UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA
CAMPUS SÃO BORJA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

BRUNA CARDOSO GOULART

MEDIDAS PROTETIVAS DE URGÊNCIA E A AUSÊNCIA DE UMA CASA-ABRIGO PARA MULHERES EM SÃO BORJA/RS

SÃO BORJA
2026

BRUNA CARDOSO GOULART

MEDIDAS PROTETIVAS DE URGÊNCIA E A AUSÊNCIA DE UMA CASA-ABRIGO PARA MULHERES EM SÃO BORJA/RS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* Mestrado Profissional em Políticas Públicas – PPGPP da Universidade Federal do Pampa, como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Políticas Públicas.

Orientadora: Prof.ª Dra. Jaqueline Carvalho Quadrado.

SÃO BORJA
2026

Ficha catalográfica elaborada automaticamente com os dados fornecidos
pelo(a) autor(a) através do Módulo de Biblioteca do
Sistema GURI (Gestão Unificada de Recursos Institucionais) .

G694m Goulart, Bruna Cardoso
Medidas protetivas de urgência e a ausência de uma casa-abrigo para mulheres em São Borja/RS / Bruna Cardoso Goulart.
102 p.

Dissertação(Mestrado)-- Universidade Federal do Pampa, MESTRADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS, 2026.
"Orientação: Jaqueline Carvalho Quadrado".

1. Violência doméstica. 2. Medidas protetivas de urgência. 3. Casa-abrigo. 4. Políticas públicas. 5. São Borja/RS. I. Título.

BRUNA CARDOSO GOULART

MEDIDAS PROTETIVAS DE URGÊNCIA E A AUSÊNCIA DE UMA CASA-ABRIGO PARA MULHERES EM SÃO BORJA/RS

Dissertação apresentada ao Programa d e Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Pampa, como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Políticas Públicas.

Dissertação defendida e aprovada em: 17 de julho de 2026.

Banca examinadora:

_____

Prof.ª Dra. Jaqueline Carvalho Quadrado

Orientadora

(PPGPP- UNIPAMPA)

_____

Prof.ª Dra. Monique Soares Vieira

(PPGPP- UNIPAMPA)

_____

Prof.ª Me. Daniele Bonapace

(Escola Estadual Técnica Olavo Bilac/SB)

SISBI/Folha de Aprovação 2093850 SEI 23100.010107/2026-81 / pg. 1

Assinado eletronicamente por **JAQUELINE CARVALHO QUADRADO**, **PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR**, em 17/07/2026, às 16:04, conforme horário oficial de Brasília, de acordo com as normativas legais aplicáveis.

Assinado eletronicamente por **MONIQUE SOARES VIEIRA**, **PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR**, em 20/07/2026, às 11:16, conforme horário oficial de Brasília, de acordo com as normativas legais aplicáveis.

Assinado eletronicamente por **Daniele Bonapace dos Santos Lencina**, **Usuário Externo**, em 20/07/2026, às 14:43, conforme horário oficial de Brasília, de acordo com as normativas legais aplicáveis.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.unipampa.edu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **2093850** e o código CRC **31BDEFC9**.

DEDICATÓRIA

Aos meus pais, Cláudio e Márcia, pela confiança constante e pelo incentivo que sempre me permitiu seguir adiante. Ao Matheus, meu companheiro, pela presença, pelo apoio e pela parceria cotidiana. À Ananda, minha afilhada, lembrança constante de esperança, futuro e sentido.

“O futuro pertence àqueles que acreditam na beleza de seus sonhos.”
Eleanor Roosevelt.

RESUMO

A violência doméstica e familiar contra a mulher constitui um problema público de elevada complexidade, exigindo do Estado a adoção de políticas públicas capazes de assegurar proteção efetiva às vítimas. No contexto brasileiro, a Lei número 11.340/2006 (Lei Maria da Penha) instituiu mecanismos específicos de enfrentamento à violência de gênero, entre os quais se destacam as medidas protetivas de urgência, concebidas como instrumentos centrais de salvaguarda da integridade física e psicológica das mulheres em situação de risco. A efetividade dessas medidas, contudo, não depende exclusivamente de sua previsão normativa ou de sua concessão formal pelo Poder Judiciário, mas da existência de condições institucionais e materiais que viabilizem sua aplicação no plano concreto. No município de São Borja/RS, observa-se a inexistência de uma casa-abrigo destinada ao acolhimento de mulheres vítimas de violência doméstica, equipamento previsto na legislação e nas diretrizes nacionais para o abrigamento. Diante desse cenário, a presente dissertação tem como objetivo analisar se a ausência de uma casa-abrigo no município de São Borja/RS limita a efetividade da aplicação das medidas protetivas de urgência, especialmente nos casos em que se impõe o afastamento da vítima do lar, a partir de uma perspectiva institucional. A pesquisa adota uma abordagem qualitativa, de natureza exploratória e descritiva, configurando-se como um estudo de caso do contexto municipal. Os procedimentos metodológicos incluem análise documental, levantamento de dados institucionais referentes à violência doméstica e à concessão de medidas protetivas no período de 2023 a 2025, bem como a realização de entrevistas com atores institucionais diretamente envolvidos no procedimento das medidas protetivas de urgência. Os resultados, analisados à luz do referencial da análise de políticas públicas, indicam que a inexistência de uma casa-abrigo impacta a atuação institucional, impondo limites à efetividade das medidas protetivas de urgência, especialmente nos casos de maior vulnerabilidade e de necessidade de afastamento da vítima do lar. Ao evidenciar essas limitações, o estudo contribui para a reflexão crítica sobre a implementação das políticas públicas de enfrentamento à violência doméstica no âmbito municipal e sobre os desafios institucionais para a garantia da proteção integral às mulheres em situação de violência.

Palavras-chave: Violência doméstica; Medidas protetivas de urgência; Casa-abrigo; Políticas públicas; São Borja/RS.

ABSTRACT

Domestic and family violence against women constitutes a highly complex public problem, requiring the State to adopt public policies capable of guaranteeing effective protection for victims. In the Brazilian context, Law No. 11.340/2006 (Maria da Penha Law) establishes specific mechanisms to combat gender-based violence, among which the urgent protective measures stand out, conceived as central instruments for ensuring the physical and psychological integrity of women at risk. However, the effectiveness of these measures does not depend exclusively on their normative provision or their formal granting by the Judiciary, but on the existence of institutional and material conