a partir da pandemia foram declarados essenciais, visando seu fortalecimento e ampliação;
2. Garantia de renda para mulheres – corresponde a ações e políticas públicas para garantia de renda e autonomia econômica, a fim de possibilitar as mulheres condições de rompimento com a situação de violência, levando em consideração a situação de informalidade ou condições de trabalho que foram afetados durante o lockdown;
3. Reforço de campanhas de conscientização sobre violência de gênero – corresponde as campanhas de conscientização e alerta quanto a ocorrência de violência de gênero, considerando que a pandemia, assim como outros contextos de crise, pode exacerbar as múltiplas formas de violência perpetrada contra as mulheres;
4. Parcerias com a sociedade civil – corresponde o estabelecimento de parcerias entre os governos e as organizações e sociedade civil, visando ampliar o alcance de suas ações.

A Entidade das Nações Unidas para a Igualdade de Gênero e o Empoderamento das Mulheres (ONU Mulheres), em sua publicação *Covid-19 and Ending Violence Against Women and Girls*, alerta que, em lugares com limitações quanto ao acesso a serviços públicos digitais, os pedidos de ajuda e denúncias de violência de gênero diminuíram com o distanciamento social. As políticas públicas adotadas podem não alcançar todas as mulheres igualitária, faltando os recursos que lhe possibilitem pedir ajuda, devendo ser consideradas a distribuição desigual das redes de apoio no território de um país e a exclusão digital. Os tipos de resposta ao aumento da violência doméstica contra a mulher em situação de isolamento social, por meio de políticas públicas, variam entre governos, de acordo com a realidade e a capacidade local.

O Instituto Patrícia Galvão é uma organização social sem fins lucrativos, feminista de referência nos campos dos direitos das mulheres e da comunicação. Atua, desde 2001, de forma estratégica na articulação entre as demandas pelos direitos das mulheres e a visibilidade e o debate público sobre essas questões na mídia enquanto espaço estratégico de incidência

social e política para qualificar os debates sobre políticas públicas voltadas à promoção da igualdade e equidade de gênero. Pouco tempo após o início das ações para contenção da contaminação pela Covid-19, e adoção de medidas de isolamento social, as estatísticas divulgadas pelo Instituto Patrícia Galvão (2020) que monitorou os casos de violência doméstica e feminicídio durante a pandemia, com intuito de visibilizar esse fenômeno silencioso, fortalecer a rede de apoio e fomentar o debate sobre a criação ou manutenção de políticas públicas de prevenção à violência de gênero no Brasil, evidenciaram no Brasil o que o noticiário internacional já havia adiantado: o aumento dos registros de violência doméstica e persistência dos casos de feminicídios.

Os dados apresentados a seguir fazem parte da Nota Técnica “Violência Doméstica, durante Pandemia de Covid-19”, do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), e do levantamento “Um vírus e duas guerras”, publicada ao longo de 2020 pelo Instituto Patrícia Galvão. De acordo com esse levantamento, em consequência das medidas emergenciais impostas no primeiro bimestre de pandemia, a violência doméstica contra a mulher está mais privada do que nunca. A mulher que já vivia isolada com seu algoz, agora se encontra praticamente em cárcere privado.

No Brasil, o número de denúncias feitas à Central - Ligue 180 teve aumento de 34% entre os meses de março e abril de 2020, comparado ao mesmo período em 2019, segundo o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Esse dado se refere às mulheres que estão em situação de violência, porém não conseguem realizar um registro presencial nas DEAMs e, conseqüentemente, solicitar alguma medida protetiva.

O Brasil reportou 497 casos de feminicídio entre os meses março e agosto de 2020, ou seja, 497 (quatrocentos e noventa e sete) mulheres que perderam suas vidas no primeiro semestre da pandemia, correspondendo a um feminicídio a cada nove horas, uma média de três mortes por dia, nos seis primeiros meses de pandemia, de acordo com o levantamento realizado em 20 estados, pelo FBSP. No total, os estados que fazem parte do levantamento registraram redução de 6% no número de casos em comparação com o mesmo semestre de 2019, como aponta o Instituto Patrícia Galvão. A atualização revelou que entre maio e agosto de 2020 foram mais 304 casos de feminicídio, 11% a menos do que o mesmo período de 2019. O índice médio do país foi de 0,56 feminicídio por 100 mil mulheres. Portanto, 13 estados estão acima da média. A diminuição, no entanto, não é um indicativo real da



violência, pois somente 20 estados enviaram os dados solicitados. Sete estados não divulgaram todos os dados, de março a agosto de 2019 e 2020.

As ações para a mitigação do aumento da violência doméstica, em âmbito nacional, começaram a ser anunciadas a partir de março de 2020 pelo Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos (MMFDH). Em 26 de março de 2020, foi enviado o Ofício-Circular no 1/2020/DEV/SNPM/ MMFDH a todos os Organismos de Políticas para Mulheres (OPMs), como recomendação, entre outras medidas, da “continuidade da prestação dos serviços pela rede de atendimento à mulher, da implementação de comitês de enfrentamento à violência contra as mulheres no contexto da pandemia e da realização de campanhas sobre a importância da denúncia nos casos de violência doméstica”. Conforme o IPEA (2020), em análise das pesquisas realizadas junto aos OPMs estaduais, não foi constatada a criação dos comitês.

Em anúncio realizado em 24 de abril de 2020, a ministra Damares Alves tratou do lançamento de novos canais de atendimento, para realização de denúncias de violência doméstica e de outras violações de Direitos Humanos. Segundo o site do MMFDH, o novo aplicativo foi intitulado Direitos Humanos BR e está disponível para os sistemas IOS e Android. Em 15 de abril de 2020, o governo federal, em parceria com MMFDH e o Ministério da Cidadania, lançou a campanha oficial para a conscientização e o enfrentamento da violência doméstica, com o intuito de incentivar as denúncias de violência contra mulheres, idosos, pessoas com deficiência, crianças e adolescentes. Na parceria do MMFDH junto ao programa “Você não está sozinha”, do Instituto AVON e outras instituições de iniciativa privada, da sociedade civil e do setor público, o Ligue 180 foi veiculado nas peças promocionais do programa como principal canal para o recebimento de denúncias, orientações legais, atendimento e reclamações.

Em 12 de maio de 2020, a titular da pasta de Mulheres, Cristiane Britto, anunciou, durante a reunião realizada pela Comissão Externa de Ações contra o Coronavírus da Câmara dos Deputados, uma série de ações que estão sendo tomadas ou planejadas pela Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres. Os eixos nos quais as ações foram distribuídas são os seguintes: Reformulação tecnológica e/ou destinação de recursos financeiros para serviços novos e já existentes; Articulações ou coordenação de ações com outras instituições e poderes; Ações de comunicação e cursos; e Estudos e pesquisas.

Como importância para essa pesquisa, apontam-se duas ações anunciadas pela SNPM no eixo 1, sendo elas, Fortalecimento da rede; e Envio de itens de segurança para as Casas da Mulher Brasileira e para as Casas-abrigo.

Das 32 ações anunciadas, quase a totalidade delas, concentra-se nos eixos de articulação e coordenação ou no de ações de comunicação e cursos. O caráter transversal das políticas para as mulheres, bem como o papel articulador da SNPM, podem ajudar a entender esses números. Conforme ressalta o IPEA (2020, p.15):

É na ponta, nos estados e municípios, que o enfrentamento à violência de gênero acontece. Todavia, o papel de coordenação e estímulo do governo central é imprescindível para um enfrentamento efetivo do aumento dos casos de violência doméstica. Nesse sentido, um dos principais instrumentos de coordenação que o governo federal possui é o repasse de recurso ou o aumento de orçamento para as políticas específicas de enfrentamento à violência contra as mulheres, como as Casas Abrigo, as unidades da Casa da Mulher Brasileira, o Disque 180, entre outras instituições. Nesse sentido, foram anunciadas apenas duas ações, a articulação com os ministérios da Cidadania, da Economia e do Turismo para eventual abrigamento das mulheres na rede hoteleira do país nos casos de esgotamento de vagas nas Casas Abrigo e o envio de itens de segurança para as Casas da Mulher Brasileira. Ações tímidas e com pouca eficácia diante dos desafios ao aumento da violência contra as mulheres nestes tempos. Por sua vez, o foco das ações em aplicativos que dependem de celulares com tecnologia avançada e nas mídias sociais deixa de lado as mulheres que não têm acesso a estas tecnologias e à internet.

Estratégias para o uso das tecnologias de informação e comunicação que facilitem o acesso das mulheres isoladas ao serviço de atendimento e à polícia têm sido utilizadas em quase todos os estados brasileiros, permitindo que boletins de ocorrência possam ser iniciados com o preenchimento de formulário em casa, com envio de mensagens ou ligações telefônicas. A elaboração de cartilhas e materiais de divulgações dos serviços para as mulheres foi outra ação observada. A preocupação dos gestores em divulgar que os serviços de enfrentamento da violência doméstica prosseguem e não foram interrompidos em razão da quarentena. Também são incentivadas denúncias por meio dos canais de atendimento por telefone: Disque 100, Ligue 180, Disque 190 e aplicativo de direitos humanos, atendimentos remotos e manutenção dos presenciais.

Antes mesmo que houvesse uma recomendação federal padronizada quanto às medidas sanitárias e mitigação da violência doméstica, os governos locais agiram antecipadamente ao Governo Federal e iniciaram ações para prevenir o aumento da violência doméstica. Essas ações, no entanto, ainda vêm acontecendo com enormes disparidades entres

as medidas adotadas nos entes federados. No entanto, predominam as ações referentes as adaptações de segurança, para evitar a disseminação de contágio da Covid-19 e estimular as denúncias no contexto de isolamento social.

Conforme o IPEA (2020), as UFs que possuem secretarias de políticas para mulheres ou com destaque ao tema têm sido mais ativas nas respostas para o enfrentamento da violência em contexto de pandemia (Amapá, Distrito Federal, Maranhão, Paraíba, Pernambuco e Bahia) desenvolveram novos instrumentos ou iniciativas para o enfrentamento da violência, além de manterem ou adaptarem os serviços já existentes. Os demais estados com essas ações (Amazonas, Piauí, Espírito Santo, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Paraná) possuem outros órgãos estaduais da mulher exclusivos, mas com exceção do Piauí, vinculados a uma secretaria maior. Nenhuma UF com secretaria ampla e sem unidade específica para esse tema demonstrou desenvolver novos instrumentos ou iniciativas para o enfrentamento da violência em contexto de pandemia, além da manutenção ou adaptação os serviços existentes.

O isolamento social e os impactos sociais da pandemia podem exacerbar a reprodução da violência doméstica e familiar contra as mulheres. Nesse sentido, as medidas mitigatórias e de enfrentamento dessa violência devem ser fortalecidas e adaptadas a esse contexto.

A concretização das ações anunciadas em âmbito federal é considerada pelo IPEA (2020) como experiências desregulares. Notou-se que os estados com órgãos do Poder Executivo de competência específica no âmbito da cidadania das mulheres tiveram condições de elaborar novas estratégias para o enfrentamento da violência doméstica e familiar no atual contexto de crise sanitária, ressaltando a importância das secretarias estaduais responsáveis pelas políticas para as mulheres. Esse apontamento é muito pertinente, inclusive para orientação e estímulo às UFs a manterem ou criarem esses departamentos executivos, a fim de que a pauta referente aos direitos das mulheres tenha reconhecida a sua relevância, sem subordinação a outras pastas.

A insuficiente abrangência e capilarização no cenário brasileiro dos serviços especializados, como as DEAMs, é um fator que evidencia as dificuldades de mulheres que não residem nos grandes centros para acessar as políticas públicas. A necessidade de ampliação desses serviços é uma recomendação contínua para além da pandemia, mas que ganha evidência nessa conjuntura.

A pandemia revela a fragilidade de uma política para as mulheres no Brasil, onde o Estado não tem investido na implementação das principais ações de enfrentamento da violência contra a mulher, previstas na Lei Maria da Penha, como a Casa da Mulher Brasileira. O incremento do orçamento é fundamental para a efetividade de uma política, de caráter eminentemente social, que depende fortemente de recursos humanos qualificados e capacitados, estruturas de abrigamento, serviços psicossociais e de educação. O Estado brasileiro, que já foi considerado exemplo de combate à violência contra a mulher, ao formular a Lei Maria da Penha, deve se responsabilizar por coordenar ações junto aos entes federativos, à sociedade civil e ao setor privado, legislar, produzir informações, e, acima de tudo, investir na implementação das ações de prevenção, já elaboradas na lei (IPEA, 2020, p.10).

Acabar com a violência contra as mulheres implica ruptura com um modo patriarcal de pensar e de viver, segundo o qual as mulheres são inferiorizadas quanto às suas habilidades públicas e políticas. A violência sofrida pelas mulheres é uma violação de caráter cultural e estrutural, seu enfrentamento é complexo, demandando ações e medidas multisetoriais. No atual contexto agravado pela pandemia, em que a violência assume novos contornos, tornando-se ainda mais urgente o fortalecimento de ações em diferentes frentes no âmbito dos três poderes do Estado, estimulando, também, iniciativas civis e privadas, a fim de mitigar os efeitos da pandemia na violência doméstica e familiar contra as mulheres, efeitos estes que se apresentam de distintas maneiras.

O novo normal, imposto pela pandemia, descortinou velhos problemas sociais, deixando ainda mais vulnerável as mulheres e as meninas, mais especificamente, mulheres negras, pobres, privadas de diversos recursos. Escancarou, a partir dos dados de violência doméstica e feminicídio, os frágeis mecanismos de proteção e garantia da cidadania das mulheres, que ainda não haviam se concretizado de maneira integral. Questionar a ocorrência da violência mesmo após as conquistas feministas e avanços legislativos é uma forma superficial e limitada de abordar esse problema. Se o Estado não garante os meios necessários para a aplicação das leis e o desenvolvimento das políticas de enfrentamento à violência de gênero não haverá mudança possível.

Apesar de a humanidade encontrar-se caminhando para o possível final da pandemia, ainda não há como prever por quanto tempo, em situação de vulnerabilidade, as mulheres ficarão expostas às violações agravadas por essa crise sanitária. Assim, ressalta-se a necessidade de refletir sobre as respostas que têm sido dadas para as mulheres em situação de violência doméstica e familiar e se essas são as mais adequadas para esse contexto,

ressaltando a permanência da violência contra mulher em sua construção histórica, suas interseccionalidades e não como resposta imediata em tempos de crise.

### **3. A CASA-ABRIGO E A REDE DE PROTEÇÃO ÀS MULHERES EM SITUAÇÃO DE RISCO E VIOLÊNCIA**

No contexto em que a violência contra a mulher ainda se perpetua em nossa sociedade, demandando ações estatais para a efetiva proteção das mulheres, o presente capítulo visa promover uma análise teórica sobre a rede de enfrentamento a violência contra a mulher, no Brasil, tendo no abrigo para mulheres em situação de risco e violência o objeto principal dessa análise, a partir do reconhecimento de políticas públicas, leis e entre outras recomendações que versam sobre este equipamento de proteção às mulheres. O enfoque principal deste é a Política Nacional de Abrigo de Mulheres em situação de risco e violência como principal estratégia de proteção às mulheres em situação de grave violência, ressaltando suas potencialidades e fragilidades.

#### **3.1 A Rede de Enfrentamento da Violência Contra as Mulheres**

O conceito de rede de enfrentamento da violência contra as mulheres que a SPM define, diz respeito à:

[...] atuação articulada entre as instituições/serviços governamentais, não-governamentais e a comunidade, visando ao desenvolvimento de estratégias efetivas de prevenção da violência e de políticas que garantam o empoderamento das mulheres e seus direitos humanos, a responsabilização dos agressores e a assistência qualificada às mulheres em situação de violência (SPM, 2011, p.7).

A rede de enfrentamento visa efetivar os quatro eixos previstos na Política Nacional, sendo eles: combate, prevenção, assistência e garantia de direitos. A fim de contemplar esses propósitos, a rede de enfrentamento é composta por: agentes governamentais e não governamentais formuladores, fiscalizadores e executores de políticas; pelos serviços voltados para a responsabilização dos autores da violência; pelas universidades; órgãos federais, estaduais e municipais responsáveis pela garantia de direitos e por serviços especializados e não especializados de atendimento às mulheres em situação de violência.

Já o conceito de rede de atendimento faz referência:

[...] ao conjunto de ações e serviços de diferentes setores (em especial, da assistência social, da justiça, da segurança pública e da saúde), que visam à ampliação e à melhoria da qualidade do atendimento; à identificação e ao encaminhamento adequado das mulheres em situação de violência e à integralidade e humanização do atendimento (SPM, 2011, p.7).

A rede de atendimento é parte da rede de enfrentamento da violência contra as mulheres, contemplando o eixo da assistência que, conforme o previsto na Política Nacional, objetiva:

[...] garantir o atendimento humanizado e qualificado às mulheres em situação de violência por meio da formação continuada de agentes públicos e comunitários; da criação de serviços especializados (Casas-Abrigo/Serviços de Abrigamento, Centros de Referência de Atendimento à Mulher, Serviços de Responsabilização e Educação do Agressor, Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, Defensorias da Mulher, Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher); e da constituição/fortalecimento da Rede de Atendimento (articulação dos governos – Federal, Estadual, Municipal, Distrital- e da sociedade civil para o estabelecimento de uma rede de parcerias para o enfrentamento da violência contra as mulheres, no sentido de garantir a integralidade do atendimento (SPM, 2007, p. 8).

Conforme Martins et al (2015), a formação de Rede de Atendimento busca fazer frente à complexidade da violência contra as mulheres, visando contemplar o caráter multidimensional desse fenômeno, que perpassa diversas áreas, tais como: a saúde, a educação, a segurança pública, a assistência social, a justiça, a cultura, entre outros. Neste sentido, a Secretaria de Políticas para Mulheres elaborou, em 2011, o documento *Rede de Enfrentamento da Violência contra as Mulheres*, visando apresentar as diretrizes gerais para implementação dos serviços da rede de atendimento que têm sido financiados pela Secretaria e pelos parceiros do Governo Federal no Pacto Nacional.

Saúde, justiça, segurança e assistência social são as quatro principais áreas da rede de atendimento, compostas por duas principais categorias de serviços: os serviços não-especializados de atendimento à mulher, bem como os serviços especializados de atendimento à mulher.

Os serviços não-especializados constituem a porta de entrada da mulher na rede, tais como: hospitais gerais, serviços de atenção básica, Estratégias de Saúde da Família, delegacias, polícia militar, polícia federal, Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), Ministério Público, defensorias públicas. Esses órgãos e serviços, embora não diretamente envolvidos na assistência às mulheres em situação de violência, desempenham papel indispensável no âmbito do combate, da prevenção da violência e da garantia de direitos das mulheres, sendo incluídos no contexto dos integrantes da rede de enfrentamento, que inclui também agentes governamentais e não-governamentais formuladores, fiscalizadores e executores de políticas voltadas para as mulheres, universidades, movimento de mulheres, entre outros.

Os serviços especializados são aqueles que atendem exclusivamente a mulheres e que possuem competência no âmbito da violência perpetrada contra elas. A rede de atendimento especializado é composta por: Centros de Atendimento à Mulher em situação de violência (Centros de Referência de Atendimento à Mulher, Centros Integrados da Mulher, Núcleos de Atendimento à Mulher em situação de Violência), Casas de Acolhimento Provisório, Casas Abrigo, Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (Postos ou Seções da Polícia de Atendimento à Mulher), Promotorias Especializadas, Núcleos da Mulher nas Defensorias Públicas, Juizados Especiais de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, Ouvidoria da Mulher, Central de Atendimento à Mulher (Ligue 180), serviços de saúde voltados para o atendimento aos casos de violência sexual e doméstica, Núcleo de Atendimento à Mulher nos serviços de apoio ao migrante e Posto de Atendimento Humanizado nos aeroportos (tráfico de pessoas). Conforme o documento Rede de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, elaborado pela SPM:

A rede de enfrentamento à violência contra as mulheres é marcada, portanto, pela multiplicidade de serviços e de instituições. Esta diversidade deve ser compreendida como parte de um processo de construção que visa abarcar a multidimensionalidade e a complexidade da violência contra as mulheres. Todavia, para que o enfrentamento da violência se efetive, é importante que serviços e instituições atuem de forma articulada e integrada. No âmbito da assistência, é fundamental que os serviços trabalhem a partir de uma perspectiva intersetorial e que definam fluxos de atendimento compatíveis com as realidades locais os quais devem contemplar as demandas das mulheres em suas diversidades. A perspectiva da intersetorialidade representa, portanto, um desafio na medida em que insta a uma ruptura com o modelo 'tradicional' de gestão pública, que tende à departamentalização, à desarticulação e à setorialização das ações e das políticas públicas (SPM, 2011, p.16).

A avaliação da espacialização dos serviços especializados de atendimento e enfrentamento da violência contra as mulheres no Brasil, realizada pelo IPEA (2015), revela a importância crescente das políticas públicas destinadas à superação das desigualdades e opressões vivenciadas perpetrada contra uma parcela significativa das mulheres. Delimitadas pelos princípios da transversalidade, intersetorialidade e capilaridade, as políticas públicas são formuladas visando ampliar o acesso das mulheres aos serviços desenvolvidos pelo Estado em suas três esferas governamentais.

No sentido de efetivar a transversalidade de gênero nas políticas públicas, os Organismos de Políticas para Mulheres (OPMs) executam e cumprem uma tarefa indispensável no desenvolvimento, execução e acompanhamento das ações governamentais destinadas à redução da violência contra as mulheres. A existência de OPMs, conforme



Martins et al (2015), incentiva a incorporação da perspectiva dos direitos das mulheres na agenda governamental em sua totalidade, já que esses órgãos têm o potencial de incorporar às políticas públicas ações que sejam coerentes com a igualdade e a emancipação das mulheres. Para os autores, em vez de representarem um *locus* específico, as OPMs atuam como um espaço de profusão dos direitos das mulheres, contribuindo para que a problemática seja considerada na formulação e implementação das políticas públicas. Representam, também, a autonomia dos governos subnacionais frente ao Governo Federal, estabelecendo o contato entre os planos e pactos nacionais e as especificidades locais.

Para a concretização dos objetivos referentes à redução ou à eliminação da violência contra as mulheres, os governos e a sociedade estabelecem estratégias coordenadas, para além de monitorar resultados nos estados e municípios. A atuação em rede possibilita o respeito e a valorização da autonomia dos entes subnacionais e, ao mesmo tempo, amplia a interdependência entre os diversos setores que possuem competência política e legal para atuar sobre a questão da violência contra as mulheres, aumentando, assim, a efetividade das ações governamentais.

A intersetorialidade pode ser avaliada como uma variável importante na indicação de instalação de estruturas, na integração de diferentes setores, como também a integração de territórios. No caso dos serviços especializados de enfrentamento à violência contra a mulher, a intersetorialidade, conforme Martins et al (2015), efetiva-se pela coexistência de serviços, o que garante o acesso das mulheres a uma rede integrada que dê conta da complexidade da questão da violência, suas causas e consequências. Considerando a extensão territorial do Brasil e a implantação recente dos serviços especializados, avalia-se que, em geral, a intersetorialidade é baixa na maior parte dos municípios brasileiros, com exceção das capitais. Esse diagnóstico realizado pelo IPEA (2015) indica a necessidade da ampliação massiva da rede em cidades do interior do País, consideradas estratégicas do ponto de vista de sua centralidade e da ocorrência de fenômenos violentos.

A capilaridade, conforme Martins et al (2015, p.7), “[...] constitui a premissa que representa a necessidade da espacialização equânime das políticas públicas para as mulheres em situação de violência”. Agregada a ideia de cidadania, essa premissa orienta a distribuição dos serviços, levando em consideração toda a diversidade social, demográfica e econômica existente no país. As autoras ressaltam que o investimento na ampliação da capilaridade das políticas e serviços da Rede garante que a questão da violência contra a mulher possa ser

enfrentada nas mais diversas realidades e possa atingir mulheres dos mais diferentes perfis. A espacialização dos serviços especializados indica um processo de interiorização e capilarização dos equipamentos estatais designadas a garantir às mulheres uma vida sem violência, demandando esforços no sentido de consolidar as políticas nacionais nos níveis estaduais e municipais de governo, crucial para garantir a formulação e a gestão da rede integrada de atendimento às mulheres em situação de violência.

Com intuito de padronizar os serviços que compõe a rede de atendimento especializado, a SPM elaborou diretrizes e normas técnicas para regulamentar a implementação dos serviços. As *Diretrizes Gerais para implementação dos Serviços da Rede de Atendimento* são alicerçadas na Política Nacional de Enfrentamento da Violência contra as Mulheres e visam auxiliar na elaboração de projetos referentes aos serviços especializados e no planejamento de ações e atividades a serem executadas nos estados e municípios. Contempla os seguintes serviços: Casas-Abrigo, Centros de Referência de Atendimento à Mulher, Núcleos de Gênero no Ministério Público, Defensorias/Núcleos Especializados de Atendimento à Mulher, Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher, Serviços de responsabilização e Educação do Agressor.

### **3.2 Abrigamento no Brasil: histórico, objetivos e fundamentos**

Apesar de todo avanço obtido através da implementação das políticas públicas de enfrentamento da violência contra as mulheres ao longo dos anos, ainda há casos em que a violência se configura no limite extremo, ocasionando risco de vida, tornando-se uma ameaça à vida das mulheres. Nessas situações Chaves (2017) aponta como alternativa é o encaminhamento das mulheres para as Casas-abrigo, considerando que estes equipamentos visam proteger e oferecer segurança às vidas das mulheres e de seus filhos menores, para que possam viver, por tempo determinado, com segurança até obter condições de prosseguir com suas vidas, afastadas dos episódios violentos.

Para Bourdieu (2003) as causas da violência doméstica contra a mulher estão relacionadas com as assimetrias entre homens e mulheres consolidados ao longo da história, reforçados pelo patriarcado e sua hierarquia de gênero, que afirma a dominação do masculino sobre o feminino. A casa, o lar, é, portanto, caracterizada como o lugar de expressão das diversas formas de violência contra as mulheres e dominação masculina. Nesse contexto, a casa-abrigo surge como um instrumento de relevante importância social, considerado por

Pereira et al (2011) como último recurso quando os demais não garantem a proteção da mulher, evidenciando a ineficiência do Estado em garantir a proteção à vida e aos direitos.

Goffman (1987, p.22), em seu trabalho sobre *Manicômios, prisões e conventos*, defende que as instituições totais estão divididas em cinco categorias:

a) as criadas para cuidar de pessoas que são consideradas incapazes e inofensivas, tais como as casas de cegos, asilos para idosos e órfãos e indigentes; b) locais estabelecidos para cuidar de pessoas consideradas incapazes de cuidar de si mesmas e que são também uma ameaça não intencional para a comunidade, como sanatórios para tuberculosos, hospitais para doentes mentais e leprosários; c) as criadas para proteger a comunidade contra as ameaças e perigos intencionais, sem se importar muito com o bem-estar das pessoas segregadas, como as cadeias, os penitenciárias, campos de prisioneiros de guerra e campos de concentração; d) as estabelecidas com a intenção de realizar de um modo mais adequado alguma tarefa de trabalho, como quartéis navios, escolas internas, campos de trabalho, colônias; e) os estabelecimentos destinados a servir de refúgio do mundo, que também podem servir como locais de instrução para religiosos, como abadias, mosteiros, conventos e outros claustros.

Para Chaves (2017), considerando as categorias anteriormente elencadas, as Casas-abrigo se assemelham, com as instituições totais criadas para cuidar de pessoas consideradas incapazes e inofensivas, tendo em vista que as ameaças e perigos intencionais externos. Aponta, ainda, o controle e a vigilância sobre os abrigados, sob a responsabilidade de um grupo dirigente, os quais cobram o cumprimento das normas estabelecidas pela instituição. Na Casa-abrigo, a barreira com o mundo exterior, se concretiza, principalmente, pela retenção do aparelho celular das mulheres institucionalizadas como regra da unidade, assim que estas aceitam o seu ingresso. Chaves (2017) ressalta, ainda, a necessidade de aceitação daquela mulher que possivelmente será abrigada, implicando na aceitação das normas da instituição como a proibição de manter contato com a família ou qualquer outra pessoa, especialmente pelo confisco do aparelho celular.

A primeira experiência brasileira de abrigamento de mulheres, apontada por Chaves (2017), ocorreu no ano de 1983, na cidade de São Paulo/SP, conhecida como Casa da Mamãe. Vinculada à Fundação Francisca Franco, tratava-se de um serviço social que acolhia mulheres e seus filhos em situação de abandono. Após reformulação funcional e metodológica, a instituição alterou seu objetivo passando a acolher a demanda crescente de mulheres em situação de violência a partir de 1999. A oferta de Casas-abrigo pelo poder público, tendo como público-alvo as mulheres em situação de violência, iniciou-se no Brasil, há mais de três décadas, a partir da criação do Centro de Convivência para Vítimas de Violência Doméstica

(Convida), implementada em São Paulo em 1986, considerada a primeira instituição com esse tipo de atendimento no País, conforme Ferrari (2019). De acordo informações da Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres (SPM, 2011), o estado de São Paulo implementou, em 1990, a Casa-Abrigo de Santo André e, em 1991, a Casa Helenira Rezende de Souza Nazareth. Foram implantadas, em 1992, a Casa-abrigo Viva Maria, no Rio Grande do Sul, e a Casa do Caminho, no Ceará. Em 1996, destaca-se a criação da Casa-Abrigo do Distrito Federal (DF) e a Casa-Abrigo Sempre-Viva (MG).

No Brasil, até a implementação da SPM, as Casas-abrigo representaram a única forma de acolhimento especializado para mulheres. Voltadas exclusivamente ao atendimento de mulheres em situação de risco de morte, em razão da violência de gênero, acompanhadas ou não de seus dependentes, constituem um equipamento estatal que oferece abrigo pelo período de até 180 dias, possibilitando que a mulher tenha condições de se restabelecer, evitando o agravamento das situações de violência já vivenciadas.

A elaboração e publicação do II PNPM evidencia o enfoque na criação e no fortalecimento dos serviços de abrigamento para mulheres em situação de violência, além da readequação das Casas-abrigo existentes. Esse enfoque também foi priorizado no PNPM 2013-2015. Além dos Planos Nacionais, a oferta de acolhimento especializado, no modelo Casa-abrigo, também está prevista no Art. 35 da LMP, no que diz respeito às medidas protetivas à mulher.

Segundo os dados do sistema da rede de atendimento à mulher (BRASIL, 2011, p. 25), vinculado à Secretaria de Políticas para as Mulheres, no contexto de violência doméstica e familiar, as mulheres observa-se uma escassez na disponibilidade de serviços de abrigamento, ou seja, Casas-abrigo, além de alguns serviços de acolhimento provisório de curta duração. O documento também evidencia a existência de outros serviços de abrigamento que acolhem as demandas de mulheres em situação de violência, tais como pastorais da mulher, albergues, repúblicas, dentre outros. Esta situação não é a ideal, pois, como já enfatizado, a abordagem da violência de mulheres e seus dependentes é complexa, devendo preconizar a assistência especializada em articulação com outros setores e políticas públicas.

Segundo dados da SPM (BRASIL, 2011, p. 31), em 2003, havia no Brasil 42 (quarenta e duas) Casas-abrigo para acolhimento de mulheres em situação de violência. Em 2009, o levantamento apontou a existência de 72 (setenta e duas) casas-abrigo no território nacional. A maior concentração de Casas-Abrigo encontrava-se na região sudeste, com 25

equipamentos e na região sul, com 13 (treze) equipamentos. Dez unidades da federação (37%) possuíam apenas uma Casa-Abrigo. A maioria dos equipamentos encontra-se vinculada à gestão da Assistência Social, com raras exceções em que as Casas-abrigo estão ligadas à Segurança Pública, à Justiça ou a Saúde. Em sua maioria, os serviços são governamentais, ou seja, constituem serviços municipais e/ou estaduais, e funcionam de maneira sigilosa.

Conforme o levantamento realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), através do MUNIC de 2013, o número de equipamentos avançou para um total de 155 (cento e cinquenta e cinco) Casas-abrigo distribuídas em 142 (cento e quarenta e dois) municípios em quase todas as regiões do país no referido ano. Os Estados do Acre e Roraima, no momento do levantamento, não ofereciam este serviço por parte do poder público. Ressalta Ferrari (2019) que, ainda que o este avanço sobre o quantitativo de Casas-abrigo e a ampliação da oferta deste serviço de acolhimento emergencial seja incontestavelmente positivo, ele ainda é ínfimo, pois representa a cobertura de apenas 2,5% do total de 5.570 (cinco mil quinhentos e setenta) municípios brasileiros. Evidencia-se, com base nessas informações, um aumento do quantitativo de Casas-abrigo no Brasil de 2009 para 2011, porém, este quantitativo é pouco expressivo para a realidade nacional de mais de cinco mil municípios. Considerando que mais da metade dos equipamentos está localizada nas regiões sul e sudeste do Brasil, é possível que as mulheres das outras regiões do país se encontrem à margem do acolhimento especializado. De maneira positiva, evidencia-se que a maioria das Casas-abrigo está regulamentada e submetida à gestão governamental, o que pode resultar em maior destinação de recursos e continuidade nos serviços.

Pautando-se nas informações divulgadas pelo IBGE, Ribeiro (2016, p. 1) ressalta que:

(...) O problema é especialmente preocupante nos municípios menos populosos, com até 20 mil habitantes (que correspondem a 70% do total de cidades do País), pois havia apenas 16 delas em 3.852 cidades. Em 61,5% das localidades com mais de 500 mil habitantes havia esse tipo de estrutura. Dados fornecidos pelo IBGE quanto ao total de Casas-abrigo existentes no país com ênfase na região sul, além de corroborar a informação de que menos de 3% dos municípios brasileiros dispõem de Casas-Abrigo, também evidenciam uma realidade que demanda atenção do Poder Público: os critérios de atuação e os atendimentos que deveriam ser disponibilizados nas referidas instituições, conforme regulamentam as Diretrizes Nacionais para o Abrigamento de Mulheres em Situação de Violência e Risco, não estão presentes na totalidade das Casas-abrigo.

A falta de Plano Municipal de Políticas para as Mulheres está relacionada aos baixos índices de serviços especializados disponibilizados à mulher, acarretando prejuízos especialmente àquelas que se encontram em situação de violência, colocando-as à mercê do atendimento não especializado das políticas públicas generalizadas. Quando se trata do acesso das mulheres aos serviços de proteção contra a violência, em especial, o acolhimento institucional, também se constata uma insuficiente realidade de acesso e atendimento a essa demanda.

### **3.3 A padronização do abrigamento e reconhecimento como serviço de proteção assistencial: resoluções, tipificações e termos de referência**

Visando à padronização do atendimento e do funcionamento das Casas-abrigo, permitindo um consenso de âmbito nacional, no ano de 2005, a SPM elaborou o *Termo de Referência para Implantação e Implementação das Casas-Abrigo*. Este documento afirma o principal objetivo institucional do abrigamento é “[...] priorizar a garantia da integridade física e psicológica de mulheres em risco de morte e de seus filhos de menor idade, favorecendo o exercício de sua condição cidadã, resgatando e fortalecendo sua autoestima, e possibilitando que se tornem protagonistas de seus próprios direitos” (BRASIL, 2008, p. 12). Para tanto, é necessário proporcionar às mulheres e aos seus dependentes um atendimento integral e interdisciplinar, com abordagens que levem em consideração os aspectos psicológicos, sociais e jurídicos, articulando as ações com programas de saúde, emprego e renda, moradia, creches, profissionalização, entre outros.

No período de institucionalização, para que as necessidades das mulheres e seus dependentes sejam atendidas, o Termo de Referência orienta uma estrutura física e de recursos humanos necessários, que deve contemplar:

1. Imóvel com dimensões de 10 m<sup>2</sup> por pessoa, de acordo com as normas da ABNT (Associação Brasileira de Normas Técnicas).
2. Localização preferencialmente em área residencial, sem presença aparente de guaritas, placas de identificação, caracterizando um ambiente discreto que assegure o sigilo.

As especificações referentes ao espaço institucional das Casas-abrigo devem contemplar:

- Dormitórios que possibilitem a mulher institucionalizada acomodar seus pertences, manter o vínculo familiar com seus filhos/dependentes e garantir sua privacidade;
- Local para convivência coletiva, como salas de reuniões, grupos e oficinas;
- Refeitório e cozinha coletiva;
- Local para práticas recreativas infantis, contando preferencialmente com áreas externas;
- Espaço adequado ao atendimento de primeiros socorros, armazenamento de medicamentos e outras ações de profilaxia em saúde;
- Lavanderia coletiva;
- Dependências sanitárias compatíveis com o número de pessoas abrigadas;
- Garantia de acessibilidade, com adequação da estrutura do imóvel aos portadores de necessidades especiais;
- Sala de administração, adequado à equipe técnica e administrativa, preservando o sigilo referente aos usuários do serviço;
- Infraestrutura administrativa de comunicação e de transporte.

A previsão dos recursos físicos e materiais, conforme Miranda (2017), estão em conformidades com os objetivos do acolhimento de mulheres em situação de violência ou risco e seus respectivos familiares não apenas no quesito segurança, descrição e sigilo, propiciando também um local acolhedor e acessível, que se aproxime do seu espaço cotidiano, favorecendo às vítimas, possibilidade de superação da violência, a partir de um processo de empoderamento e resiliência.

O Termo de Referência classificou os recursos humanos institucionais em três equipes principais:

- I) equipe interdisciplinar permanente, composta por profissionais de nível superior que atendam as áreas de saúde física, mental e promoção de cidadania (envolvendo a coordenação do serviço e demais profissionais especializados, como psicólogo, assistente social, pedagogo ou profissional da área de educação infantil);
- II) equipe de apoio técnico, que não precisa ser exclusiva da instituição e conta com profissionais de nível superior de suporte à saúde, nutrição, orientação e assistência jurídica às moradoras (tais como nutricionista, enfermeiro e advogado); e
- III) equipe operacional, que envolve profissionais de nível médio e/ou básico que atuem no provimento da infraestrutura (incluindo agente administrativo, cozinheira, auxiliar de conservação e limpeza, segurança e motorista). (BRASIL, 2008, p.11).

No cenário brasileiro, o abrigo para mulheres em situação de violência é uma modalidade de atendimento tão recente que, apenas ao final dos anos 2000, o abrigo passou a ser regulamentado, e a Casa-abrigo foi incluída na tipificação dos serviços socioassistenciais como um serviço de proteção social especial de alta complexidade, denominado como Serviço de Acolhimento Institucional para Mulheres em Situação de Violência. Tal regulamentação veio através da resolução nº 109/2009, referente à tipificação dos serviços socioassistenciais que inclui a modalidade de acolhimento institucional direcionado a populações expostas a vulnerabilidades ou risco, considerando como vulneráveis também as mulheres em situação de violência. Para a SPM (2011), tal tipificação do abrigo representa a possibilidade de garantia da sustentabilidade e manutenção deste equipamento, formalmente considerado como integrante da rede sócioassistencial.

A resolução sobre a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, define a modalidade de acolhimento institucional de mulheres em situação de violência como:

Acolhimento provisório para mulheres, acompanhadas ou não de seus filhos, em situação de risco de morte ou ameaças em razão da violência doméstica e familiar, causadora de lesão, sofrimento físico, sexual, psicológico ou dano moral. Deve ser desenvolvido em local sigiloso, com funcionamento em regime de co-gestão, que assegure a obrigatoriedade de manter o sigilo quanto à identidade das usuárias. Em articulação com rede de serviços socioassistenciais, das demais políticas públicas e do Sistema de Justiça, deve ser ofertado atendimento jurídico e psicológico para as usuárias e seus filhos e/ou dependente quando estiver sob sua responsabilidade (BRASIL, 2013, p. 41).

### **3.4 O abrigo para mulheres em situação de violência à luz das Diretrizes Nacionais: Resgate da cidadania, empoderamento e proteção**

De modo a cumprir as determinações previstas na LMP, na Política e no Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, bem como de ampliar o acesso das mulheres à rede de atendimento, a SPM, elaborou, em 2011, as Diretrizes Nacionais do Abrigo para as Mulheres em situação de Risco e Violência, redefinindo as possibilidades de acolhimento provisório para mulheres em situação de violência visando a garantia de segurança e proteção. Conforme Chaves (2017, p.37)

[...] as Diretrizes devem ser compreendidas como uma estratégia para positivar as respostas do Estado no que se refere ao acesso à proteção e ao acolhimento das mulheres em situação de violência, garantindo-lhes o direito a uma vida sem violência. Após a vigência da Lei Maria da Penha, tornou-se



fundamental redefinir o atendimento das casas-abrigo e ampliar o conceito de abrigo, incluindo outros tipos de violência contra as mulheres.

Neste documento, as Casas-abrigo foram redefinidas como:

[...] espaço de segurança, proteção, (re) construção da cidadania, resgate da autoestima e empoderamento das mulheres, a partir de valores feministas. Trata-se de um serviço de caráter sigiloso e temporário, no qual as usuárias poderão permanecer por um período determinado, até o deferimento ou não da medida protetiva, após o qual deverão reunir condições necessárias para retomar o curso de suas vidas (SPM, 2011, p.12).

O conceito de abrigo proposto pelas Diretrizes diz respeito ao conjunto serviços, programas e benefícios de acolhimento provisório destinado a mulheres em situação de violência, seja no âmbito familiar ou tráfico de mulheres, entre outros, sob ameaça, necessitando de proteção especializada. A questão da violência requer atenção e atendimento especializado às mulheres, evidenciando a complexidade dos serviços de institucionalização, uma vez que:

O abrigo, portanto, não se refere somente aos serviços propriamente ditos (albergues, casas-abrigo, casas-de-passagem, casas de acolhimento provisório de curta duração, etc), mas também inclui outras medidas de acolhimento que podem constituir-se em programas e benefícios (benefício eventual para os casos de vulnerabilidade temporária) que assegurem o bem-estar físico, psicológico e social das mulheres em situação de violência, assim como sua segurança pessoal e familiar (SPM, 2011, p.15).

As Diretrizes têm por objetivos: designar novas metodologias de abrigo; estabelecer um fluxo geral de assistência entre os serviços da rede de atendimento e os serviços de abrigo; orientar a integração dos serviços de abrigo em território nacional; e definir políticas regionais de abrigo.

As Diretrizes orientam-se pelos princípios propostos no PNPM (2004/2008), já apresentado no capítulo anterior, sendo eles: Igualdade e respeito à diversidade; Autonomia das mulheres; Laicidade do Estado; Universalidade das políticas; Justiça social e; Participação e controle social. Cabe enfatizar que as recomendações quanto ao abrigo reconhecem a violência de gênero, raça e etnia como violência estrutural e histórica que expressa a opressão das mulheres e que precisa ser tratada como questão da educação, saúde pública, segurança, justiça, assistência social e direitos humanos, de maneira que essas áreas de atuação implementem ações de maneira articulada, considerando as diversidades de raça, etnia, orientação sexual, de deficiência e de inserção social, econômica e regional existentes entre as mulheres. Para a efetiva proteção das mulheres, Miranda (2017) ressalta que, o atendimento

institucionalizado às mulheres em situação de violência requer acompanhamento pelos serviços locais da rede de enfrentamento à violência, além da articulação desses serviços com a segurança pública.

As Diretrizes também tratam, conforme Figura 2, da distinção entre Casas-Abrigo de Casas de Acolhimento. Conforme este documento, Casas-abrigo “[...] são aquelas constituídas com base nos serviços socioassistenciais e objetivam o atendimento de mulheres em situação de grave ameaça ou sob risco de morte por meio de acolhimento de longa duração”. Já as Casas de Acolhimento não estão vinculadas aos serviços socioassistenciais, possuem caráter não-sigiloso e podem acolher, por curtos períodos, mulheres que estão em situação de violência independente da existência do risco de morte (SPM, 2011, p.21).

Figura 2. Principais diferenças entre a Casa-abrigo e Casa de Acolhimento.

Características	Casa-Abrigo	Casa de Acolhimento
<b>Nomenclatura na tipificação sócio-assistencial</b>	Serviço de Acolhimento Institucional para mulheres em situação de violência (Resolução CNAS nº 109/2009).	Serviço não incorporado aos serviços sócio-assistenciais.
<b>Natureza</b>	Serviço <i>público</i> , de longa duração (de 90 a 180 dias) e, em geral, sigiloso.	Serviço <i>público</i> , de curta duração (até 15 dias) e não-sigiloso.
<b>Público-alvo</b>	Mulheres em situação de violência doméstica e familiar sob risco de morte (acompanhadas ou não de seus filhos/as).	Mulheres em situação de violência de gênero (em especial da doméstica e familiar e vítimas do tráfico de pessoas), que não estejam sob risco de morte (acompanhadas ou não de seus filhos/as).
<b>Objetivo do Serviço</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Garantir a Integridade física e emocional das mulheres;</li> <li>- Auxiliar no processo de reorganização da vida das mulheres e no resgate de sua autoestima.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Garantir a Integridade física e emocional das mulheres;</li> <li>- Realizar diagnóstico da situação da mulher para encaminhamentos necessários.</li> </ul>

Fonte: Diretrizes Nacionais para o Abrigamento de Mulheres em Situação de Risco e Violência, SPM,2011.

As Diretrizes foram elaboradas pelo Governo Federal para atender a crescente demanda pelo serviço de acolhimento, por mulheres em grave situação de violência e risco iminente de morte, incluindo também, a partir de então, mulheres vítimas de tráfico humano. Ferrari (2019) afirma que, este documento objetivou a redefinição do conceito de abrigamento e o perfil das usuárias acolhidas, na medida em que uniformizou o atendimento nas Casas-

abrigo, traduzindo as respostas do Estado em relação à oferta de proteção e acolhimento às mulheres em situação de violência de gênero. Conforme a autora, neste documento se estabeleceu também: a criação de casas de acolhimento provisório, sob competência dos governos estaduais ou municipais; a padronização da implantação e gestão dos serviços, a partir de consórcios públicos; e a ampliação dos serviços de abrigamento, mediante o mapeamento dos serviços de acolhimento alternativos sob gestão de entidades privadas.

No que se refere às diretrizes gerais das Casas-abrigo, já previstas no termo de referência da SPM, as inovações são relacionadas à:

a) Vinculação – As casas-abrigo deverão estar preferencialmente vinculadas à assistência social, uma vez que o serviço foi incorporado na tipificação dos serviços sócio-assistenciais – o que, por sua vez, proporciona às casas-abrigo maior garantia de sustentabilidade. b) Institucionalização – As casas-abrigo deverão ser criadas por lei e estabelecer parcerias com os serviços e órgãos gestores por meio de instrumentos administrativos e legais (como termos de cooperação técnica, termos de parceria, etc). A institucionalização garante maior segurança para as mulheres e para as profissionais do serviço. c) Articulação permanente com a Segurança Pública – Uma vez que a situação de abrigamento numa casa-abrigo pressupõe grave ameaça e risco de morte, o serviço deverá estabelecer parcerias formais com a Segurança Pública para garantir a proteção da mulher abrigada e de seus filhos, bem como a garantia de seus direitos. d) Sigilo – Desde a criação das Casas-Abrigo, o sigilo tem sido um pré-requisito para a implantação e existência do serviço (SPM, 2011, p.33).

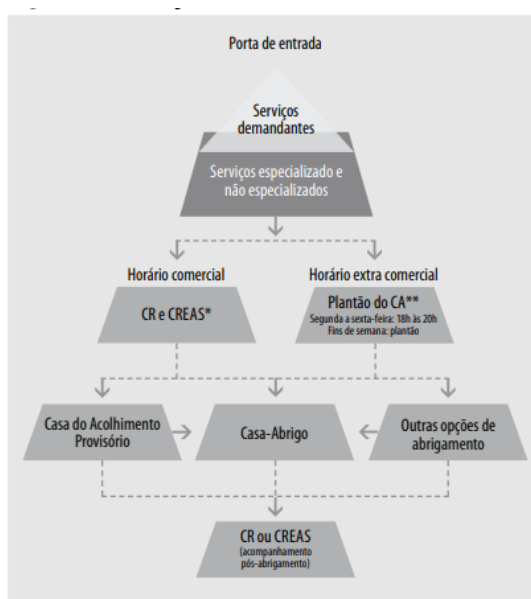
Conforme a SPM (2011), a exigência de sigilo institucional tem acarretado uma série de dificuldades para a implementação e manutenção das Casas-abrigo no território nacional, desde a mudança constante de endereços, para garantir o sigilo do equipamento, até a impossibilidade de construção de um imóvel próprio e a consequente necessidade de aluguel de imóveis particulares que, por vezes, não possuem adequadas condições de acessibilidade. Outra discussão referente ao sigilo é a discussão se essa exigência de fato garante a segurança da mulher institucionalizada, considerando que, os municípios de menor porte, por vezes, não conseguem garantir o sigilo de uma Casa-abrigo por longo período de tempo. As situações de quebra de sigilo podem ocorrer por parte mulheres em situação de pós-abrigamento ou que tenham se desligado do serviço, e pelo fato do agressor descobrir o endereço do serviço. A SPM (2011) pontua a necessidade de rediscutir a obrigatoriedade do sigilo, priorizando a proteção e segurança da mulher e seus filhos, a partir de estratégias como:

a) a garantia de policiais militares ou guarda municipal feminina para realizar a segurança do serviço; b) a institucionalização das casas-abrigo (criação por lei, que inclua a definição de responsabilidades e obrigações quanto à segurança do serviço); c) a formalização de

parcerias por meio de acordos de cooperação técnica e outros documentos legais; d) maior articulação com a comunidade, no sentido de comprometer os atores sociais locais com o enfrentamento da violência contra as mulheres e com a proteção das mulheres abrigadas; e) a garantia de sistemas/tecnologia de segurança nos serviços; f) exigência do registro de boletim de ocorrência para permanência na Casa-Abrigo no sentido de caracterizar a necessidade de “proteção” da mulher abrigada (e de seus filhos) por parte do Estado; f) a não-divulgação do endereço do serviço em documentos de acesso ao público e a não-utilização de placas de identificação do serviço (SPM, 2011, p.33).

A não-obrigatoriedade do sigilo não impede a implementação de equipamentos que mantenham esse quesito, visto que o caráter não sigiloso deve ser estabelecido conforme as realidades locais. Devido à ampliação da rede de enfrentamento, atualmente existe uma variedade de serviços, especializados ou não, que podem constituir portas de entrada para os serviços de abrigo. Essa multiplicidade de serviços e a não padronização do fluxo de atendimento pode acarretar prejuízos para as mulheres e para os serviços de abrigo, considerando, conforme a SPM (2011) é feita de maneira incorreta. Visando garantir um encaminhamento mais qualificado e eficiente, as Diretrizes apresentam uma proposta de fluxo de abrigo, a partir de um “re-desenho” do atendimento no âmbito da rede de assistência, conforme a figura 3.

Figura 3: Fluxo de Abrigo



Nota: CA: Casa Abrigo; CR: Centro de Referência de Atendimento à Mulher; CREAS: Centro Especializado de Assistência Social

\* No caso da inexistência de CR no município, a avaliação poderá ser realizada por um CREAS (mediante articulação e negociação anteriores, no âmbito da rede de atendimento).

\*\* Nos municípios onde não houver CA ou equipe disponível de plantão, os serviços demandantes deverão buscar alternativas de acolhimento provisório de curta duração, até que a avaliação possa ser realizada.

Fonte: Diretrizes Nacionais para o Abrigo (SPM, 2011).

Para Chaves (2017), esse fluxo padroniza as orientações que norteiam o atendimento nos serviços de assistência à mulher, proporcionando o acolhimento mais qualificado e eficiente. Corresponde, também, ao trajeto percorrido pelas mulheres nos serviços de atendimento, desde a porta de entrada (que são os serviços especializados e não especializados da rede de atendimento) até o seu acompanhamento pós-abrigamento. Uma vez identificado a necessidade de abrigo, a partir da triagem, o CRAS ou CREAS deverá ser contactado para realização a entrevista de avaliação para admissão no serviço de abrigo. No horário extra comercial, essa entrevista deverá ser realizada pela equipe plantonista da Casa-abrigo. Nas localidades e municípios que não contemplem este equipamento, ou não disponibilizem de equipe plantonista, os serviços demandantes deverão buscar alternativas de acolhimento provisório de curta duração. A partir das confirmação da necessidade de abrigo, o Centro de Referência de Atendimento à Mulher, CREAS ou abrigo realizará o transporte da mulher e seus dependentes. Em situações que exigem maior proteção e segurança, como resgate os pertences em residência, a autoridade policial deverá realizar o transporte e acompanhamento da mulher, conforme determinado o Art. 11 da LMP.

Após o período do abrigo, quando cessadas as razões que a mantinham confinada, é iniciado o processo de desabrigo, em que o Centro de Referência de Atendimento à Mulher, ou o CREAS, deverão realizar o acompanhamento do caso. O processo de desabrigo requer afetiva articulação entre a Casa-abrigo e os Centros de Referência, de modo que as estratégias adotadas garantam, as ex abrigadas, acesso à habitação, ao trabalho, à inclusão em programas sociais e de geração de renda, dentre outros.

A adequada avaliação da gravidade da violência perpetrada contra as mulheres é fundamental para a eficiência do encaminhamento das situações de abrigo. Conforme Chaves (2017), esta avaliação deve ser realizada por um serviço especializado, considerando que o limite entre ameaça, risco de morte e risco iminente de morte é bastante tênue e varia de acordo com o tipo de violência perpetrada. Outro aspecto ressaltado pela autora é a própria negação da mulher em relação à gravidade da situação de violência e, nestes casos, a avaliação requer não somente a escuta acolhedora, mas também a utilização de instrumentos objetivos para mensurar a gravidade do risco da situação. Nesse contexto, os instrumentos apontados por Chaves (2017), utilizados para verificar os riscos aos quais a mulher está submetida, são embasados em critérios relacionados ao comportamento ou histórico do agressor, sendo eles: utilização de armas brancas ou de fogo; abuso de animais domésticos;

histórico criminal; tentativa ou ideação suicida recentes; histórico de agressões aos filhos, a pessoas conhecidas ou estranhas e/ou policiais; não-cumprimento de medidas protetivas de urgência; autoria de abuso sexual infantil; abuso de álcool ou drogas; minimização extrema ou negação da situação de violência doméstica, dentre outros.

Para viabilizar as mulheres e seus dependentes à Casa-abrigo, as informações e divulgação pública devem ser realizadas prioritariamente pelos Centros de Referência, Defensorias Públicas, Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher, Promotorias, serviços de saúde, Conselhos Tutelares, Conselho do Adolescente, organismos governamentais de políticas para as mulheres e outras organizações da sociedade civil comprometidas com a o enfrentamento da violência contra a mulher e defesa dos direitos humanos. A proteção pessoal da mulher e de seus filhos menores de idade, fora dos limites físicos da Casa-abrigo, compete à Polícia local.

### **3.5 Desafios para a implantação e a efetividade das Casas-abrigo no Brasil**

Considerando as demandas provenientes da situação de violência perpetrada contra a mulher, ressalta-se que a legislação específica e demais normativas que versam sobre o enfrentamento dessa questão representam um grande avanço para a proteção das vítimas, prevendo também importantes iniciativas para a superação do problema, promovendo o empoderamento da mulher. Porém, Miranda (2017) afirma que a estruturação e o alinhamento desses serviços dentro da Política Nacional de Abrigamento de Mulheres em Situação de Risco e Violência no Brasil ainda representa um desafio.

Conforme Miranda (2017, p. 63):

A Política Nacional de Abrigamento direcionada a mulheres que se encontram em situação de violência com extremo risco e vulnerabilidade, se mostra como importante instrumento de operacionalização do seu atendimento, com ênfase na sua proteção. Sua proposta abrange iniciativas de cunho multidisciplinar e interinstitucional com o objetivo de acolher a vítima no momento de maior insegurança e trabalhar, em paralelo, com o desenvolvimento da sua autonomia e capacidade de resiliência visando o posterior retorno ao seu ambiente de origem. Trata-se de uma proposta de atuação com grande potencialidade, mas que, contudo, também apresenta algumas limitações que precisam ser consideradas e aperfeiçoadas para que seja efetivo o trabalho com a mulher em situação de violência.

Conjeturando que a situação do abrigamento pressupõe a existência de grave ameaça e risco à mulher, as Diretrizes versam sobre a importância da articulação, também através de

vias formais. Esta condição, apontada por Miranda (2017), nem sempre se apresenta possível em determinados municípios, especialmente nos de menor porte, onde as suas estruturas não costumam ser ampliadas. E o fluxo de encaminhamento da mulher não é realizado ou ocorre de maneira não-padronizada em estados e municípios. A autora ressalta que, esse contexto de falta de padronização e articulação pode resultar em encaminhamentos incorretos, menos efetivos às demandas e realidades às quais essas mulheres pertencem. Ainda nesse estudo, Miranda (2017) identifica que os atendimentos multidisciplinares orientados para a superação/minimização das sequelas biopsicossociais, bem como para a promoção da autonomia e contribuição para o processo de resiliência da mulher acolhida estão presentes na minoria das Casas-abrigo.

Atenta para a questão de que as Casas-abrigo devem ser criadas por lei, bem como disponibilizar instrumentos administrativos e legais para estabelecer articulação com outros serviços e políticas públicas, Miranda (2017) aponta que nem todas as cidades conseguem dispor da modalidade de atendimento institucional. Em contrapartida, quando este equipamento é implementado, de maneira geral, costuma estar vinculado à Política de Assistência Social, especialmente devido à incorporação deste na tipificação dos serviços socioassistenciais, o que representa às Casas-abrigo maior chances de manutenção do seu funcionamento.

Com a proposta discutir a política de abrigamento para mulheres na cidade de Macapá (AP), Pereira et al (2013) apontaram que, além de problemas relacionados à estrutura, uma fragilidade detectada é a incapacidade das Casas-abrigo de articular diferentes âmbitos de atendimento à mulher agredida (educação, saúde, emprego e renda), de modo que o ciclo de violência seja interrompido, transformando a realidade das vítimas, proporcionando-lhes a oportunidade de um recomeço, rompendo as relações conjugais violentas. Apesar da Casa-abrigo se caracterizar como local de proteção, segurança e de resiliência para a mulher em situação de violência, os autores apontam a existência de falhas na sua segurança, principalmente no que se refere ao sigilo, pois ao se tratar de uma cidade de porte pequeno, apesar das mudanças de endereço muitas pessoas tem conhecimento da localização do abrigo, colocando em risco a segurança das mulheres abrigadas. Pereira et al (2013) também apontam para a falta de informações sobre a situação das mulheres no pós-abrigamento, já que não evidenciaram a existência de um acompanhamento pós-abrigamento, nem mesmo é feita uma avaliação com as abrigadas sobre a satisfação das mesmas com o atendimento.

O abrigo representa para Chaves (2017) uma medida de caráter emergencial para garantia de direitos e proteção à vida de mulheres em situação de violência, contudo, muito ainda se questiona sobre a política de abrigo no Brasil ainda é questionada, especialmente quanto a fragilidade do monitoramento das Casas-abrigo, sua relação com o sigilo e se de fato o abrigo seria a estratégia mais adequada para proteção das mulheres sob risco e violência.

As Diretrizes orientam para o acompanhamento do processo de desabrigo, a ser realizado pelo Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) mais próximo da residência da vítima, com articulação de estratégias que garantam o acesso da mulher a programas sociais, ao mercado de trabalho, a programas sociais, geração de renda e habitação, conforme cada situação. Este acompanhamento pode ser dificultado pela falta de disponibilização dos respectivos serviços ou ainda pela ausência de articulação entre os setores e Políticas Públicas. Assim como a atuação intersetorial articulada pode se apresentar como aspecto limitante do trabalho institucional, quando realizada de maneira efetiva pode ser compreendida como potencialidade do serviço de acolhimento institucional, uma vez que, o alinhamento das estratégias de atuação dos equipamentos da Rede de Proteção e das Casas-abrigo, podem contribuir de maneira efetiva para a superação das situações de violência contra as mulheres, ao passo que se estimula o empoderamento feminino minimizando as chances da revitimização.

No âmbito das políticas públicas, a Casa-abrigo enquanto equipamento de proteção das mulheres ao proporcionar rompimento da situação de violência, representa uma mudança de paradigma assistencial, porém, enfrenta limitações e desafios. Carlotto e Calão (2006) ressaltam a importância do serviço de abrigo no processo de ruptura com o ciclo de violência e de continuidade da vida dessas mulheres. A Política de abrigo para mulheres em situação de violência é defendida por vários anos pelos movimentos feministas e pelos serviços de apoio a mulher, estando a criação de casas-abrigos nas pautas das Convenções, Declarações, Conferências que contemplam a violência perpetrada contra as mulheres. Contudo, as autoras pontuam que a criação de casas-abrigos é alvo de críticas devido ao fato de a mulher ser retirada do âmbito social para estar confinada junto aos seus filhos/as. Para Pereira et al (2011), a política de abrigo apresenta algumas contradições, na medida em que para garantir a proteção da mulher, a LMP estaria violando princípios e normas alicerçados nas declarações universais de direitos humanos, especialmente ao restringir ou suspender crianças e adolescentes à convivência familiar e, quanto a privação da mulher de



exercer a liberdade de ir e vir. Para Karam (2006), o enfrentamento da violência contra a mulher, a superação dos resquícios patriarcais, não ocorrerá através da sempre enganosa, dolorosa e danosa intervenção do sistema penal. Em contrapartida, Pereira et al (2013) consideram que, o abrigo ainda representa um mal necessário para preservar a integridade das vítimas fornecendo um momento de autorreflexão, provocando rupturas no ciclo de violência e mudança da qualidade de vida das mulheres institucionalizadas.

Voltando às informações divulgadas pelo IBGE (MUNIC, 2013), nem todos os equipamentos possuem o seu endereço mantido em sigilo, condição compreendida como essencial para a proteção das mulheres abrigadas. No que tange as limitações referentes a esse equipamento, Miranda (2017) considera a necessidade de proporcionar melhores estruturas nas Casas-abrigo para que seja respeitada a condição do sigilo. Trata-se de um pré-requisito essencial para a implantação desse serviço, porém desafia as administrações públicas municipais, em especial em municípios de pequeno porte, uma vez nem sempre há possibilidade da mudança constante do endereço das Casas-abrigo, em situações onde o sigilo é quebrado por parte da mulher institucionalizada, ou por parte do agressor.

No que tange ao atendimento psicológico individual, compreendido como parte integrante do processo de superação da violência, este é disponibilizado em apenas 2% das instituições em âmbito nacional. Atividades culturais e educativas são desenvolvidas em 1,3% das Casas-abrigo das cidades brasileiras. Apenas 0,8% dos municípios brasileiros contam com atividades profissionalizantes desenvolvidas em Casas-abrigo.

Em relação ao atendimento social realizado, pela Casa-abrigo, acompanhado por assistente social que insira a mulher em programas sociais do governo, pouco mais de 2% dos municípios no Brasil contam com essa iniciativa. Miranda (2017) ressalta que a ausência atendimentos socioassistencial afeta diretamente a mulher nessa situação, interferindo negativamente e até impossibilitando o seu processo de resiliência e autonomia para a sua reinserção social e retorno ao lar.

A promoção do acesso a serviços a partir da instrução das mulheres para o reconhecimento da sua cidadania e os meios para efetivá-los também deve ser estimulada enquanto perdurar a institucionalização. Contribuir para a promoção de um ambiente para exercício da autonomia dessas mulheres e resgate da autoestima também deve ser preconizado.

## **4. METODOLOGIA: MÉTODOS INSTRUMENTOS E ANÁLISE DE DADOS**

Este capítulo trata da metodologia utilizada para o desenvolvimento da pesquisa sobre a assistência realizada pela Casa-abrigo Benta Pereira, em Campos dos Goytacazes. Com intuito de contextualizar a situação de violência doméstica no município, será apresentado também o panorama da violência contra a mulher em Campos dos Goytacazes, e posteriormente a Casa-abrigo Benta Pereira, o objeto de investigação. Os itens referentes a este equipamento de proteção estão organizados na sequência proposta pelos objetivos específicos.

### **4.1 Percurso Metodológico**

Trata-se de uma pesquisa bibliográfica e documental, com abordagem analítica quali-quantitativa, caracterizada pela coexistência de interpretação qualitativa e quantitativa dos dados. Para Minayo (2000, p. 22), “[...] o conjunto de dados quantitativos e qualitativos, não se opõem. Ao contrário, se complementam, pois a realidade abrangida por eles interage, dinamicamente, excluindo qualquer dicotomia”.

A etapa referente à pesquisa bibliográfica foi amparada por teóricos como Heleieth Saffioti (1967; 1987), Flávia Piovesan (2006; 2009), Lourdes Maria Bandeira (2016), Eva Blay (2003), Wania Pasinato (2008; 2010; 2020) dentre outros. Compreendeu a construção do referencial teórico, a partir do levantamento de obras sobre gênero, cidadania das mulheres, violência de gênero e políticas públicas para as mulheres, já analisadas e publicadas em forma de livros, anais de congresso, periódicos e dissertações. Essa tarefa possibilitou a pesquisadora ler e refletir, de maneira crítica, sobre os textos publicados e organizados de maneira sistemática, em forma de fichamentos, favorecendo a avaliação e posterior construção científica desta dissertação.

Chizzotti (2003) analisou a evolução da pesquisa qualitativa a partir de alguns marcos históricos relevantes, apresentando as diferentes concepções e contribuições que transformaram as pesquisas qualitativas e constituíram um amplo movimento de ideias, práticas e técnicas de pesquisa em ciências humanas. Conforme o Chizzotti (2003, p. 222):

A pesquisa qualitativa recobre, hoje, um campo transdisciplinar, envolvendo as ciências humanas e sociais, assumindo tradições ou multiparadigmas de análise, derivadas do positivismo, da fenomenologia, da hermenêutica, do marxismo, da teoria crítica e do construtivismo, e adotando multimétodos de investigação para o estudo de um fenômeno situado no local em que ocorre, e enfim, procurando tanto encontrar o sentido desse fenômeno quanto interpretar os significados que as pessoas dão a eles. [...] O termo

qualitativo implica uma partilha densa com pessoas, fatos e locais que constituem objetos de pesquisa, para extrair desse convívio os significados visíveis e latentes que somente são perceptíveis a uma atenção sensível e, após este tirocínio, o autor interpreta e traduz em um texto, zelosamente escrito, com perspicácia e competência científicas, os significados patentes ou ocultos do seu objeto de pesquisa.

Deste modo, considerando a amplitude do termo e sua definição, a pesquisa qualitativa agregou tendências e teorias designadas pelas teorias que as fundamentam: fenomenológica, construtivista, crítica, etnometodológica, interpretacionista, pós-modernistas, entre outros, sem deixar de ressaltar, a título de importância desta pesquisa, a teoria feminista. Existe uma gama de questões teórico-metodológicas abertas pelos pesquisadores qualitativos que, longe de se esgotarem, fertilizam a discussão atual e futura da pesquisa científica em ciências humanas e sociais.

Conforme Chizzotti (2003), os estudos qualitativos recorrem ao pós-modernismo, como crítica política às relações de poder e dominação, que trazem implicitamente às relações de classe, gênero, raça, etnicidade, colonialismo e culturas, desmistificando a neutralidade e apresentando os múltiplos focos de coerção e poder a partir de uma investigação acurada. A pesquisa qualitativa está vinculada com os problemas ético-políticos e sociais, em que os pesquisadores estão comprometidos com a prática, com a emancipação humana e a transformação social, sendo considerada pelo autor como uma prática válida e necessária na construção solidária da vida social, em que os pesquisadores que optaram por esta pesquisa não pretendem se furtar ao rigor e à objetividade, mas reconhecem que a experiência humana não pode ser confinada aos métodos nomotéticos de analisá-la e descrevê-la.

Em uma pesquisa qualitativa, pode-se utilizar uma variedade de procedimentos e instrumentos de constituição e análise de dados, destacando-se nessa dissertação o uso da análise documental. Conforme Bonotto et al (2015), a análise documental consiste num intenso e amplo exame de diversos materiais que ainda não sofreram nenhum tratamento analítico, ou que podem ser reexaminados. O desafio a esta técnica de pesquisa é a capacidade que o pesquisador tem de selecionar, tratar e interpretar a informação, visando compreender a interação com sua fonte de maneira significativa.

Conforme Sá-Silva (2009), a pesquisa documental pode ser utilizada no ensino na perspectiva de que o investigador procura captar o fenômeno a partir das perspectivas contidas nos documentos, contribuindo com a área de inserção, dentre elas: educação, saúde,

ciências exatas e biológicas ou humanas. Logo, a pesquisa documental se diferencia da pesquisa bibliográfica justamente devido a fonte de documento. Conforme Oliveira (2007), enquanto a pesquisa documental trata de fontes primárias, as quais não receberam nenhum tratamento analítico, na pesquisa bibliográfica as fontes são secundárias, ou seja, já são reconhecidas de domínio público, o que não significa que não se possa utilizar as duas, considerando que a pesquisa bibliográfica pressupõe a utilização de vários métodos.

De acordo com Marconi e Lakatos (2007), existem apenas dois grandes grupos de tipos de documentos que são: “documentos escritos” - documentos oficiais; publicações parlamentares; documentos jurídicos; fontes estatísticas; publicações administrativas; documentos particulares; e “outros” - iconografia: imagens, desenhos, pinturas (exceto fotografia); fotografias; objetos; canções folclóricas; vestuário e folclore. Para esta pesquisa foram utilizados Registros Institucionais Escritos, ou seja, relatórios fornecidos por instituições governamentais, neste caso o Serviço de Vigilância Socioassistencial, pertencente à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Humano e Social. Os relatórios elaborados pelo Serviço de vigilância Socioassistencial, com recorte temporal no período de janeiro de 2017 a dezembro de 2020, são:

- Relatório Técnico – Violência Contra a Mulher;
- Relatório Técnico – Atendimento à Mulher em Situação de Violência no Acolhimento Benta Pereira;
- Relatório Técnico – Atendimento Anual às Mulheres em Situação de Violência no Acolhimento Benta Pereira.

Esses documentos oficiais se caracterizam como uma eficaz fonte secundária de dados, considerados como propriedade do Estado e podem ser utilizados como fontes de pesquisa para os estudos da violência contra a mulher. O uso destes documentos permitiu acrescentar a dimensão do tempo à compreensão do social do fenômeno da violência contra a mulher em Campos dos Goytacazes/RJ. A análise documental, com abordagem quali-quantitativa, favoreceu a observação do processo de avaliação do impacto da implementação da Casa-abrigo Benta Pereira enquanto política pública de proteção para as mulheres em situação de risco de violência.

Como os documentos utilizados na pesquisa não receberam nenhum tratamento analítico tornou-se necessária a análise de seus dados em observância aos objetivos e ao plano de pesquisa, como proposto por Gil (2002). Nessa abordagem, por ser tratarem de

documentos de cunho estatísticos, foi conduzida uma análise quantitativa. Os relatórios avaliados já continham as tabelas e gráficos, o que possibilitou o teste das hipóteses estatísticas. Porém, essa representação foi refeita, para eleger modelo gráfico e de tabelas esteticamente mais favoráveis à interpretação, sem alterar do dado estatístico em si. As numerações dos gráficos e tabelas correspondem a ordem de apresentação desta dissertação, ou seja, uma numeração diferente da apresentada nos relatórios.

Os documentos analisados constituem uma fonte estável, em que foi possível retirar evidências que fundamentam as hipóteses e afirmações desta pesquisa, podendo ser consultados repetidas vezes, validando e complementando informações obtidas no referencial teórico. Segundo Gil (2010), na pesquisa documental, como os dados são obtidos de maneira indireta, as fontes documentais evitam desperdício de tempo, possibilitando obter quantidade e qualidade de dados suficiente para a realização pesquisa.

Seguindo as determinações das diretrizes do abrigo e o sigilo institucional, não foi realizada pesquisa de campo com visita técnica ao equipamento Casa-abrigo Benta Pereira, entrevistas com profissionais ou mulheres em situação de abrigo, ou acesso aos seus prontuários e registros pessoais das mulheres assistidas durante o período avaliado. O sigilo institucional, considerado uma das diretrizes mais importantes para garantia da proteção da mulher e seus dependentes, torna-se, então, um entrave metodológico para a pesquisa sobre o abrigo, sem deixar de ser um dado relevante para a pesquisa.

#### **4.2 Panorama da violência contra a mulher em Campos dos Goytacazes/RJ**

Visando contextualizar a ocorrência da violência doméstica em âmbito municipal, apresenta-se um panorama com o quantitativo de ocorrências informadas pela DEAM de Campos dos Goytacazes/RJ, publicadas no Dossiê da Mulher (2021), elaborado pelo Instituto de Segurança Pública (ISP). Os dados foram retirados do Dossiê, porém os gráficos foram elaborados pela autora da dissertação. Utiliza-se o mesmo recorte temporal da dissertação para apresentação das estatísticas de violência contra mulher, ou seja, de 2017 a 2020.

Os delitos enfatizados neste panorama possuem peculiar relevância para essa pesquisa, além do fato destes estarem diretamente relacionados com a possibilidade de abrigo, sendo eles: Violência doméstica; feminicídio e homicídio doloso, tentativa de feminicídio e de homicídio doloso e; ameaça. Na sequência também é apresentada uma série temporal do

tratamento jurídico dado a violência doméstica em Campos dos Goytacazes/RJ, porém com recorte temporal entre 2014 e 2019.

Gráfico 1. Ocorrências de violência contra a mulher em Campos dos Goytacazes/RJ.



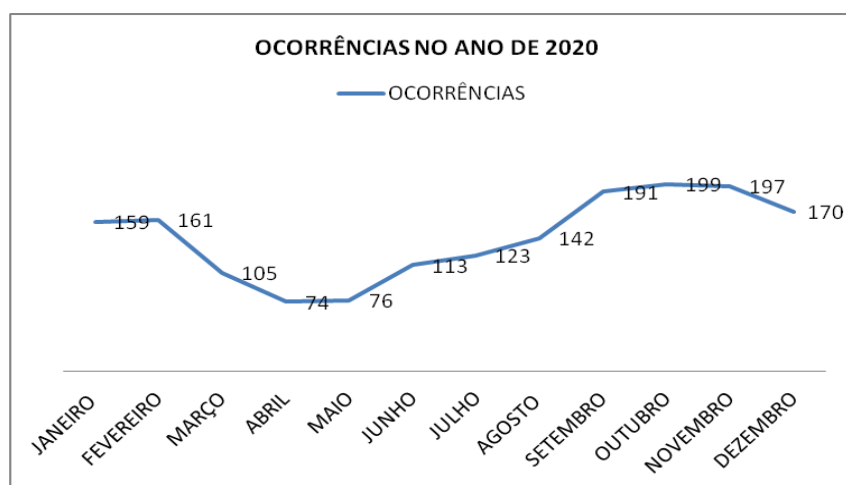
Fonte: Elaboração da autora, a partir de estatísticas do Dossiê da Mulher, ISP (2021).

As estatísticas do Gráfico 1 representam um número absoluto anual de ocorrências, ou seja, é a somatória das ocorrências de cada tipo de violência doméstica: física, sexual, psicológica, moral e patrimonial. A partir desse gráfico é possível fazer uma comparação entre os anos 2019 e 2020, que correspondem ao período pré-pandemia e pandemia, respectivamente.

A diminuição das ocorrências em 2020 não indica necessariamente uma redução dos casos de violência, considerando que a subnotificação é um problema que ainda persiste no Brasil, agravado desde o início da pandemia. Essa diminuição do registro de ocorrências pode ocorrer, conforme o FBSP (2020), devido às dificuldades que as mulheres encontram para se comunicar, acessar os canais de denúncia e até mesmo para chegar fisicamente até eles. Os registros são fundamentais para romper o ciclo da violência e, conseqüentemente, a contenção da violência final, ou seja, o feminicídio.

O Gráfico 2, que se segue, apresenta as estatísticas durante o ano de 2020, primeiro ano da pandemia pela Covid-19. Para facilitar a avaliação temporal das ocorrências, os dados são apresentados de acordo com os meses.

Gráfico 2. Ocorrências de violência doméstica em Campos dos Goytacazes na Pandemia pela Covid-19.



Fonte: Elaboração da autora, a partir de estatísticas do Dossiê da Mulher, ISP (2021).

O primeiro semestre de 2020 corresponde ao período de implementação das medidas emergenciais para conter a disseminação da Covid-19, caracterizado pelo isolamento social e alteração nos atendimentos de diversos serviços públicos, incluindo os serviços especializados de atendimento à violência contra a mulher. A diminuição de oferta de transporte público, contato com amigos e familiares que compõem a rede de apoio social, agravamento das dificuldades financeiras, além do próprio medo de adoecer pela Covid-19 podem ser fatores que dificultaram o acesso das mulheres à rede de atendimento especializado, incluindo a DEAM, para realizar a denúncia.

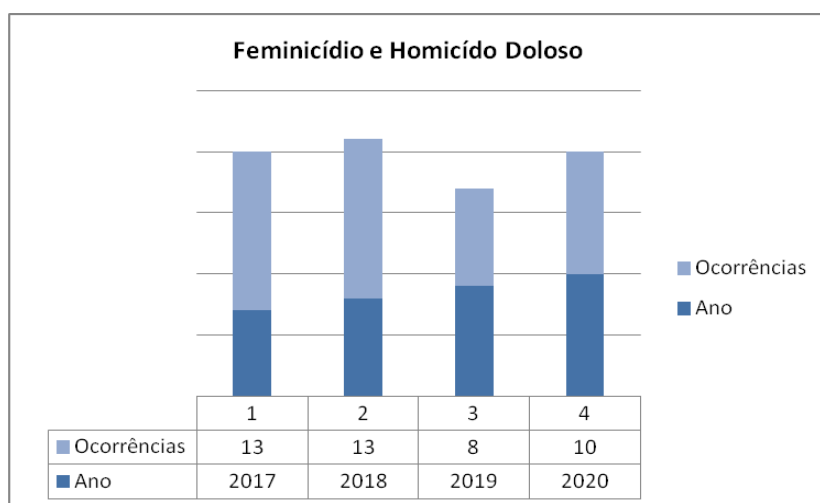
As estatísticas do segundo semestre apontam para o aumento do registro de ocorrências de violência contra a mulher. Corresponde também ao período de maior flexibilização das medidas emergenciais, o que pode facilitar o acesso às delegacias. As campanhas publicitárias sobre o problema da violência contra a mulher na pandemia podem ter contribuído para o encorajamento das mulheres em situação de violência, resultando em denúncias.

A questão em emergência não é meramente quantitativa. Trata-se da necessidade de vislumbrar o que está por trás destas terríveis estatísticas, e o que estas nos comunicam sobre a violência doméstica em tempos de pandemia e isolamento social. Conforme Lobo (2020), as medidas emergenciais para evitar a propagação e contaminação pelo coronavírus apontam o ambiente doméstico como local mais eficaz e seguro. Para muitas mulheres e meninas, essa segurança é relativizada pela convivência com parceiros e familiares agressores e abusadores

sexuais. É no espaço doméstico e nas relações familiares que meninas e mulheres de todas as idades podem sofrer grande parte da violência cotidiana com base no gênero.

Com o intuito de dimensionar o assassinato intencional de mulheres em Campos dos Goytacazes (RJ), foi elaborado o Gráfico 3, com dados referentes aos crimes de feminicídio e homicídio doloso.

Gráfico 3. Feminicídio e homicídio doloso em Campos dos Goytacazes/RJ.



Fonte: Elaboração Própria, a partir dos dados do Dossiê da Mulher, ISP.2021

Conforme Copello (2012), o conceito de feminicídio representa uma importante categoria de análise, pois permite identificar e descrever os fatores discriminatórios presentes nesses assassinatos, além de circunscrever suas características e descrevê-las como fenômeno social, permitindo dimensionar sua presença na sociedade, a partir de estudos de natureza quantitativa. Trata de “[...] todas as mortes evitáveis de mulheres, violentas ou não, criminais ou não, derivadas da discriminação por razão de gênero” (COPELLO, 2012, p. 124).

Assim, os dados dispostos no Gráfico 3 representam os assassinatos intencionais de mulheres, a partir do somatório dos crimes de feminicídio e homicídio doloso. O ano de 2019 representou uma diminuição das notificações dos assassinatos de mulheres, seguido de um aumento destas em 2020, primeiro ano da pandemia. Se forem relacionar os dados de assassinatos com os dados de violência, será observada uma diminuição da ocorrência de violência, mas com aumento de assassinatos, em campos dos Goytacazes/RJ.

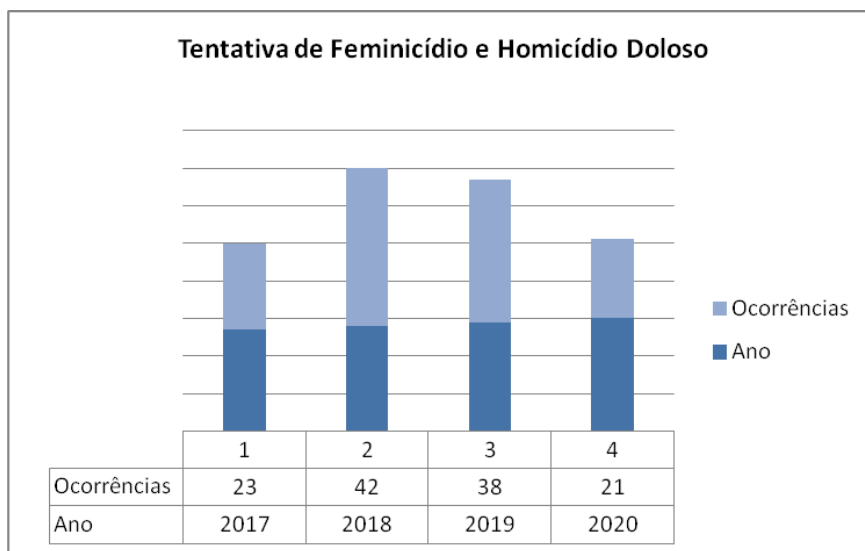
O mesmo aconteceu, por exemplo no Estado de São Paulo, que, conforme o FBSP (2020), apresentou aumento de 41% no número de feminicídio, se defrontando com a redução de registros de 22% e 33% nos crimes de lesão corporal e ameaça, respectivamente, ou seja,



mulheres que possivelmente foram assassinadas pelos seus parceiros sem conseguir fazer sequer um único registro policial e, conseqüentemente, solicitar alguma medida protetiva.

A seguir será apresentado, no Gráfico 4, os dados referentes a tentativas de Femicídio e homicídio doloso de mulheres em Campos dos Goytacazes/RJ.

Gráfico 4. Tentativa de feminicídio e homicídio doloso.



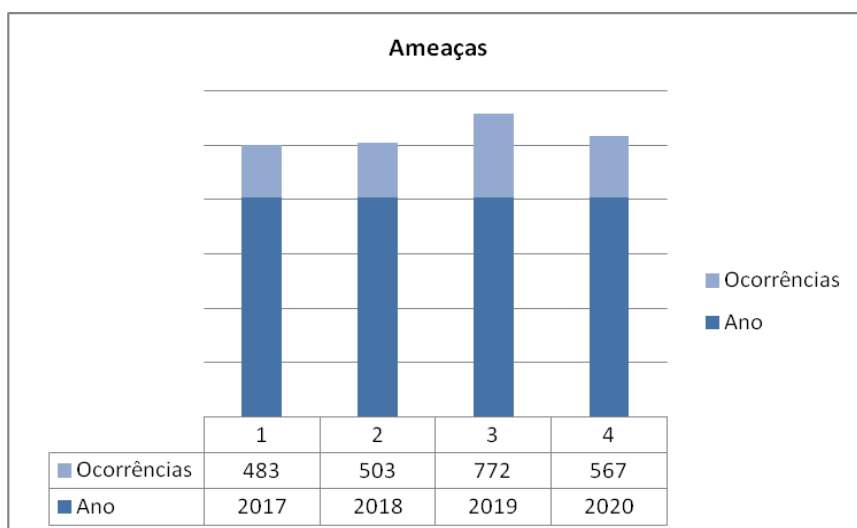
Fonte: Elaboração Própria, a partir dos dados do Dossiê da Mulher, ISP.2020

As estatísticas de Gráfico 4 representam as tentativas de assassinatos intencionais de mulheres, ou seja, o somatório das tentativas de feminicídio e tentativas de homicídio doloso. Esses delitos constituem um dos pré-requisitos para triagem de possibilidade de abrigo.

A permanência desses crimes na sociedade, ou mesmo as tentativas do cometimento desses, significa que, os Estados ainda não foram capazes de cumprir adequadamente as obrigações no âmbito da prevenção, investigação, julgamento e punição dos assassinatos de mulheres, ou seja, não conseguiu implementar, de maneira efetiva, mecanismos e políticas públicas para a erradicação da violência perpetrada contra as mulheres.

O crime de ameaça juntamente com o de violência física pode indicar as mulheres em situação de grave violência e risco de morte, ou seja, as mulheres em situação de vulnerabilidade, que necessitam de acolhimento em serviço especializado que garanta a sua proteção. O Gráfico 5 dispõe as estatísticas desse crime no período de 2017 a 2020.

Gráfico 5. Crimes de ameaça em Campos dos Goytacazes/RJ.



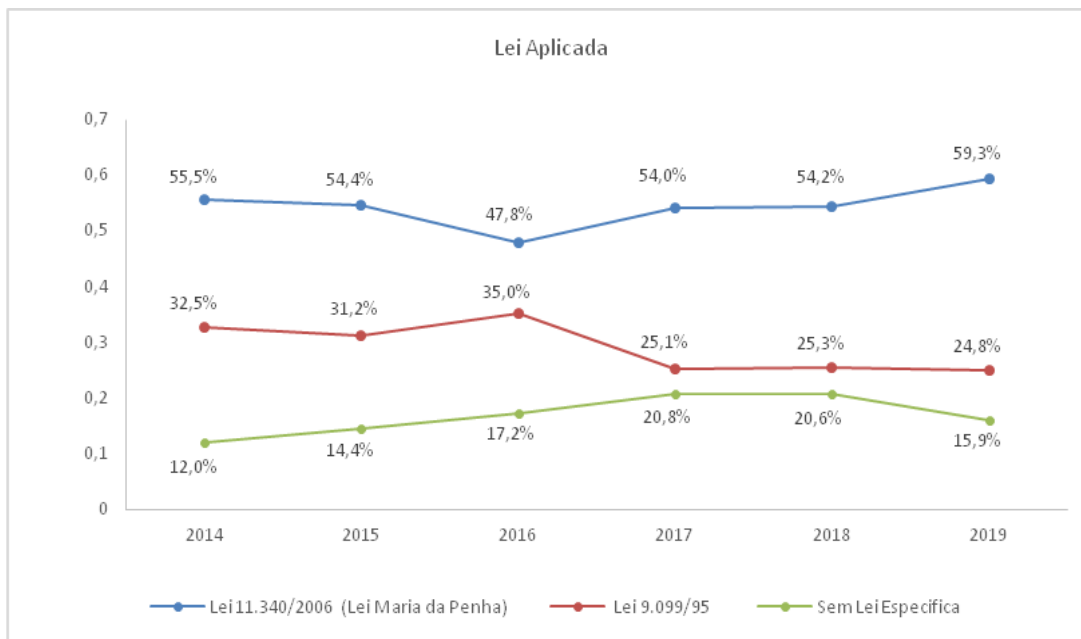
Fonte: Elaboração Própria, a partir dos dados do Dossiê da Mulher, ISP.2020

Conforme o Gráfico 5, os anos de 2017, 2018 e 2020 mantêm uma média de casos inferior ao ano de 2019. A diminuição dos registros de ameaça em 2020 comparada a 2019, assim como a diminuição dos registros de violência contra a mulher, pode estar relacionada a dificuldade, por parte de mulher, de acessar a DEAM, seja de maneira presencial ou remota.

Partindo para a avaliação da efetividade da Lei Maria da Penha, apesar de representar um advento legislativo com importantes inovações já mencionadas nessa dissertação, talvez esta não esteja conseguindo, concretamente, alcançar visibilidade suficiente para modificar a grave questão social da violência praticada em desfavor das mulheres no âmbito de suas residências em Campos dos Goytacazes/RJ.

Conforme o Dossiê da Mulher (2020), o município de Campos dos Goytacazes/RJ foi responsável por 2.362 das ocorrências registradas em 2019, em que a Lei Maria da Penha foi aplicada em 59,3% dos casos, persistindo a aplicação da Lei nº 9099/95 em 24,8% dos casos. Em 15,9% das ocorrências, não foi apontado a aplicação de nenhuma lei específica no tratamento jurídico da violência contra a mulher. O Gráfico 6 evidencia a aplicação da Lei Maria da Penha no tratamento jurídico dos casos de violência contra a mulher.

Gráfico 6. Tratamento legislativo da violência doméstica em Campos dos Goytacazes/RJ.



Fonte: Elaboração Própria, a partir dos dados do Dossiê da Mulher, ISP.2020

O Dossiê também fornece dados a partir de 2014, possibilitando fazer uma análise temporal, das leis aplicadas no tratamento jurídico da violência contra a mulher, de 2014 a 2019, conforme o gráfico 6. A análise dos dados possibilita chegar a uma média de 54,2% dos casos de violência contra a mulher em que foi aplicada a Lei Maria da Penha, ou seja, um pouco mais da metade das mulheres tiveram acesso às previsões desse instrumento legislativo.

Considera Lessa (2007, p.16), inadmissível que o operador do Direito, pelo simples fato de não concordar com a norma jurídica, simplesmente se recuse a aplicá-la, argumentando inconstitucionalidades inexistentes, com o indisfarçável propósito de reduzir o volume de trabalho de determinados órgãos jurisdicionais. O autor é ainda mais enfático ao ressaltar que:

A se consolidar a tendência de simplesmente ignorar o cerne da Lei, que é o afastamento dos institutos despenalizadores da Lei nº 9.099/95 nos casos de violência doméstica e familiar contra a mulher, o que se teme possa ocorrer infelizmente, consistindo numa verdadeira violência jurídica contra a mulher, outra alternativa não restará aos legitimados do art. 103 da Constituição Federal, senão ajuizarem, com urgência, perante o Supremo Tribunal Federal, ação declaratória de constitucionalidade (art. 102, I, “a”, da Constituição Federal) do art. 41 da Lei nº 11.340/06, com vistas ao efeito vinculante prescrito no art. 102, § 2º, da Constituição Federal, sob pena de serem cúmplices de mais uma violência contra a mulher.

Não bastasse essa grande dificuldade para visibilidade dessa questão, diversos juízes continuam a manter entendimentos retrógrados da Lei 9099/95 ou, ao menos, aplicando a Lei 11.340/06 de forma estrita, seja concedendo benefícios legais expressamente negados por essa norma, seja, em último caso, não a aplicando, resultando na permanência de práticas discriminatórias de gênero nas instituições policiais e judiciais. Esse problema também foi apontado por Meneghel et al (2011), ao considerar que, os avanços na legislação ocorridos nos últimos tempos não alteraram o discurso dos juízes e operadores de justiça, considerados um grupo conservador, corporativo e pouco aberto ao diálogo com a sociedade.

Apesar de a Lei Maria da Penha estabelecer a competência civil e criminal, o que se vê na prática é que a grande aplicação apenas na esfera criminal, rompendo com a lógica da própria lei, que visava evitar a peregrinação de mulheres em busca de justiça. De acordo com o IPEA (2020), a alegação dada para o descumprimento da lei é a falta de estrutura para o atendimento dessa demanda para além das medidas protetivas, invertendo-se a lógica da prestação jurisdicional. É como se a realidade da violência devesse adequar-se ao Poder Judiciário e não à realidade social. Em consequência, as mulheres encontram diferentes dificuldades para usufruir de sua efetiva proteção, persistindo práticas discriminatórias de gênero, ocasionando a perpetuação das mais variadas formas de violência.

A não aplicação da Lei Maria da Penha no tratamento jurídico a violência doméstica pode ocasionar diversos prejuízos para as mulheres em situação de violência, desde o não reconhecimento dos seus direitos, até a invisibilidade deste fenômeno, além da peregrinação destas mulheres por diversos serviços assistenciais não especializados, dificultando, inclusive, o acesso à Casa-abrigo. A revitimização pode ocorrer à medida que estas mulheres em situação de violência não conseguem usufruir dos instrumentos protetivos previstos na Lei 11340/06. A não aplicação da Lei Maria da Penha pode ser entendida como não reconhecimento da violência contra a mulher, e, principalmente, não reconhecimento dos seus direitos humanos.

### **4.3 A Casa-abrigo Benta Pereira: o acolhimento para mulheres em situação de violência em Campos dos Goytacazes/RJ**

A instituição de acolhimento de mulheres em situação de violência recebeu esse nome em homenagem à Benta Pereira, símbolo da luta empreendida pelos habitantes da então Vila Paraíba do Sul, uma das figuras mais célebre da história do município Campos dos Goytacazes/RJ, conhecida como a heroína dos campistas. A Casa-abrigo Benta Pereira foi

implementada através da Lei Municipal nº 7253 de 10 de junho de 2002, tendo como objetivo acolher, em endereço sigiloso, mulheres vítimas de violência doméstica e seus dependentes. Sua capacidade atual pactuada é de 18 pessoas, considerando as mulheres e seus dependentes menores de idade. Durante o período compreendido entre 2017 a 2020, a capacidade de acolhimento só atingiu o limite máximo uma vez, em 2019, durante um curto período. Entretanto, a Casa Benta Pereira nunca possuiu demanda reprimida.

Atualmente, o equipamento é tipificado como Serviço de Proteção de Alta Complexidade pela Política Nacional de Assistência Social, conforme a Resolução nº109, de 11 de novembro de 2009, que trata de Tipificações Nacionais de Serviços Socioassistenciais. Após tipificação, passou a ser denominada Casa-abrigo Benta Pereira. Durante o período avaliado, o equipamento esteve sob gestão da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Sociais e, a partir de 2021, passou a ter direcionamento pela Subsecretaria Municipal de Direitos das Mulheres. Trata-se de um direcionamento híbrido, em que a manutenção se dá pela Assistência Social e o direcionamento político e metodológico, pela Política Nacional da Mulher.

O acolhimento na modalidade “casa-abrigo” consiste em um serviço institucional de extrema relevância para garantir o acesso ampliado das mulheres a locais seguros e protegidos contra a violência doméstica. Esse dispositivo se encontra garantido na LMP, que institui mecanismos para coibir e prevenir a violência doméstica e familiar e prevê, em suas disposições preliminares, “[...] que toda mulher goza dos direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sendo-lhes asseguradas oportunidades e facilidades para viver sem violência e preservar sua saúde física e mental” (Brasil, 2006. Art.2). A Casa-abrigo Benta Pereira, portanto, constitui serviço especializado, público municipal que compõe a Rede de Atendimento à Mulher em situação de violência. Conforme os relatórios elaborados pela Vigilância Socioassistencial, o período de permanência no acolhimento Benta Pereira podem variar conforme cada caso, ou seja, cada mulher acolhida. Contudo, o regimento interno e lei municipal de criação determinam que esse período pode chegar até 6 meses.

Dentre os serviços ofertados pela Casa-abrigo Benta Pereira, destacam-se:

- Atendimento integral e interdisciplinar às mulheres e aos seus filhos;
- Fortalecimento dos vínculos, através de contatos com familiares e com a “rede informal de proteção” (igrejas, vizinhos, amigos e outros);

- Promoção de condições de inserção social da mulher, conjugando as nossas ações com serviços de saúde, de acesso ao emprego, renda, moradia, escolas e creches, profissionalização, dentre outros;
- Suporte informativo e acesso a serviços, instruindo as mulheres para reconhecerem sobre seus direitos e os meios para efetivá-los;
- Promoção de atividades para que as mulheres possam exercitar sua autonomia e sua autoestima.

Das atividades desenvolvidas:

- Acolhida e escuta técnica qualificada durante todo processo de acolhida; Informe a Promotoria de Violência Doméstica e a Promotoria de Justiça da Criança e do adolescente de Campos dos Goytacazes/RJ;
- Informe ao CREAS dos acolhimentos para acompanhamento conjunto e acompanhamento pós-desligamento;
- Construção do Plano de Acompanhamento individual e/ou familiar em conjunto com a família;
- Educação e promoção da saúde física e mental das mulheres e seus filhos, incluindo atividades pedagógicas, de reflexão e lúdicas, além de encaminhamentos a rede socioassistencial e demais políticas públicas quando necessário e possível;
- Acesso à assistência jurídica, tendo como parceria a Superintendência Municipal de Justiça de Campos dos Goytacazes/RJ, com vistas à garantia de direitos, incluindo o acesso à documentação, solicitação de pensão alimentícia e divórcio, além do acompanhamento processual da denúncia de violência doméstica;
- Construção de estratégias de acesso à moradia e ao emprego;
- Transferência escolar para os filhos acolhidos, garantindo-lhes o direito à educação e à segurança;
- Encaminhamento à rede de saúde primária, secundária e de saúde mental, quando necessária;
- Inclusão das mulheres à rede socioassistencial e de demais políticas públicas existentes e disponíveis no município.

A equipe profissional que atua diretamente na assistência às mulheres em situação de abrigo é composta por coordenação técnica e administrativa (com formação em serviço social), auxiliar administrativo, auxiliar de serviços gerais, orientadoras sociais (quatro

profissionais), assistente social, psicóloga, guardas municipais (cinco profissionais). Todo quadro é composto por mulheres que são capacitadas internamente quando iniciam o trabalho, para prestar assistência de maneira especializada. Quando o relatório documental foi enviado ao solicitante da Casa-abrigo não disponibilizava de pedagoga em seu quadro profissional. O equipamento também não possuía advogada exclusiva da instituição, sendo as demandas judiciais encaminhadas para defensoria pública.

Durante o período avaliado, a Casa-abrigo não possuía acessibilidade para mulheres com deficiência. Contudo, a partir de fevereiro de 2021, esta pendência passou a compor o planejamento realizado pela coordenação da Subsecretária Municipal de Políticas para as mulheres.

A Respeito da estrutura física, a Casa-abrigo Benta Pereira possui:

- 04 quartos – todos com banheiro;
- 01 sala administrativa;
- 01 sala de técnicos, com banheiro exclusivo;
- 01 almoxarifado;
- 01 sala de estar;
- 01 cozinha, uma varanda ampla para atividades e outros;
- A casa possui um total de 7 banheiros.

Sobre as ações educativas de empoderamento das mulheres, autonomia e reconhecimento de direitos a partir de valores feministas, estas são executadas de forma individualizada, ou seja, o plano de acompanhamento é elaborado, pela equipe técnica, de acordo com as necessidades de cada mulher e seus filhos, considerando o grau de discernimento, a história e a condição de vida de cada uma.

Com relação ao acompanhamento pós-abrigamento, uma vez iniciado o processo de desabrigamento ou ocorrido o desligamento do serviço de abrigo, esse acompanhamento é realizado pelo Centros de Referência Especializada em Assistência Social (CREAS). Porém, a equipe de acolhimento da Casa-abrigo Benta Pereira realiza contatos por via telefônica ou visitas domiciliares à mulher por um período de três meses. A articulação

com o CREAS ocorre desde o momento do acolhimento até o pós-desligamento, caso, a mulher deseje.

Em alguns casos, a mulher em situação de abrigamento pode contar com o aluguel social. Porém, é necessário um processo de revisões das condições sociais para inclusão de mulheres que, após término de relacionamento com o agressor, não tenham onde morar. Em contrapartida, o município disponibiliza a inclusão dessas famílias no Programa Renda Mínima, promove a inclusão em programas sociais e de geração de renda quando há a disponibilidade e legalidade para tal, dentro dos critérios estabelecidos, ou seja, as estratégias são realizadas na perspectiva do direito. Tudo que for direito da mulher, bem como de seus filhos, a equipe da Casa-abrigo formaliza pedido, sem que haja necessidade de cooperação.

#### **4.3.1 Modalidade de acolhimento**

Conforme apontado anteriormente, o acolhimento é realizado na modalidade “casa-abrigo”, previsto na Lei Maria da Penha, constituindo um serviço público e especializado, compondo a Rede de Atendimento à Mulher em situação de violência. O período de permanência pode chegar até 6 meses.

#### **4.3.2 A Casa-abrigo Benta Pereira e as diretrizes gerais para o abrigamento**

Neste tópico, foi verificada a assistência da Casa-abrigo Benta Pereira conforme as diretrizes gerais para o abrigamento, sendo elas: Vinculação, institucionalização, articulação permanente com a segurança pública e sigilo.

**Vinculação:** Atualmente, a Casa-abrigo Benta Pereira está vinculada à Política Nacional de Assistência Social, através da Secretaria Municipal de Desenvolvimento humano e social, e ao Plano Nacional de Políticas para Mulheres, através da Subsecretaria Municipal de Políticas para Mulheres.

**Institucionalização:** Criada pela Lei Municipal nº 7253, de 10 de junho de 2002 que “Dispõe sobre a Criação da Cada da Mulher Benta Pereira, Casa abrigo para mulheres vítimas de violência”. Em seu art.1º a lei especifica que “Fica criada a Casa Abrigo Municipal, que será denominada Casa da Mulher Benta Pereira que tem como objetivo abrigar para acolhimento provisório mulheres vítimas de violência específica e seus dependentes”. Parágrafo único – “entende-se por violência específica, toda aquela decorrente de uma relação de opressão de gênero que vitima as mulheres”. Nota-se que, no momento de



institucionalização da Casa-abrigo Benta Pereira, a definição de violência de violência doméstica e familiar nos âmbitos físico, sexual, psicológico, moral e patrimonial ainda não havia sido elaborado, já que a instituição foi implementada anteriormente a Convenção de Belém do Pará e sanção da Lei Maria da Penha.

**Articulação permanente com a segurança pública e rede socioassistencial:** A integração entre segurança pública e rede socioassistencial não ocorre diretamente no equipamento, pois ele é sigiloso. Mas, quando é necessário ocorrem as intervenções. Contudo, a troca de experiências e diálogo é constante, principalmente para elaboração de parâmetros de riscos. Os dados estatísticos de articulação começaram a ser mensurados a partir de 2019. No que se refere às articulações com a rede socioassistencial e intersetorial foram registradas 189 articulações em 2019 e 117 no ano de 2020, distribuídas da seguinte maneira entre os equipamentos (Quadro 1):

Quadro 1: Articulações realizadas pelo acolhimento Benta Pereira com a rede socioassistencial.

<b>ARTICULAÇÕES - REDE SOCIOASSISTENCIAL</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
CREAS	80	33
Conselho Tutelar	0	03
Secretaria de Saúde, FMS e UBS.	22	25
Outras unidades de acolhimento	10	0
CEAM	10	29
Secretaria Municipal de Desenvolvimento Humano e Social	09	01
Centro POP	09	0
CRAS	03	09
Secretaria de Educação, Cultura e Esportes.	03	04
Orgãos, serviços e programas relacionados a trabalho e emprego	0	02
Demais secretarias e superintendências municipais	0	09
Secretaria de Assistência Social de outros municípios	0	02

Fonte: Vigilância Socioassistencial da SMDHS. Relatório Mensal de Atendimento do Benta Pereira, 2019 e 2020.

O Quadro 1 evidenciou uma diminuição da articulação entre serviços socioassistenciais no ano de 2020, o ano mais crítico da pandemia da Covid-19, comparado ao ano de 2019. Este dado deve ser relacionado e analisado também com o panorama da violência em Campos, apresentado anteriormente, indicando uma diminuição dos registros de violência contra a mulher no mesmo período, e com os dados estatísticos de acolhimento no

equipamento. Não se trata apenas evidenciar a diminuição da articulação, mas o que influencia diretamente esse processo. Foram registradas nos anos de 2019 e 2020, respectivamente, 47 e 37 articulações com o poder judiciário, distribuídas, conforme apresenta no Quadro 2.

Quadro 2: Articulações realizadas pelo acolhimento Benta Pereira como o poder judiciário.

ARTICULAÇÃO – JUDICIÁRIO	2019	2020
Ministério Público	26	20
DEAM	0	07
Defensoria Pública	07	0
Delegacia de Polícia	0	07

Fonte: Vigilância Socioassistencial da SMDHS. Relatório Mensal de Atendimento do Benta Pereira, 2019 e 2020.

Conforme o Quadro 2 ocorreu também uma diminuição da articulação entre o acolhimento Benta Pereira e o poder judiciário no ano de 2020, comparado ao ano de 2019. Conforme apontado anteriormente, essa diminuição pode estar relacionada à diminuição das estatísticas de violência contra a mulher no município, e possivelmente com a diminuição de mulheres acolhidas no equipamento no mesmo período, fatores que podem influenciar diretamente nesse processo.

Chaves (2017) pontua que toda e qualquer possibilidade de abrigo demanda o acompanhamento da mulher por um serviço especializado da rede de atendimento articulado com a segurança pública, devido a necessidade de proteção especial, considerando os casos em que o apoio da rede primária se encontra comprometido em função da situação de violência.

**Sigilo:** A Casa-abrigo na modalidade sigilo é necessária para casos graves onde há iminência de morte. A Casa-abrigo Benta Pereira presta assistência com sigilo de endereço, porém, no município de Campos dos Goytacazes/RJ não é possível garantir o sigilo do equipamento por longo período. O sigilo garante segurança para as mulheres até o ponto de ser quebrado pelo agressor ou pessoas ligadas a ele. Considerando que a Casa-abrigo pode permanecer por muito tempo no mesmo endereço, não há garantias que as próprias mulheres abrigadas mantenham sigilo após o desabrigo. Dentre as ações necessárias para manutenção do sigilo institucional, estão as trocas constantes de endereço, com intervalo

mínimo de 02 anos. Durante o período avaliado nesta pesquisa, o sigilo institucional foi quebrado apenas uma vez, resultando na mudança de endereço.

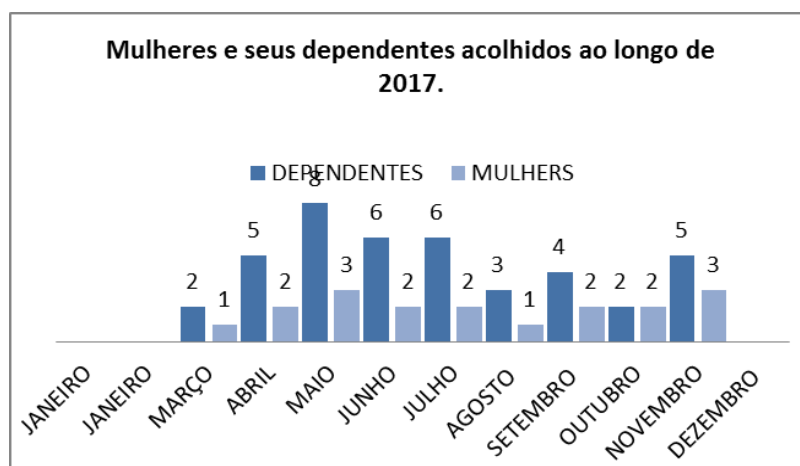
#### 4.3.3 Fluxo de atendimento e encaminhamento

No sentido de garantir um processo de abrigamento mais qualificado e eficiente, a Casa-abrigo Benta Pereira adotou o fluxograma proposto pelas Diretrizes Nacionais, porém, condizentes com as particularidades do município. A triagem dos possíveis casos de abrigamento é realizada pela DEAM, CREAS, Ministério Público e pelas CEAMs de outros municípios. Estas instituições constituem portas de entrada oficiais para o abrigamento no município. No horário extracomercial existe uma equipe plantonista à disposição para realizar a triagem e acolhimento das mulheres em situação de risco. Confirmada a necessidade de abrigamento o transporte da mulher e de seus dependentes é realizado pelo acolhimento, que possui automóvel próprio e motorista disponíveis 24 horas.

#### 4.3.4 Quantitativo de mulheres e dependentes atendidos no período de 2017 a 2020

A partir dos Gráficos 07, 08, 09, e 10, é possível observar a série histórica de acolhimento de mulheres e dependentes nos anos de 2017 a 2020. Os anos de 2017 a 2019 dizem respeito à permanência das mulheres na Casa-abrigo, ou seja, não se referindo ao quantitativo de mulheres que deram entrada. Apenas a partir de 2020, com reformulação metodológica foi possível saber o número absoluto de mulheres acolhidas durante o ano.

Gráfico 7: Casa Benta Pereira – Mulheres e seus dependentes acolhidos ao longo de 2017.

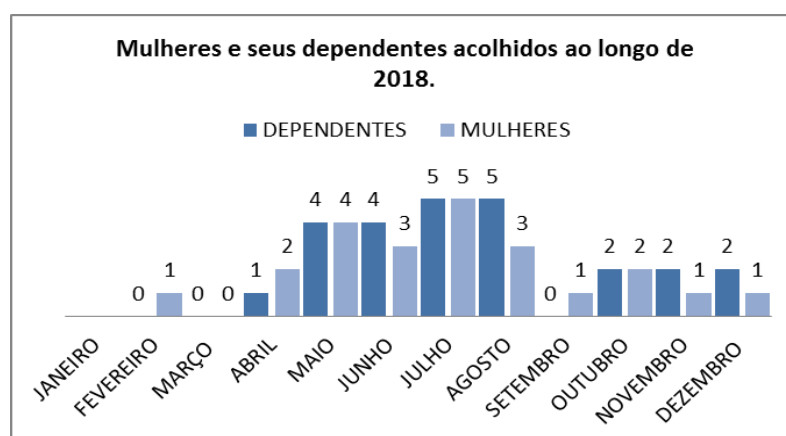


Fonte: Vigilância Socioassistencial da SMDHS. Relatório Mensal de Atendimento do Benta Pereira, 2017 a 2020.

O Gráfico 7 trata da permanência de mulheres e dependentes no acolhimento durante o ano de 2017. É possível observar que, nos meses de janeiro, fevereiro e dezembro nenhuma mulher e dependente estava em situação de abrigo, e o mês de maio evidenciou uma maior permanência de 11 pessoas, ou seja, 8 dependentes e 3 mulheres.

Já o Gráfico 8 contempla a permanência de mulheres e dependentes no acolhimento durante o ano de 2018. Novamente é observado uma diminuição da permanência de mulheres e dependentes no acolhimento nos meses de janeiro, fevereiro e dezembro, acrescidos de março, abril e setembro. Julho foi o mês com maior permanência, com 5 (cinco) mulheres e 5 (cinco) dependentes em situação de abrigo.

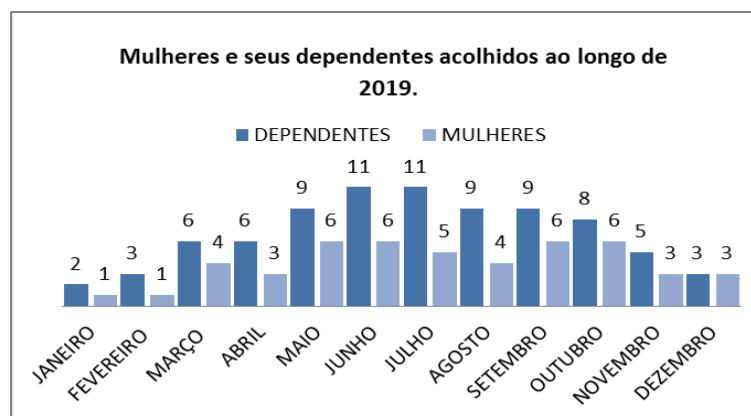
Gráfico 8: Casa Benta Pereira – Mulheres e seus dependentes acolhidos ao longo de 2018.



Fonte: Vigilância Socioassistencial da SMDHS. Relatório Mensal de Atendimento do Benta Pereira, 2017 a 2020.

Em relação ao ano de 2019, é possível evidenciar, conforme o Gráfico 9, a ocorrência do maior fluxo de permanência na Casa-abrigo, podendo ser observado que em todos os meses haviam mulheres e dependentes em situação de abrigo. A capacidade máxima de pessoas no abrigo quase foi atingida em julho, que correspondeu a 17 (dezessete) pessoas acolhidas, sendo 11 (onze) dependentes e 6 (seis) mulheres. Conforme o panorama da violência contra a mulher em Campos, em 2019 é observado o aumento das ocorrências de violência contra mulher no município, considerando o recorte avaliado, fato que pode influenciar diretamente na permanência de mulheres e dependentes acolhidos no equipamento.

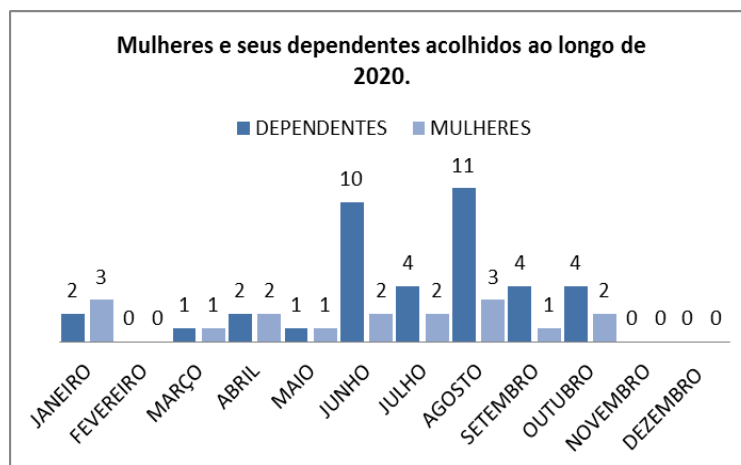
Gráfico 9: Casa Benta Pereira – Mulheres e seus dependentes acolhidos ao longo de 2019.



Fonte: Vigilância Socioassistencial da SMDHS. Relatório Mensal de Atendimento do Benta Pereira, 2017 a 2020.

A seguir, o Gráfico 10 trata da permanência de mulheres e dependentes durante o ano de 2020.

Gráfico 10: Casa Benta Pereira – Mulheres e seus dependentes acolhidos ao longo de 2020.



Fonte: Vigilância Socioassistencial da SMDHS. Relatório Mensal de Atendimento do Benta Pereira, 2019 e 2020.

Conforme o Gráfico 10, que em fevereiro e em dezembro não houve permanência de mulheres e dependentes no equipamento, acrescido também do mês de novembro. O primeiro semestre corresponde ao período em que as medidas emergenciais para conter a propagação da contaminação pelo Coronavírus foram implementadas de maneira mais rígida, podendo impactar diretamente no acesso das mulheres aos serviços considerados porta de entrada para a Casa-abrigo. Em junho, período em que as medidas emergenciais começaram a ser

flexibilizadas, evidenciamos o aumento da permanência no acolhimento, com 10 (dez) dependentes e 2 (duas) mulheres em situação de abrigamento. Mas se considerarmos a média de permanência de mulheres, esta manteve, aproximadamente, 2 (duas) mulheres por mês, relativamente inferior aos outros anos.

Assim, podemos assinalar a partir dos Gráficos 7, 8, 9 e 10, que durante o recorte estudado, em nenhum momento a instituição atingiu a capacidade máxima pessoas, ou seja, mulheres e dependentes. Evidencia-se que o ano de 2019 correspondeu a maior permanência de mulheres abrigadas, seguido do ano de 2020.

#### 4.3.5 Perfil das mulheres atendidas

O Relatório Mensal de Atendimento foi reavaliado, passando a contar, a partir de 2020, com uma listagem nominal de todas as pessoas acolhidas em cada mês de referência, contendo um perfil ampliado deste segmento. Como no ano de 2020 foi possível trabalhar com o número exato de pessoas referente ao período discriminado, a apresentação será feita em valores absolutos.

Passaram pela Casa-abrigo Benta Pereira, durante o ano de 2020, 13 mulheres em situação de violência. O perfil destas será apresentado nos Quadros a seguir:

O Quadro 3 é composto por informações referentes a faixa etária das mulheres em situação de abrigamento durante o ano de 2020. A faixa etária predominante foi de 30 a 49 anos, com total de 10 mulheres.

Quadro 3. Movimento mensal de mulheres acolhidas por faixa etária, 2020.

FAIXA ETÁRIA	Quantidade
18 A 24	1
25 A 29	2
30 A 49	10
<b>Total Geral</b>	<b>13</b>

Fonte: Vigilância Socioassistencial da SMDHS. Relatório Mensal de Atendimento do Benta Pereira, 2019 e 2020.

Os dados apresentados no Quadro 3 são contrários à ideia de Carloto e Calão (2006) que em seu estudo constataram que quanto maior a faixa etária da mulher menor é o índice de

denúncias, ainda que a violência exista há vários anos. A mesma ideia é apontada por Segundo Saffioti (1995, p. 35-36), ao afirmar que:

Trata-se, de uma relação de força. Assim, embora tendencialmente haja uma escalada da violência, ela pode estabilizar-se num certo nível, o que não elimina a elevação da tensão em certo momento, podendo ocorrer homicídio ou tentativa de homicídio. A cronificação da relação violenta pode situar-se em vários momentos do processo e assim permanecer por longo tempo, tornando-se necessária para os co-partícipes.

Conforme o Quadro 4, 3 mulheres se declaram brancas, enquanto a predominância foi de mulheres não brancas, considerando a somatória de mulheres que se declararam pardas e e pretas, totalizando 10 mulheres.

Quadro 4. Movimento mensal de mulheres acolhidas por raça-cor, 2020.

<b>RAÇA/COR</b>	<b>Quantidade</b>
Branca	3
Parda	7
Preta	3
<b>Total Geral</b>	<b>13</b>

Fonte: Vigilância Socioassistencial da SMDHS. Relatório Mensal de Atendimento do Benta Pereira, 2019 e 2020.

Esse resultado se assemelha aos dados apresentados por Chaves (2017), em sua pesquisa referente à sua pesquisa *Violência contra a Mulher e Políticas Públicas: a política de abrigo na Paraíba*. A autora aponta que a incidência da violência contra as mulheres não tem cor, porém, em seu estudo ficou evidente que a soma do número de mulheres negras e pardas (não-brancas) foi aproximadamente o dobro em relação ao número de mulheres brancas abrigadas. Chaves (2017) ressalta que a intenção não é afirmar que a violência contra as mulheres está mais presente entre as mulheres não-brancas, mas constatou que o abrigo, enquanto medida extrema para garantia de proteção e segurança, surge como escolha duas vezes mais para mulheres não brancas.

Considerando que a necessidade de abrigo pressupõe situação de risco e grave ameaça, que podem resultar em feminicídio, e violência letal contra as mulheres, o perfil da mulher abrigada requer uma abordagem considerando a intersecção de gênero e raça, em especial no contexto de feminicídio. Conforme Cerqueira et al (2021), em 2019, 66% das mulheres assassinadas no Brasil eram negras. Enquanto a taxa de homicídios de mulheres não negras foi de 2,5, a mesma taxa para as mulheres negras foi de 4,1, ou seja, para cada mulher

não negra morta, morrem 1,7 mulheres negras. A série histórica dos últimos onze anos indica que a redução da violência letal não se traduziu na redução da desigualdade racial.

As estatísticas, de maneira absoluta, revelam ainda maior desigualdade na intersecção entre raça e sexo na mortalidade feminina. Entre 2009 e 2019, o total de mulheres negras vítimas de homicídio indicou aumento de 2%, ultrapassando 2.419 (duas mil quatrocentos e dezenove) vítimas em 2009, para 2.468 (duas mil quatrocentos e sessenta e oito) em 2019. Em contrapartida, as estatísticas de mulheres não negras assassinadas reduziram 26,9% no mesmo período, passando de 1.636 (mil seiscentos e trinta e seis) mulheres mortas em 2009 para 1.196 (mil cento e noventa e seis), no mesmo ano. O desafio está na explicação da melhoria nos índices de violência entre mulheres não negras e o agravamento, no mesmo período, dos números da violência letal entre mulheres negras.

Conforme Romio (2013) a violência contra as mulheres negras deve ser compreendida a partir de suas especificidades, considerando que estas mulheres estão expostas, de maneira desproporcional, a outros fatores geradores de violência, como conflitos familiares, desigualdades socioeconômicas, intolerância religiosa, racismo, conflitos conjugais, entre outros.

Por sua vez, Carneiro (2003), afirma que o racismo seja compreendido como um eixo articulador das assimetrias que impacta nas relações de gênero. Segundo a autora, Raça e sexo são categorias construídas historicamente que justificam discriminações e subalternidades, e que produzem assimetrias, utilizadas como argumento para as desigualdades sociais, explicitando que mulheres negras estão em situação de maior vulnerabilidade em todos os contextos sociais. Assim, Cerqueira et al (2021) enfatizam que o desenvolvimento de políticas públicas para o enfrentamento da violência contra a mulher não pode renunciar uma abordagem sobre a discriminação e o racismo, e como estes fatores afetam desigualmente as mulheres.

Quanto à classe social da mulher em situação de abrigamento é evidenciada a partir do Quadro 5, em que a maioria das mulheres abrigadas não possui renda própria.



Quadro 5. Movimento mensal de mulheres acolhidas por renda per capita, 2020.

<b>RENDA</b>	<b>Quantidade</b>
Entre R\$ 178,01 e 1/2 salário mínimo.	1
Sem informação	1
Sem renda	11
<b>Total Geral</b>	<b>13</b>

Fonte: Vigilância Socioassistencial da SMDHS. Relatório Mensal de Atendimento do Benta Pereira, 2019 e 2020

Para Guedes e Fonseca (2011), a desigualdade social é concreta na realidade de sujeitos excluídos do trabalho e quando somada à desigualdade de gênero que permeia a relação conjugal de violência compromete exacerbadamente a reprodução social pelas iniquidades produzidas por duas categorias: classe e gênero, resultando em entraves para a autonomia, saúde e existência das mulheres. Conforme os autores, a autogestão financeira possibilita às mulheres maiores condições concretas de superação das desigualdades de gênero, que incluem a violência de gênero, a sobrecarga pela exclusividade nas responsabilidades reprodutivas e de cuidado, ficando excluídas das atividades produtivas e, conseqüentemente, dependentes financeiramente de seus parceiros. A autonomia também pressupõe exercer os direitos reprodutivos e adotar todas as medidas necessárias para as mulheres participem em igualdade de condições na tomada de decisões. Em cada um dos aspectos apontados existem desigualdades e práticas discriminatórias em que o Estado deve responder com políticas públicas consistentes de promoção da autonomia física, econômica e política das mulheres.

O risco da dependência econômica das mulheres é evidenciado quando um casamento termina e grande parte das mulheres segue dependente financeiramente dos maridos e/ou encontram-se em situação de vulnerabilidade, ou seja, sem emprego, sem profissão, sem renda e, na maioria das vezes com filhos. Para Angelin e Senna (2012), o empobrecimento absoluto ou relativo de mulheres e de seus dependentes depois da separação ou do divórcio, é apenas uma consequência da divisão do trabalho entre os sexos na família e do reconhecimento diferente, um dos motivos que faz com que as mulheres suportem, inclusive, violência doméstica.

A partir dos dados apresentados no Quadro 6, é possível fazer uma reflexão sobre a permanência das mulheres na escola, em que a escolaridade predominante é nível fundamental incompleto.

Quadro 6. Movimento mensal de mulheres acolhidas por escolaridade, 2020.

<b>ESCOLARIDADE</b>	<b>Quantidade</b>
Fundamental completo	2
Fundamental incompleto	5
Médio incompleto	2
Sem Escolaridade	3
Sem informação	1
<b>Total Geral</b>	<b>13</b>

Fonte: Vigilância Socioassistencial da SMDHS. Relatório Mensal de Atendimento do Benta Pereira, 2019 e 2020.

Assim, o Quadro 6 evidencia o abandono escolar ainda na infância. De acordo com a pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2018), embora as mulheres avancem nos estudos mais que os homens, quando se faz um recorte de raça, fica evidente a desigualdade entre as mulheres brancas e negras. O percentual de mulheres brancas que completam o ensino superior é 23,5% maior do que de mulheres negras, cujo percentual é de 10,4%. No Ensino Médio, quando se faz o recorte de gênero, as jovens mulheres negras chegam a 33% na taxa de abandono, pois precisam auxiliar nas tarefas do lar em suas casas.

Schmitt et al (2020) fazem uma reflexão sobre a contribuição da educação como ferramenta para a inclusão de mulheres e superação das vulnerabilidades sociais, ressaltando que a falta de escolaridade pode ser um dos motivos pelos quais as mulheres não identificam as situações de violência doméstica. De maneira global, o empoderamento das mulheres está associado com níveis mais elevados de escolaridade, ou seja, mulheres que se encontram em maiores níveis de escolaridade normalmente apresentam maior capacidade de melhorar sua qualidade de vida. Esta importância da educação no empoderamento das mulheres pode ser verificada na autonomia e poder de decisão, no aumento da capacidade de autogestão financeira, além da maior participação na vida política.

Batista et al (2020) apresentam reflexões sobre o processo de emancipação para as mulheres negras, evidenciando que a educação como um poderoso instrumento para liberdade, possibilitando acesso ao conhecimento, imprescindível para reivindicação por direitos. As mulheres negras que ascenderam socialmente tiveram acesso à educação, possibilitando romper com a barreira social. Conforme Batista et al (2020), a educação tem um papel fundamental para a emancipação da mulher negra, ao potencializar reflexões, abrir espaços de protagonismo e, principalmente, educar e reeducar as relações de troca e aprendizagem.

O Quadro 7, a seguir, apresenta os motivos para o acolhimento. Cabe mencionar que o quantitativo de motivos é superior na medida em que uma mesma mulher pode apresentar mais de um motivo.

Quadro 7. Movimento mensal de mulheres acolhidas e motivo de acolhimento, 2020.

<b>MOTIVO DO ACOLHIMENTO</b>	<b>Quantidade</b>
Em situação de risco de morte	08
Em situação de ameaça em razão de violência doméstica/familiar	12
Em situação de violência física	12
Em situação de violência psicológica	10
Em situação de violência sexual	03
Em situação de violência moral	07
Em situação de violência patrimonial	07

Fonte: Vigilância Socioassistencial da SMDHS. Relatório Mensal de Atendimento do Benta Pereira, 2019 e 2020.

Conforme o Quadro 7, a ameaça em razão de violência doméstica e familiar, seguida das situações de violência física, constituem os principais motivos de acolhimento na Casa-abrigo Benta Pereira.

Alves et al (2016), em estudo sobre ocorrências policiais pelo delito de ameaça no Rio Grande do Sul, afirmam que o crime de ameaça é, dentre os municípios pesquisados, aquele de maior incidência dentre os praticados e criminalizados pela Lei Maria da Penha. Conforme os autores, nos contextos em que esses delitos são cometidos, a palavra da mulher deve ser considerada com especial importância, dentro de um contexto probatório coerente, pois muitas vezes, são praticados no espaço de convivência íntima, sem a presença de

testemunhas. Alves et al (2016) ressaltam ainda que a dependência econômica, afetiva e emocional e a valorização da família são fatores que contribuem para a permanência da mulher em relacionamentos violentos, sendo comum a prática do crime de ameaça delito analisado quando ocorre o rompimento do relacionamento conjugal. O Quadro 8 apresenta a relação de trabalho das mulheres em situação de acolhimento em 2020.

Quadro 8. Movimento mensal de mulheres acolhidas por condição de trabalho, 2020.

<b>TRABALHO</b>	<b>Quantidade</b>
Desempregadas	9
Empregadas no setor Informal	3
Não possuem condição de trabalhar	1
<b>Total Geral</b>	<b>13</b>

Fonte: Vigilância Socioassistencial da SMDHS. Relatório Mensal de Atendimento do Benta Pereira, 2019 e 2020.

O Quadro 8 nos permite avaliar a condição de trabalho das mulheres acolhidas, durante o ano de 2020, evidenciando uma condição de precariedade preocupante, ao passo que o desemprego foi predominante, correspondendo à condição de 9 mulheres, seguida da condição de informalidade no trabalho, referida por 3 mulheres.

Com relação aos aspectos no âmbito de trabalho, Lucena (2014) aponta que as atividades laborais mais precarizadas e muitas vezes informais, são as atividades tipicamente exercidas por mulheres. Saffioti (1987) ressaltou que todo o setor do emprego doméstico está ocupado por mulheres, geralmente à margem dos benefícios da legislação trabalhista, situação agravada pela insuficiência de creches públicas que impede a plena participação da mulher no mercado trabalho. Apesar de indústria moderna nos apresentar tecnologias e facilidades para os trabalhos domésticos, esses benefícios não são acessíveis para todas as pessoas, alertando que a situação da pobreza é ainda mais problemática para a mulher.

Cerqueira et al (2019) consideram que a inclusão da mulher no mercado de trabalho, assim como a possibilidade de obtenção de outras fontes de renda por ela, aumenta o seu poder de negociação na relação conjugal, podendo resultar na diminuição da violência doméstica ou na dissolução do casamento caso o parceiro insista em perpetrar um menor nível

de violência sequer. O engajamento de mulheres em trabalho remunerados, bem como a aquisição de bens por elas, estão associados com fortes reduções de violência doméstica.

Dentre as táticas utilizadas pelos parceiros para evitar o abandono por parte das mulheres, Hetling (2000) aponta o fato de que os agressores sabotam o acesso das mulheres à educação, à capacitação profissional e à possibilidade de emprego. A autora destaca, ainda, que a separação não põe um fim ao processo de violência perpetrada pelo ex-cônjuge, como supõem implicitamente alguns estudos.

Baseado no levantamento realizado pelo IPEA (2015), Batista et al (2020) apontaram a perversa manifestação da dupla discriminação que atinge mulheres negras (racismo e sexismo), e que faz com que estas mulheres se encontrem concentradas nos piores postos de trabalho, caracterizados por relações informais, recebendo os menores rendimentos por ocuparem as posições de menor prestígio na hierarquia profissional. Em vista disso, Batista et al (2020) ressaltam a importância de entender que as mulheres negras, concentradas na base inferior da pirâmide social, estão diante de uma realidade desumana e precisam enfrentar, cotidianamente, o racismo, o sexismo e a pobreza presentes em nossa sociedade, dificultando o caminho para sua emancipação.

No Quadro 9, encontra-se disposta a relação das mulheres que foram inseridas em serviços/programas e projetos intersetoriais.

Quadro 9. Movimento mensal de mulheres acolhidas por inserção em programas, serviços e projetos, 2020.

<b>INSERÇÃO</b>	JAN	FEV	MAR	ABR	MAI	JUN	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ
CAPS	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
Cadastro Único	2	0	1	1	1	1	0	2	0	0	0	0
Demais unidades ambulatoriais - psiquiatria	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Psicologia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Mercado de trabalho	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
Inclusão Produtiva	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Outros	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Fonte: Vigilância Socioassistencial da SMDHS. Relatório Mensal de Atendimento do Benta Pereira, 2019 e 2020.

O Quadro 9 é composto por informação referentes à inserção das mulheres em programas, serviços e projetos. O Centro de Atenção Psicossocial (CAPS) outras unidades ambulatoriais de psiquiatria e psicologia receberam demandas, correspondendo a 1 mulher cada, inseridas nesses atendimentos, o que pode estar relacionado a consequências da violência psicológica sofrida pela mulher, de maneira isolada ou acompanhada de outras formas de violência, por exemplo a física. O cadastro único recebeu a inserção de 8 mulheres em situação de acolhimento. Trata-se de um conjunto de informações sobre as famílias em situação de pobreza e extrema pobreza em todo território nacional, utilizadas pelo Governo Federal, pelos Estados e pelos municípios para implementação de políticas públicas de promoção da melhoria da vida dessas famílias.

Dentre as 13 (treze) mulheres que passaram pelo Benta Pereira no ano de 2020, não teve nenhum caso de mulher em situação de rua. No que se refere à deficiência, dentre as 13 (treze) mulheres, apenas 01 (uma) apresentava deficiências, sendo estas: motora, intelectual e transtorno psiquiátrico. Por fim, cabe ressaltar que entre as 13 (treze) mulheres, 07 (sete) destas eram beneficiárias do Programa Bolsa Família e 02 (duas) foram contempladas com Programas Habitacionais.

Uma dessas políticas públicas que tem contribuído para desmantelar a ideologia de dominação masculina é o Programa Bolsa Família (PBF). Trata-se da transferência direta de recurso financeiro, beneficiando famílias em situação de pobreza. Conseqüentemente, esse Programa inovou no âmbito das políticas públicas no Brasil: o recurso é repassado diretamente para as mulheres chefes família, ao contrário de outros benefícios repassados para os homens. O PBF privilegia a administração do benefício às mulheres.

Rego e Pinzani (2013), em seu estudo sobre o PBF, mostraram como a emancipação econômica é um fundamental para o alcance da cidadania das mulheres, pois seus resultados evidenciam que a distribuição de recursos monetários pode propiciar potencialidades liberatórias substanciais, inclusive libertação de opressão no âmbito da família, além de maus tratos por parceiro íntimo. No caso das mulheres que participaram desse estudo, sua libertação do controle familiar e da miséria, a partir da renda fixa, permitiu que elas exercitassem o direito de escolha, que vão desde a escolha dos alimentos a uma roupa ou creme de cabelo, mas também como escolhas de ordem moral. Para os autores, as políticas públicas, mesmo que compensatórias portam consigo um embrião de formação de cidadãos e cidadãs em sentido substantivo, devido às dimensões éticas e morais inerentes às dotações monetárias

concedidas pelo Estado. Pontuam que o valor baixo do benefício não é suficiente para retirar as mulheres e dependentes da situação de pobreza, mas proporciona transformações em diversas dimensões de seus cotidianos.

Fica evidente como uma iniciativa de política pública de redistribuição de renda como o PBF possui impactos liberatórios tanto no âmbito público quanto privado, que atingem não só o plano econômico, mas também, o plano moral, ao proporcionar uma certa autonomia às mulheres, a participação na vida comunitária.

#### 4.3.6 A territorialização do abrigo

O Quadro 10 trata a violência de um ponto de vista espacial. Mas não se trata da espacialização do local onde o fenômeno da violência ocorre, mas sim da territorialização, a formação do território da violência, alimentado pela inércia espacial e pelo papel do espaço no processo social.

Quadro 10. Movimento mensal de mulheres acolhidas por territórios, 2020.

<b>TERRITÓRIOS</b>	<b>Quantidade</b>
CODIN	2
Custodópolis	1
Esplanada	1
Jardim Carioca	1
Jockey	1
Matadouro	1
Parque Guarus	2
Sem território de referência no município	4
<b>Total Geral</b>	<b>13</b>

Fonte: Vigilância Socioassistencial da SMDHS. Relatório Mensal de Atendimento do Benta Pereira, 2019 e 2020.

A partir da tabela 10 é possível fazer uma interpretação dos dados considerando os possíveis bairros e localidades de Campos dos Goytacazes/RJ, em que as mulheres se encontram em maior situação de risco e vulnerabilidade decorrentes da violência doméstica. O mapeamento das áreas de risco poderá favorecer o processo de planejamento de políticas municipais que visem o enfrentamento da violência contra mulher, a partir da identificação

das localidades que necessitam de maior articulação com a segurança pública, guarda municipal, polícia e Patrulha Maria da Penha.

Além de identificar as ocorrências criminosas no espaço urbano faz-se necessário correlacioná-las às condições do local onde acontecem, ou seja, as condições que favorecem a ocorrência da violência, sem confundi-las com as próprias causas. Ferreira e Penna (2005) consideram a espacialidade como uma categoria geográfica usada como uma primeira apreensão do fenômeno na busca de sua explicação pelas diferentes especialidades, permitindo aos órgãos de segurança pública monitorar e punir crimes, contudo, insuficiente para o combate dessa questão, pois não chega às suas raízes. As autoras ainda enfatizam que a abordagem territorial tem sido desconsiderada nos estudos sobre violência e nas estratégias de combate, ignorando as suas especificidades e as territorialidades criadas por ela. É no território que a exclusão social, a pobreza, a violência, a omissão do estado e as carências tornam-se mais evidentes, escapando das máscaras que as médias e as abordagens setoriais lhes imprimem e minimizam.

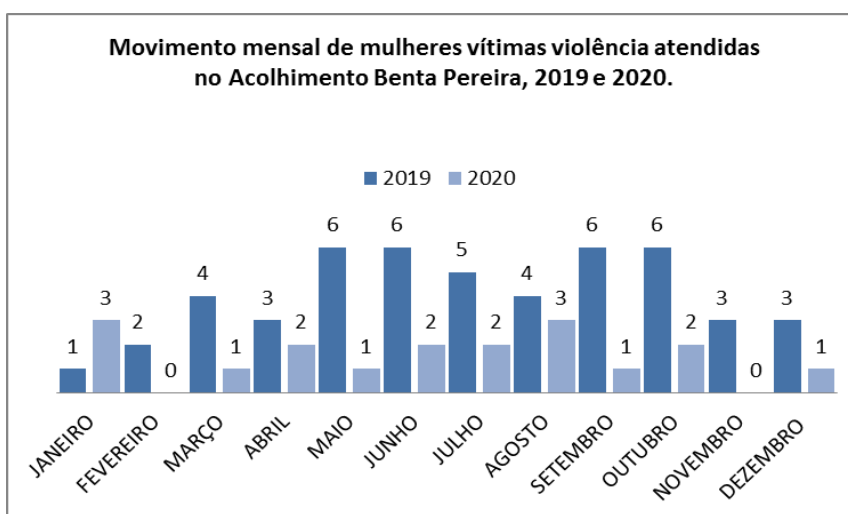
#### **4.3.7 Impacto da Pandemia pela Covid-19 na assistência da Casa-abrigo Benta Pereira**

A pandemia alterou o fluxo de atendimento da Casa-abrigo Benta Pereira. Em resposta, houve diminuição no fluxo de atendimento. A unidade não sofreu impacto na equipe profissional, com profissionais afastados e desfalque da equipe. Para evitar disseminação na Casa-Abrigo, foram implementados protocolos do Ministério da Saúde e de orientação da Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes/RJ. Apenas as mulheres vindas de outros municípios e admitidas em período de pandemia faziam testagem para Covid-19. Não houve casos de adoecimento pela Covid-19 entre as mulheres abrigadas com diagnóstico ainda durante o período de abrigamento.

O Gráfico 11 apresenta o movimento mensal nos anos de 2019 e 2020 no Acolhimento Benta Pereira, destinado a mulheres em situação de violência. Ressaltamos que esses dados não são números absolutos, e sim de permanência.



Gráfico 11. Movimento mensal de mulheres vítimas violência atendidas no Acolhimento Benta Pereira, 2019 e 2020.



Fonte: Vigilância Socioassistencial da SMDHS. Relatório Mensal de Atendimento do Benta Pereira, 2019 e 2020.

Observa-se, por intermédio do Gráfico 11, que ocorreu uma diminuição dos casos atendidos sobretudo, nos meses da pandemia – em relação ao ano anterior. Cabe mencionar que a forma de acesso ao Acolhimento Benta Pereira, ou seja, a porta de entrada é, sobretudo, mediante encaminhamento do CREAS, da Delegacia Especializada no Atendimento à Mulher (DEAM) e do Centro Especializado de Atendimento à mulher (CEAM) de outros municípios, serviços esses que tiveram o atendimento prejudicado durante os seis primeiros meses de pandemia, em que as medidas de restrições e isolamento social estavam sendo implantadas de maneira mais rigorosa. É possível que mulheres em situação de risco e grave violência tivessem dificuldades de acesso a esses serviços no primeiro período de pandemia, considerando: diminuição da oferta de transporte urbano municipal; redução do expediente de trabalho desses setores, ou atendimento de maneira remota, o que agrava ainda mais a situação considerando o perfil da mulher abrigada, em que provavelmente muitas delas não tenham acesso a tecnologia e internet; e o próprio receio de procurar ajuda por medo de adoecer pela Covid-19.

Conforme o levantamento “Um vírus e duas guerras”, publicada ao longo de 2020 pelo Instituto Patrícia Galvão, as medidas emergenciais de isolamento adotadas podem aumentar a vulnerabilidade das mulheres, deixando-as expostas de forma diferenciada à violência e à morte. A mulher que já se encontrava em situação de violência doméstica, durante os

primeiros meses de pandemia, passou a viver também em situação que nos remete ao cárcere privado.

A Organização Mundial da Saúde (OMS, 2020) alertou sobre o aumento da violência doméstica na pandemia da Covid-19. No Brasil, o número de denúncias feitas ao Ligue 180 aumentou 34% entre março e abril deste ano em relação a 2019, segundo o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Ao comparar apenas o mês de abril, o crescimento é de 36% entre os dois anos. Essa informação diz respeito às mulheres que estão em situação de violência, porém não conseguem realizar um registro presencial nas Delegacias Especializadas de Atendimento a Mulher (DEAM).

O cenário de crise sanitária atual está acarretando mudanças sociais e econômicas, que requerem muitas adaptações nos serviços especializados de atendimento às mulheres em situação de violência. Instituições judiciais suspenderam suas atividades presenciais e transferiram seus profissionais e atividades para o trabalho de forma remota. Conforme a Nota Técnica *Violência Doméstica, durante Pandemia de Covid-19*, publicada pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, nas áreas de segurança pública, os serviços continuam funcionando, mas as adaptações e rearranjos também estão ocorrendo para responder às urgências da pandemia sem descuidar da atenção com segurança para toda a população. Nessa interface da saúde e segurança, no caso dos serviços destinados a atender mulheres em situação de violência, a situação é ainda mais grave, pois a adaptação de atendimento precisa ser feita a partir de serviços que cotidianamente funcionam com poucos recursos materiais e humanos. É o caso dos equipamentos da rede de assistência a violência contra a mulher, como exemplo as casa-abrigo e CREAS, que também continuam atendendo e precisando se adaptar ao trabalho remoto ou às medidas de segurança e proteção no contato presencial, além de manter a qualidade dos serviços, o que envolve apoio institucional, revisão de protocolos e processos de trabalho.

## CONCLUSÃO

Considerando que no ano de implementação da Casa-abrigo Benta Pereira, em 2002, ainda não havia sido instituída a Secretária Especial de Políticas para Mulheres, nem tão pouco os instrumentos de proteção às vítimas de violência doméstica, previstos na Lei Maria da Penha a partir de 2006, e considerando que este equipamento foi implementado em Campos dos Goytacazes antes mesmo da elaboração das Diretrizes Nacionais para o Abrigamento de Mulheres em Situação de Risco e violência, a presente dissertação trouxe como questão de pesquisa: a Casa-Abrigo Benta Pereira tem atuado no enfrentamento à violência doméstica contra a mulher conforme as Diretrizes Nacionais de Abrigamento? Partiu-se da hipótese de uma possível discrepância entre o que foi formulado e aquilo que é cotidianamente implementado pela instituição.

Propôs-se, então, a avaliar a assistência prestada pela Casa-Abrigo Benta Pereira no município de Campos dos Goytacazes/RJ, conforme as Diretrizes Nacionais de Abrigamento. Intencionou-se definir qual a modalidade de acolhimento da Casa-Abrigo Benta Pereira; identificar o quantitativo de mulheres atendidas pela Casa-Abrigo Benta Pereira; caracterizar o perfil das mulheres abrigadas; definir a territorialização do abrigamento em Campos dos Goytacazes/RJ; verificar o acolhimento quanto à vinculação, à institucionalização, à articulação permanente com segurança pública e ao sigilo; elencar o modelo de padronização/utilização de fluxo de encaminhamento e atendimento das vítimas que integra a Rede de Proteção das abrigadas; e apurar se a Pandemia da COVID-19 gerou impactos na assistência realizada pelo equipamento.

A partir da elucidação dos objetivos da pesquisa foi verificado que a Casa-abrigo Benta Pereira atua sim em conformidade com as Diretrizes Nacionais para o abrigamento e apesar de alguns pontos a serem melhorados, não foi constatada discordância entre o que foi proposto pelas diretrizes e a assistência que é realizada cotidianamente pelo equipamento. A compreensão da assistência às mulheres em situação de grave violência, risco e ameaça, a elucidação da dinâmica do abrigamento forneceu subsídios para o fortalecimento desse serviço assistencial, como exemplo as casas-abrigo.

Com intuito de acolher em endereço sigiloso mulheres em situação de violência doméstica, e também seus dependentes, foi implantada a Casa-abrigo Benta Pereira, por meio da Lei Municipal nº 7253, de 10 de junho de 2002, atualmente tipificada como Serviço de Proteção de Alta Complexidade pela Política Nacional de Assistência Social, conforme a

Resolução nº109, de 11 de novembro de 2009, sob gestão da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Sociais, até janeiro de 2021. Atualmente, o equipamento tem direcionamento político e metodológico pela Subsecretaria Municipal de Direitos das Mulheres, conforme o Plano Nacional de Políticas para Mulheres, mas a manutenção se dá pela Assistência Social. A Casa-abrigo Benta Pereira atua com a modalidade de acolhimento “casa-abrigo”, serviço institucional de extrema relevância para garantia de proteção e segurança para as mulheres em situação de violência doméstica, constituindo-se em um serviço especializado, público municipal que compõe a Rede de Atendimento à Mulher em situação de violência, conforme disposições da Lei 11.340/06, ou seja, a Lei Maria da Penha.

No que tange à avaliação assistência da Casa-abrigo Benta Pereira em conformidade com as diretrizes gerais para o abrigamento, a institucionalização e vinculação se dá, respectivamente, pela Lei Municipal nº 7253 de 10 de junho de 2002 e pela Resolução nº109, de 11 de novembro de 2009. Articulação permanente com a segurança pública e rede socioassistencial ocorre de maneira indireta, considerando o sigilo de endereço do equipamento, porém, essa articulação indireta não impede as intervenções quando necessárias. É justamente a necessidade de proteção especial e acompanhamento especializado da mulher em possível situação de abrigamento que torna esse quesito da articulação tão importante.

Considerando as graves situações de violência doméstica contra a mulher, em que há risco e eminência de morte, a Casa-abrigo Benta Pereira presta assistência com sigilo de endereço, porém, no município de Campos dos Goytacazes/RJ não é possível garantir o sigilo do equipamento por longo período, ou seja, até o momento desse sigilo ser quebrado pelo agressor ou pessoas ligadas a ele, fato que aconteceu somente uma vez, durante o período avaliado nessa pesquisa. A troca constante de endereço, com intervalo mínimo de 02 anos, é uma das estratégias apontadas para manutenção do sigilo institucional, porém, essa estratégia, de fato, ainda não havia sido implementada pela gestão do abrigo. O sigilo institucional é uma das diretrizes mais complexas, tendo sua efetividade por vezes questionadas, ao passo que este se caracteriza também como um entrave metodológico, pois, em pesquisas de políticas públicas a possibilidade de estudos descritivos e de campo são fatores que contribuem para a adequada coleta de dados, e elucidação do problema. Neste caso específico, o sigilo institucional impossibilitou uma pesquisa de campo e entrevista com profissionais envolvidos com o acolhimento, bem como com as mulheres em situação de abrigamento e pós abrigamento. Não foi possível identificar, por exemplo, se a estrutura física da Casa-abrigo Benta Pereira está em conformidade com o que foi proposto pelas diretrizes e tipificação dos

serviços socioassistenciais. O sigilo institucional impossibilitou também a avaliação efetiva de algumas atividades desenvolvidas no equipamento, como por exemplo, as atividades voltadas para o empoderamento das mulheres, realizada por educadores sociais. O sigilo precisa ser considerado como um elemento fundamental para a garantia de proteção à vida das mulheres abrigadas, mesmo que um limitador do acesso aos sujeitos, no caso do âmbito de uma pesquisa, por exemplo.

Devido à ampliação da rede e do acesso por parte das mulheres ao serviço, existe atualmente uma gama de serviços, como juizados especializados, defensorias, serviços de saúde, CRAS, dentre outros, que constituem as portas de entrada para serviços de abrigo. Nesse sentido, a padronização do fluxo de atendimento contribui com informações para a elaboração de estratégias que garantam o abrigo mais qualificado e eficiente. Ao dotar o fluxograma de atendimento e encaminhamento das possíveis situações de abrigo, considerando também as especificidades do município e a necessidade de equipe especializada para atendimento em horário extra comercial, possibilitou à Casa-abrigo Benta Pereira um processo de acolhimento mais qualificado e eficiente, além de representar mais um quesito em conformidade com o que foi proposto pelas diretrizes nacionais.

Apesar da Casa-abrigo acolher mulheres desde 2002, ano de sua implementação, apenas a partir de 2017 os dados referentes ao acolhimento passaram a compor relatórios elaborados pelo Serviço de Vigilância Socioassistencial. Contudo, apenas a partir de 2020, os relatórios passaram a apresentar número absoluto de mulheres acolhidas, ao contrário dos anos de 2017, 2018 e 2019, que apresentam apenas números relacionados a permanência, impossibilitando uma análise estatística mais apurada. Não obstante, ao observar a série histórica de acolhimento de mulheres e dependentes nos anos de 2017 a 2020, ou seja, a permanência, evidencia-se que em nenhum período a instituição atuou acima da capacidade pactuada, ou com demanda reprimida, o que nos indica que a instituição não ficou impedida ou impossibilitada de receber mulheres em grave situação de violência. A diminuição do quantitativo de mulheres em permanência na Casa-abrigo em 2020, ou seja, durante o primeiro ano de pandemia, não pressupõe um problema relacionado diretamente com a assistência no equipamento, mas uma possível dificuldade, por parte das mulheres em situação de grave ameaça em acessar os serviços que constituem a porta de entrada no acolhimento, conforme apresentado no fluxograma. A partir da avaliação da estatística dos atendimentos da Casa-abrigo Benta Pereira foi possível compreender a demanda de atendimento dessa instituição, evidenciando que não há necessidade de ampliação do

atendimento, já que a instituição não atuou com demanda reprimida e nem alcançou a capacidade máxima durante o período avaliado.

A territorialização do abrigo proporcionou informações sobre as localidades que pertencem às usuárias do serviço e, conseqüentemente, informações sobre em quais territórios as mulheres se encontram em maior risco e ameaça, contribuindo para elaboração de estratégias que visem intensificar a proteção pelos serviços de segurança pública, dentre outras ações de enfrentamento da violência contra a mulher.

Apurar se a Pandemia pelo COVID 19 alterou a dinâmica da assistência realizada pela Casa-Abrigo Benta Pereira permitiu compreender se essa instituição é capaz de conferir proteção às mulheres de situação de risco e violência também em momentos de crise, situação em que as mulheres se encontram ainda mais vulneráveis e susceptíveis de sofrer violações. Com relação às medidas emergenciais para evitar a contaminação e propagação da Covid-19, apesar de serem implementados protocolos municipais e nacionais, não foi realizada testagem das mulheres no momento de admissão no acolhimento. Devido ao limites temporais dessa pesquisa não houve tempo para avaliar se, a partir de 2021, foram implementadas estratégias que facilitassem a imunização contra a Covid-19 para as mulheres em situação de abrigo, caso estas ainda não tivessem sido vacinadas.

A construção do perfil das mulheres em situação de grave violência, risco e ameaça pode ser considerada uma tarefa científica e política de denúncia da violência contra a mulher. Ainda que seja um fenômeno contemporâneo, historicamente construído, e que se perpetua mediante a ideia de uma dominação masculina sobre as mulheres, a violência contra a mulher pode nos revelar mais que as desigualdades de gênero, evidenciando as diversas formas de discriminação, opressão e subordinação das mulheres. A percepção de como as categorias de gênero, raça/etnia e classe social se relacionam contribuindo para perpetuação desse fenômeno devem ser consideradas durante essa tarefa. Os dados sobre o perfil da mulher apresentados nessa dissertação podem ser utilizados para a implementação e efetivação de políticas públicas de enfrentamento a violência contra mulher.

A avaliação do perfil das mulheres atendidas, ou seja, das mulheres abrigadas, trouxe uma relevância política e social para esta dissertação. A partir dos dados referentes às 13 (treze) mulheres abrigadas em 2020, foi possível observar que, em sua maioria, a mulher em situação de grave risco e ameaça é: uma mulher não branca, com idade entre 30 a 49 anos, desempregada, sem renda, com nível de escolaridade fundamental incompleto, acolhida por

situação de ameaça, violência física e risco de morte, necessitando de inclusão em programas governamentais para renda e habitação. O perfil da mulher abrigada pode ser considerado o retrato da desigualdade de gênero em Campos dos Goytacazes, e a não efetivação dos eixos das políticas públicas para as mulheres, ao evidenciar a pobreza como questão social que agrava a situação de vulnerabilidade para violações e violências, bem como a falta de acesso das abrigadas às políticas públicas para mulheres, em especial as que visam promover a autonomia, emancipação e acesso ao trabalho e à renda, a partir da educação.

A situação de risco e ameaça de morte é uma das mais graves expressões da violência de gênero, que pode resultar na expressão máxima dessa discriminação que é o feminicídio. No abrigamento, foi possível evidenciar que esta mulher de 30 a 49 anos, acolhida em situação de risco e ameaça, venha de uma sequência de violação ao longo da vida, em especial quando ainda menina, ao ser negado o direito à educação, conseqüentemente, a inviabilização de oportunidade de trabalho formal, renda e autonomia, resultando enquanto mulher adulta em vulnerabilidade, ou seja, dificuldade de rompimento com situações de violência doméstica.

A violência doméstica contra a mulher é um fenômeno global, multifatorial e complexo, que atinge a todas as camadas sociais, mulheres de diferentes classes e status. Contudo, o abrigamento enquanto alternativa de proteção e resgate da cidadania das mulheres, evidencia que as mulheres negras, pobres, em situação de vulnerabilidade social possuem mais obstáculos para romper com as relações abusivas, tendo na Casa-abrigo a chance de proteção e sobrevivência. Ao traçar o perfil da mulher abrigada, não se trata apenas da evidência do retrato da mulher em situação de risco e iminência de morte, em situação de violência doméstica. O perfil da mulher abrigada escancara também o perfil da mulher que passa por diversas violações ao longo da vida. Foi violada, por exemplo, durante a infância, quando lhe foi negado o acesso à educação, por não ter conseguido reunir condições que favorecessem a sua inserção no mercado de trabalho. Apesar de não ter estatísticas referentes a filhos, é possível que esta mulher não tenha acesso a serviços de planejamento familiar. Os dados sobre renda vislumbram a falta de acesso à qualificação profissional, considerando o quantitativo de mulheres em situação informal de trabalho ou sem condições de trabalhar.

Apesar da Casa-abrigo, de fato, promover a cidadania e o acesso a direitos, para que essa cidadania se consolide é necessário fortalecer e implementar os outros eixos do plano nacional de políticas para mulheres. O trabalho realizado neste equipamento proporciona

mudanças importantes nas vidas das mulheres ao oferecer proteção e rompimento do ciclo da violência, a partir de encaminhamentos, articulações e inclusão em programas socioassistenciais. Contudo, a Casa-abrigo por si só não é capaz de transformar todo o contexto histórico de vulnerabilidade social em que essa mulher está inserida, pois ela se encontra no quarto eixo de atuação do PNPM, o eixo de enfrentamento da violência contra as mulheres. O alcance dos resultados desse eixo depende da efetiva implementação das ações do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, e as suas amplas áreas de atuação mais urgentes e importantes para garantir, de fato, a cidadania das mulheres e direito a uma vida mais digna, sendo elas: autonomia, igualdade no mundo do trabalho e cidadania; Educação inclusiva e não sexista; saúde das mulheres, direitos sexuais e direitos reprodutivos. Para cada área estratégica, foram definidos objetivos, metas, prioridades e plano de ação, construindo, assim, um caminho na busca da superação de desigualdades de gênero.

Parte-se do pressuposto de que para se consolidar o enfrentamento e combate da violência doméstica contra a mulher uma das soluções seja a promoção da autonomia e empoderamento, a partir da emancipação feminina. A Casa-abrigo Benta Pereira por si só não consegue promover a mobilidade social, ou seja, tirar essa mulher da situação de pobreza e, por conseguinte, da situação de violência. A emancipação feminina é de competência das políticas públicas para mulheres.

Implementar e efetivar políticas públicas para que as mulheres deixem de ser coadjuvantes de sua história, bem como possam lutar em prol do enfrentamento da violência doméstica, de modo a se tornarem protagonistas são ações imprescindíveis. A mulher deixa de ser protagonista quando é pensado no combate da violência doméstica com ações voltadas apenas para o agressor ou para a sociedade, ou seja, reafirma-se a situação de contínua resistência enquanto se espera a punição do agressor, mudanças de estereótipos e de sociedade dita patriarcal. Precisa-se falar mais, implementar mais mudanças relacionadas diretamente à mulher, para tirá-la dessa situação de coadjuvante, situando-a num contexto de protagonismo.

Por trás de toda essa reflexão, esta dissertação desvela um grito de socorro. Por mais que seja necessário contextualizar a história de sujeição feminina, o apelo é para que as ações de políticas públicas sejam situadas no presente, almejando um futuro para essas mulheres. A construção histórica da sujeição e da discriminação das mulheres já está muito bem definida, o que ainda não foi determinado é de que maneira será efetivada essa mudança da situação de



vítima para protagonista. A existência da mulher e sua história de vida não deve ser resumida apenas aos atos de resistência e de sobrevivência.

## REFERÊNCIAS

AGENCIA PATRICIA GALVÃO. **Um vírus e duas guerras**. Brasil, 2020.

ALVES, P; ARAUJO, V; AZAMBUJA, J. A violência doméstica e familiar praticada contra a mulher: as ocorrências policiais pelo delito de ameaça em municípios do interior do Rio Grande do Sul. **ANAIS CONGREGA MIC**, 2016.

ANGELIN, R.; SENNA, T.S. A influencia do Programa Bolsa Família na Emancipação das mulheres brasileiras. Modalidade do trabalho: Relato de experiência Evento: **XIII Jornada de Extensão**. 2012.

AZAMBUJA, M.P.R.; NOGUEIRA, C. Introdução à violência contra as mulheres como um problema de direitos humanos e de saúde pública. v.17, n.3. São Paulo: **Saúde Soc**, 2008. pp.101-112.

ALMEIDA, T.M.C.; BANDEIRA, L.M. Vinte anos da Convenção de Belém do Pará e a Lei Maria da Penha. Florianópolis: **Estudos Feministas**, 2015. pp.501-517.

BANDEIRA, L. M. **Fortalecimento da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres: avançar na transversalidade da perspectiva de Gênero nas Políticas Públicas**. Convênio Comissão Econômica para América Latina e Caribe - CEPAL Secretaria Especial de Política para as Mulheres – SPM. CEPAL SPM Brasília Janeiro, 2005

BANDEIRA, L. M. A.; BRASILEIRO, T.V.; DE SÁ, F. E.; ROCHA, A. S.; MAIA, M. Violência doméstica e a Lei Maria da Penha: perfil das agressões sofridas por mulheres abrigadas em unidade social de proteção. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, 24(2): 521-540, maio-agosto, 2016.

BARBALET, J.M. **A Cidadania**. Lisboa: Editorial Estampa, 1989

BATISTA, L.M.; FERREIRA, J.A.O.P.; CUNHA, V.M.P.; BUSSOLOTTI, J.M. A educação em favor da emancipação das mulheres negras. **UNITAU**, Taubaté/SP - Brasil, v. 13, n 3, edição 28, p. 29 - 36, Setembro/Dezembro 2020

BEHRINGER, E.R. Fundamentos de Política Social. **Serviço Social e Saúde**. Formação e Trabalho Profissional, 2010.

BEHRING, E. R. Desafios contemporâneos das políticas sociais. **R. Katál.**, Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 09-10, jan./jun. 2011.

BLAY, E.A. Violência contra a mulher e políticas públicas. **Estudos Avançados**. Pag 87-98. 17 (49), 2003.

BRANDÃO, E. R. **Nos corredores de uma Delegacia da Mulher**: um estudo etnográfico sobre as mulheres e a violência conjugal. Dissertação (Mestrado em Saúde Coletiva) - Instituto de Medicina Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004.

BRASIL. **Casa da Mulher Brasileira**. Secretaria de Políticas para as Mulheres. Brasília, 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Presidência da República, 1988.

BRASIL. **Diretrizes Nacionais para o Abrigamento de Mulheres em situação de risco e violência.** Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres/Secretaria Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. Brasília: 2011.

BRASIL. **Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003:** Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Presidência da República, 2003.

BRASIL. **Lei 10.778 de 24 de novembro de 2003.** Estabelece a notificação compulsória, no território nacional, do caso de violência contra a mulher que for atendida em serviços de saúde públicos ou privados. Presidência da República, 2003.

BRASIL. **Lei nº 12.314 de 2010. Altera as Leis nºs 10.683, de 28 de maio de 2003,** que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, 8.745, de 9 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, e 8.029, de 12 de abril de 1990, que dispõe sobre a extinção e dissolução de entidades da administração pública federal; revoga dispositivos da Lei nº 10.678, de 23 de maio de 2003; e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 11.340/2006. Lei Maria da Penha.** Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher e dá outras providências. Promulgada em 07 de agosto de 2006.

BRASIL. **Norma para Prevenção e Tratamento dos Agravos Resultantes da Violência Sexual.** Ministério da Saúde, 1998.

BRASIL. **O Poder Judiciário na Aplicação da Lei Maria da Penha.** Conselho Nacional de Justiça, 2013.

BRASIL. **Portaria MS/GM 936, de 18 de maio de 2004:** rede nacional de prevenção da violência e promoção da saúde e a implantação dos núcleos de prevenção da violência em estados e municípios. Diário Oficial da União, Brasília, DF, nº 96, 20 mai. 2004. Seção 1e.

BRASIL. **Recomendação nº 09/2007.** Conselho Nacional da Justiça. Publicado em 08 de março de 2007(b). BRASIL. Resolução nº 109/2009. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/Conselho Nacional de Assistência Social. Publicado em 11 de novembro de 2009.

BRASIL. **Resolução nº 128/2011.** Determina aos Tribunais de Justiça do país a criação de Coordenadorias Estaduais da Mulher em Situação de Violência. Conselho Nacional de Justiça. Publicado em 17 de março de 2011.

BRASIL. **Resolução nº 109/2009.** Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/Conselho Nacional de Assistência Social. Publicado em 11 de novembro de 2009.

BRASIL. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.** Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/Conselho Nacional de Assistência Social. Brasília: 2013.

BUCCI, M.P.D. **O conceito de política pública em direito.**

CAMARGO, M.; AQUINO, S. de. **Redes de cidadania e parcerias- Enfrentando a rota crítica.** Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Programa de prevenção, assistência e combate à violência contra a mulher- plano nacional. Brasília, 2003.

CARNEIRO, S. **Mulheres Negras e Violência Doméstica: decodificando os números.** ed.São Paulo: Geledés Instituto da Mulher Negra, 2017.

CARLOTO, C.M.; CALÃO, V.F. **A importância e o significado da casa abrigo para mulheres em situação de violência conjugal.** 6(1): 205-226, 2006.

CERQUEIRA, D.; DE MOURA, R. L.; PASINATO,W. **Participação no mercado de trabalho e violência doméstica contra as mulheres no Brasil,** Texto para Discussão, No. 2501, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília,2019.

CERQUEIRA, D. **Atlas da Violência 2021.** São Paulo: FBSP, 2021.

CHAVES, Isabella Alencar Maroja. **Violência contra a Mulher e Políticas Públicas: a política de abrigamento na Paraíba.** João Pessoa, 2017. 135 f. Orientação: Loreley Gomes Garcia. Dissertação (Mestrado) - UFPB/CCHLA.

CHAUÍ, M. **Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas.** Moderna. São Paulo, 2006.

CHERON, C.; SEVERO, E.E. **Apanhar ou passar fome? A difícil relação entre dependência financeira e violência em Porto Alegre,** 2010.

CHIZZOTTI, A. C. **A pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais: evolução e desafios.** Revista Portuguesa de Educação, año/vol. 16, número 002 Universidade do Minho Braga, Portugal pp. 221-236, 2003.

COLLINS, P. H.; BILGE, S. **Intersectionality.** Cambridge, UK; Malden, MA: Polity Press, 2016. (Series: Key concepts series).

CORREA, A. J. CARNEIRO, S.R. **O Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos e o caso Maria da Penha.** Revista CEPPG - CESUC - Centro de Ensino Superior de Catalão, Ano XIII, Nº 23 - 2º Semestre. 2010

CRENSHAW, K. W. **Mapping the margins: intersectionality, identity politics, and violence against women of color.** Stanford Law Review, Stanford Law School/Stanford, p. 1241-1299, 1991. DATASENADO. Violência doméstica e familiar contra a mulher. Brasília: Senado Federal, 2017.

CUNHA, J.P.C.; OBREGON, M.F.Q. O tráfico internacional de pessoas para fins sexuais: uma análise do Protocolo de Palermo e a LEI 13.344/16. ISSN: 2224-4131. Depósito legal: 2005-5822 - **Derecho y Cambio Social,** 2018.

FALEIROS, V.P. **Estratégias em Serviço Social.** Ed.Cortez.São Paulo,2001.

FBSP. **Violência doméstica durante a pandemia de Covid-19.** Nota Técnica, 2020.

FARAH, M. F. S. **Gênero e Políticas Públicas.** Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas. Estudos Feministas, Florianópolis, 2004.

FERRARI, M. G. **Políticas públicas para o enfrentamento à violência doméstica: o papel da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres.** ed.1. Pomnrite Books. São Paulo, , 2019.

- FERREIRA, I. C. B.; PENNA, N. A. **Território da Violência**: um olhar geográfico sobre a violência urbana. GEOUSP - Espaço e Tempo, n°19. São Paulo, 2005.
- FREY, K. **Políticas Públicas**: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Planejamento e Políticas Públicas, n° 21, junho de 2000.
- GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6. ed., 3 reimpr., São Paulo: Atlas, 2010.
- GOFFMAN, E. **Manicômios, prisões e conventos**. 2ª Edição. São Paulo: Editora Perspectiva. 1987.
- GONÇALVES, T.A. **Direitos humanos das mulheres e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos**. 1.ed. São Paulo: Saraiva, 2013.
- GUEDES, R.N.; FONSECA, R.M.G.S. **A autonomia como necessidade estruturante para o enfrentamento da violência de gênero**. Rev Esc Enferm USP 2011; 45(Esp. 2):1731-5
- HETLING, A. H. Addressing domestic violence as a barrier to self-sufficiency: the relationship of welfare receipt and spousal abuse. **Journal of Public and International Affairs**, v. 11, p. 21-35, 2000.
- IBGE. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais** – Perfil dos municípios brasileiros 2013. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2014.
- IPEA. **Violência contra a mulher: feminicídios no Brasil**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2013.
- IPEA – Nota Técnica – **Políticas públicas e violência baseada no gênero durante a pandemia da Covid-19**: ações presentes, ausentes e recomendadas. Joana Alencar Paola Stuker Carolina Tokarski Iara Alves Krislane de Andrade. Junho de 2020
- IPEA; FBSP. **Atlas da Violência 2019**. Brasília: Ipea; FBSP, 2019.
- KRIEGER, P.G.; TAVARES, F.A.; BARROS, S.O. **A rede de proteção à mulher em situação de violência doméstica**: avanços e desafios Athenea Digital. Revista de Pensamiento e Investigación Social, núm. 14, otoño, 2008, pp. 267-280.
- KRIPKA, R. M. L.; SCHELLER, M.; BONOTTO, D. L. **Pesquisa Documental: considerações sobre conceitos e características na Pesquisa Qualitativa**. Investigação Qualitativa em Educação. Vol. 2. Atas CIAIQ, 2015
- LEOPOLDI, D.; TELLES, M. A. A.; GONZAGA, T. O. **Do silêncio ao grito contra a impunidade**: caso Márcia Leopoldi, São Paulo: União das Mulheres de São Paulo, 2007.
- LIMA, T.P. O Governo Jair Bolsonaro (2019-2022) e as Políticas Públicas de Gênero: medo de falar sobre o gênero? Simpósio Internacional Estado, Sociedade e Políticas Públicas. **Anais III SINESPP 2020 UFPI**.
- LOPES, C. B. **Direitos humanos das mulheres**: dois passos à frente, um passo atrás. In: RODRIGUES, A. M. et al. (Org.). Direitos humanos das mulheres. Coimbra: Coimbra Ed., 2005.
- LUCENA, M.B.N. Políticas Públicas de Redistribuição e Acesso à Cidadania Feminina: Direitos Econômicos e Sociais e emancipação das Mulheres. **Revista Cadernos de Estudos Sociais e Políticos**, v.3, n.6, jul-dez 2014.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos da Metodologia Científica**. 6. ed., São Paulo: Atlas, 2007.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARTINS, A. P. A.; CERQUEIRA, D.; MATOS, M. V. M. **A Institucionalização das políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres no Brasil** (versão preliminar). IPEA, nº13. Brasília, 2015.

MIRANDA, B. W. **A Política Nacional de Abrigamento de Mulheres em Situação de Risco e Violência**. Periódico do Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Gênero e Direito Centro de Ciências Jurídicas - Universidade Federal da Paraíba V. 6 - Nº 02 - Ano 2017

MEDEIROS, L. **Em briga de marido e mulher, o Estado mete a colher: políticas públicas de enfrentamento à violência doméstica**. Rio de Janeiro; Ed. PUC-Rio; São Paulo; Reflexão, 2016.

OLIVEIRA, A.P.G.; CAVALCANTI, V.R.S. Violência doméstica na perspectiva de gênero e políticas públicas. **Rev Bras Crescimento Desenvolv Hum** 2007.

OLIVEIRA, M. M. **Como fazer Pesquisa Qualitativa**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.

PASINATO, W. **Violência contra as mulheres e legislação especial, ter ou não ter?** Eis uma questão. Revista Brasileira de Ciências Criminais, n. 70, p. 321-360, jan.-fev. 2008

PASINATO, W. **Lei Maria da Penha**. Novas abordagens sobre velhas propostas. Onde avançamos? Civitas - Revista de Ciências Sociais, vol. 10, núm. 2, mayo-agosto, pp. 216-232 Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul Porto Alegre, 2010.

PASINATO, W. **Acesso à justiça e violência doméstica e familiar contra as mulheres: as percepções dos operadores jurídicos e os limites para a aplicação da Lei Maria da Penha**. Revista Direito GV, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 407-428,

PASINATO, W.; COLARES, E. S. **Pandemia, violência contra as mulheres e a ameaça que vem dos números**. Lua Nova, 20 abr. 2020.

PEREIRA, A.C.B.; SOUZA, J.T.; SOUSA, J.C. **Abrigamento de mulheres vítimas de violência doméstica na cidade de Macapá/AP**. Universidade Federal e Rural de Pernambuco, Recife – PE, 2011

PEREIRA, M. N.C; PEREIRA, M. Z. C. A violência doméstica contra a mulher. In: **Revista Espaço do Currículo**, v. 4, nº 01: João Pessoa, 2011.

PEREIRA, P.A.P. **Política Social: temas e questões**. São Paulo: Cortez, 2008.

PEREIRA, R. S.; XAVIER, R.; SILVA, K.P.; CIRIACO, C. D. **Transversalidade de gênero e políticas sociais no orçamento de políticas sociais do estado de Mato Grosso**. Estudos Feministas, Florianópolis, 18(2): 352, maio-agosto/2010.

PIOVESAN, F. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 7.ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

PIOVESAN, F. **Temas de direitos humanos**. 3.ed. São Paulo: Saraiva, 2009. pp. 207-208.

- PIOVESAN, F. **Temas de direitos humanos**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.
- PITTA, T. C. **Protagonismo feminino: a necessária atuação estatal na proteção da mulher vítima de violência**. 1º Ed. Boreal, 2014. p11.
- PNUD. **Los impactos económicos del Covid-19 y las desigualdades de género: recomendaciones y lineamientos de políticas públicas**. Nota Técnica, 2020.
- PONTES, D.; DAMASCENO, P. As Políticas Públicas para Mulheres no Brasil: avanços, conquistas e desafios contemporâneos. **Seminário Internacional Fazendo Gênero 11 & 13th Women's Worlds Congress (Anais Eletrônicos)**, Florianópolis, 2017.
- REGO, W.L. **Política de cidadania no governo Lula. Ações de transferência estatal de renda: o caso do Programa Bolsa Família**. In: *Temas y Debates*, n. 20, out. 2010, pp. 141-155.
- REGO, W.L; PINZANI, A. **Liberdade, dinheiro e autonomia: o caso da Bolsa Família**. In: *Revista Política e Trabalho*, n. 38, abril 2013, pp. 21-42.
- \_\_\_\_\_. **Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania**. São Paulo: Editora Unesp, 2013a.
- RIBEIRO, D. **Quem tem medo do feminismo negro?** 1ª edição – São Paulo: Companhia das Letras, 2018.
- RIBEIRO, M. IBGE: 97,5% das cidades não têm casas-abrigo para mulheres, 2016.
- ROMIO, J. A. F. A vitimização de mulheres por agressão física, segundo raça/cor no Brasil. In: MARCONDES, M. M.; PINHEIRO, L.; QUEIROZ, C.; QUERINO, A. C.; VALVERDE, D. (Orgs.). **Dossiê Mulheres Negras: retrato das condições de vida das mulheres negras no Brasil**. Brasília: Ipea, 2013, p. 133-158.
- SÁ-SILVA, J. R.; ALMEIDA, C. D.; GUINDANI, J. F. **Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas**. *Revista Brasileira de História & Ciências Sociais*, São Leopoldo, ano. I, n.I, jul. 2009. 15 p.
- SAFFIOTI, H. **Já se mete a colher em briga de marido e mulher**. São Paulo Perspec, São Paulo, v. 13, n. 4, p. 82-91, dez. 1999.
- SAFFIOTI, Heleieth. **A questão da mulher na perspectiva socialista**. In: *Lutas Sociais*, n. 27, 1967, São Paulo.
- SAFFIOTI, H. **O poder do macho**. São Paulo: Moderna, 1987.
- SAFFIOTI, H. Quem tem medo dos esquemas patriarcais de pensamento? In: *Crítica Marxista*, n. 11. São Paulo: Boitempo, 2000. **Revista Cadernos de Estudos Sociais e Políticos**, v.3, n.6, jul-dez 2014.
- SAFFIOTI, H.I.B. **Violência De Gênero: poder e impotência**. Revinter. Rio de Janeiro, 1995.
- SCHMITT, A.R.V.; MARQUES, E.J.S.T.; SPESSATTO, M.B. **A educação como ferramenta de inclusão social de mulheres em vulnerabilidade social**. *Spacios Transnacionales*. Enero-junio, 2020.

SILVA, M. N. da. A Mulher Negra. **Revista Espaço Acadêmico**. Ano II, nº 22. Março de 2003.

SOUZA, C. **Estado da Arte da pesquisa em políticas públicas**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

SOUZA, P. A.; ROS, M. A. Os motivos que mantêm as mulheres vítimas de violência no relacionamento violento. **Revista de Ciências Humanas**, Florianópolis, n. 40, 2006.

SPM. **Termo de Referência para a Implementação de Casas-Abrigo**. Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres. Brasília: 2008.

SPM. **Política Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres**. Secretaria de Políticas para as Mulheres. Presidência da República, DF, 2011.

SPM. **Norma Técnica de Padronização das Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher**. Presidência da República, DF, 2010.

SPM. **Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra a Mulher**. Presidência da República/Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Brasília: 2007.

SPM. **Plano Nacional de Políticas para as Mulheres**. Presidência da República/Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Brasília, 2015.

WASELFISZ, J. J. **Mapa da Violência 2015: homicídio de mulheres no Brasil**. Brasília: Flacso Brasil, 2015.



**ANEXO**

**ANEXO A****LEI Nº 7253, DE 10 DE JUNHO DE 2002****DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DA CASA DA MULHER BENTA PEREIRA, CASA ABRIGO PARA MULHERES VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA.**

A CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPOS DOS GOYTACAZES DECRETA E EU SANCIONO A SEGUINTE LEI:

**Art. 1º** Fica criada a Casa Abrigo Municipal, que será denominada CASA DA MULHER BENTA PEREIRA, que tem como objetivo, abrigar para acolhimentos provisório de mulheres vitimas de violência específica e seus dependentes.

Parágrafo Único - entende-se por violência específica, toda aquela decorrente de uma relação de opressão de gênero que vítima as mulheres.

**Art. 2º** As mulheres vitimadas e seus dependentes, deverão ser encaminhados aos abrigos através das unidades policiais e juízes componentes.

**Art. 3º** O Poder Executivo designará o órgão ao qual os abrigos estarão vinculados.

**Art. 4º** Os abrigos deverão atender a um número máximo de 20 (vinte) mulheres vítimas de violência específica e seus dependentes.

**Art. 5º** O prazo máximo de permanência das mulheres vitimadas e seus dependentes, será de no máximo 3 (três) meses.

Parágrafo Único - Este prazo pode ser prorrogado por período não superior a 30 (trinta) dias, uma vez avaliadas as condições do usuário em relação a demanda do abrigo.

**Art. 6º** Os abrigos deverão garantir a infra - estrutura necessária para alojar as mulheres e seus dependentes, promovendo assistência médica, psicóloga, jurídica e social.

§ 1º - O corpo funcional dos abrigos será composto preferencialmente por servidores do sexo feminino, que receberão treinamento profissional específico que deverá incluir médico, enfermeiro, assistente social e assistente jurídico.

§ 2º - Caberá ao Conselho Estadual dos Direitos da Mulher (CEDIM) e outras instituições de idoneidade reconhecida no trabalho com questão feminina promover junto ao órgão designado pelo Poder Executivo, o trabalho de formação e treinamento do corpo funcional.

**Art.7º** Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário

Campos dos Goytacazes, 10 DE JUNHO DE 2002

ARNALDO FRANÇA VIANNA  
PREFEITO

## APÊNDICES

## APÊNDICE A



PREFEITURA DE  
**CAMPOS**  
UMA NOVA HISTÓRIA

ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPOS DOS GOYTACAZES  
SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO  
HUMANO E SOCIAL

## SOLICITAÇÃO DE DADOS

Campos dos Goytacazes, 15 de Março de 2021 .

Da: **Universidade Estadual Norte Fluminense Darcy Ribeiro - UENF**  
Professor(a) *Dra. Shirlena Campos de Souza Amaral*  
Aluno(a): *Mariana Roza Leonardo*

Para: **Vigilância Socioassistencial da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Humano e Social(SMDHS).**

Assunto: Solicitação de dados.

Solicitamos à Vigilância Socioassistencial da SMDHS os seguintes dados:

- 1) Relatório "Impacto da Pandemia nos serviços Sócio Assistenciais". Comparativo de 1º e 2º semestre (2019/2020).
- 2) Relatório Mensal de atendimentos – Benta Pereira (2017/2018/2019/2020). Pode ser organizado por semestre.
- 3) Formulário de Registro Mensal de Atendimento no CREAS: (item F e F.1)
- 4) Relatório descritivo da equipe multidisciplinar que presta assistência a casa abrigo Benta Pereira;
- 5) Perfil da Mulher Atendida no acolhimento Benta Pereira (2017/2018/2019/2020);
- 6) Relatório das mulheres em situação de abrigamento Benta Pereira encaminhadas para programas socioassistenciais de geração de renda, trabalho, habitação, programa Bolsa Família e entre outros benefícios. Período 2017/2018/2019/2020.
- 7) Relatório estatístico das mulheres com deficiência em situação de abrigamento, no período 2017/2018/2019/2020.
- 8) Mulheres em situação de abrigamento na casa Benta Pereira, encaminhadas para programas educacionais, alfabetização, no período de 2017/2018/2019/2020.
- 9) Mulheres em situação de abrigamento no acolhimento Benta Pereira, que posteriormente se encontravam também em situação de Rua, no período de 2017/2018/2019/2020.
- 10) Documentos administrativos, portaria, decretos que oficializem a articulação da *casa abrigo Benta Pereira com outros setores de assistência (saúde, segurança pública, justiça, etc)*

Detalhamento do uso dos dados:

Produção na qual serão utilizados os dados: Dissertação (Mestrado) – Estudo sobre a Política de Abrigamento para Mulheres em situação de violência em Campos dos Goytacazes – RJ.

Objetivo: Avaliar a assistência prestada pela casa-abrigo Benta pereira em conformidade com as Diretrizes Nacionais para o Abrigamento de mulheres em situação de risco e violência.

Mês e ano de conclusão da pesquisa: Setembro de 2021.

Curso: Mestrado em Políticas Sociais.

Instituição: Universidade Estadual Norte Fluminense Darcy Ribeiro - UENF.

Travessa Santo Elias, nº 46, Jardim Carioca, Campos dos Goytacazes- RJ,  
CEP: 28080385  
Telefone: (22) 98175-1350

Recebido  
em  
15/03/21

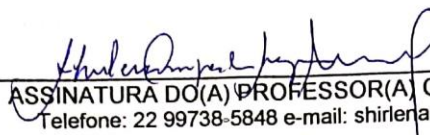


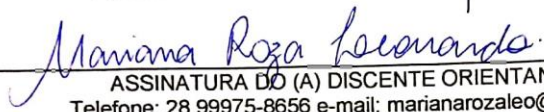
PREFEITURA DE  
**CAMPOS**  
UMA NOVA HISTÓRIA

ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPOS DOS GOYTACAZES  
SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO  
HUMANO E SOCIAL

Cidade: Campos dos Goytacazes- RJ.  
Discente: Mariana Roza Leonardo  
Orientador(a): Profa.Dra. Shirlena Campos de Souza Amaral

Atenciosamente,

  
ASSINATURA DO(A) PROFESSOR(A) ORIENTADOR(A)  
Telefone: 22 99738-5848 e-mail: shirleracsa@gmail.com

  
ASSINATURA DO (A) DISCENTE ORIENTANDO(A)  
Telefone: 28 99975-8656 e-mail: marianarozaleo@gmail.com

## APÊNDICE B



PREFEITURA DE  
**CAMPOS**  
UMA NOVA HISTÓRIA

ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPOS DOS GOYTACAZES  
SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO  
HUMANO E SOCIAL

### Termo de Compromisso de Utilização de Dados

Eu, **Mariana Roza Leonardo**, CPF nº **106.130.367-51**, discente **Universidade Estadual Norte Fluminense Darcy Ribeiro - UENF, 3º semestre do curso de Pós Graduação em Políticas Sociais**, no âmbito da pesquisa intitulada **De Maria para Marias: Um estudo sobre a Política de Abrigamento para Mulheres em Campos dos Goytacazes- RJ**, declaro entender que é minha a responsabilidade de cuidar da integridade dos dados solicitados à Vigilância Socioassistencial da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Humano e Social (SMDHS).

Comprometo-me com a guarda, cuidado e utilização das informações apenas para cumprimento dos objetivos previstos nesta pesquisa aqui referida. Em qualquer outra pesquisa em que eu precise coletar informações um novo pedido será submetido à apreciação da SMDHS.

Por fim, comprometo-me a entregar ao setor da Vigilância Socioassistencial uma cópia do trabalho final, via e-mail.

Campos dos Goytacazes, 15 de Março de 2021.

*Mariana Roza Leonardo*

Assinatura do pesquisador responsável

*Recebido em  
15/03/21*

Travessa Santo Elias, nº 46, Jardim Carioca, Campos dos Goytacazes- RJ,  
CEP: 28080385  
Telefone: (22) 98175-1350

## APENDICE C



PREFEITURA DE  
**CAMPOS**  
UMA NOVA HISTÓRIA

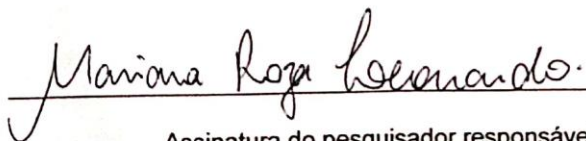
ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPOS DOS GOYTACAZES  
**SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO  
HUMANO E SOCIAL**

Eu, Mariana Roza Leonardo, CPF nº 106130367-51, representando a Universidade Estadual Norte Fluminense Darcy Ribeiro - UENF, declaro entender que é minha a responsabilidade de cuidar da integridade dos dados coletados e de garantir a confidencialidade dos dados e a privacidade dos indivíduos que terão suas informações acessadas e/ou disponibilizadas por meio de entrevista.

Comprometo-me com a guarda, cuidado e utilização das informações apenas para cumprimento dos objetivos previstos nesta pesquisa aqui referida. Em qualquer outra pesquisa em que eu precise coletar informações um novo pedido será submetido à apreciação da SMDHS.

Por fim, comprometo-me a entregar ao setor da Vigilância Socioassistencial uma cópia do trabalho final, via e-mail.


Campos dos Goytacazes, 15 de Março de 2021.

  
\_\_\_\_\_

Assinatura do pesquisador responsável

Travessa Santo Elias, nº 46, Jardim Carioca, Campos dos Goytacazes- RJ,  
CEP: 28080385  
Telefone: (22) 98175-1350

## APÊNDICE D


**PREFEITURA DE CAMPOS**  
 UMA NOVA HISTÓRIA

ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
 PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPOS DOS GOYTACAZES  
 SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO HUMANO E SOCIAL

OFÍCIO DE SOLICITAÇÃO Nº 001/ 2021

Cidade, 15 de Março de 2021 .

**Da: Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro - UENF**  
 Professor(a)Dra. Shirlena Campos de Souza Amaral  
 Aluno(a): Mariana Roza Leonardo

**Para: Vigilância Socioassistencial da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Humano e Social(SMDHS).**  
 Fernanda Azevedo Cordeiro  
 Assessora Chefe da Vigilância Socioassistencial

**Assunto:** Solicitação de autorização para realização de pesquisa de campo.

Prezados,

Vimos por meio deste solicitar autorização para realização de pesquisa de campo no(s) seguinte(s) equipamento(s) da Assistência Social: Vigilância Socioassistencial da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Humano e Social e Casa Abrigo Benta Pereira. Trata-se de uma pesquisa documental e de campo. Os documentos avaliados serão os relatórios elaborados pela SMDHS. Propomos entrevista semi-estruturada com os seguintes profissionais: Coordenadora e Educadores socioassistenciais da Casa Abrigo Benta Pereira; e Assessora Chefe da Vigilância Socioassistencial da SMDHS.

Detalhamento da pesquisa:

Produção na qual serão utilizados os dados: Dissertação de Mestrado.

Objetivo: Avaliar a assistência prestada pela casa-abrigo Benta pereira em conformidade com as Diretrizes Nacionais para o Abrigamento de mulheres em situação de risco e violência.

Mês e ano de conclusão do trabalho: setembro de 2021.

Curso: Políticas Sociais

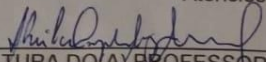
Instituição: Universidade Estadual Norte Fluminense Darcy Ribeiro - UENF

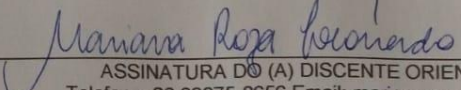
Cidade: Campos dos Goytacazes, RJ.

Discente: Mariana Roza Leonardo

Orientador(a): Profa. Dra. Shirlena Campos de Souza Amaral.

Atenciosamente,

  
 ASSINATURA DO(A) PROFESSOR(A) ORIENTADOR(A)  
 Telefone: 22 99738-5848 Email: shirlencsa@gmail.com

  
 ASSINATURA DO (A) DISCENTE ORIENTANDO(A)  
 Telefone: 28 99975-8656 Email: marianarozaleo@gmail.com

Travessa Santo Elias, nº 46, Jardim Carioca, Campos dos Goytacazes- RJ,  
 CEP: 28080385  
 Telefone: (22) 98175-1350

Recebido em 15/03/21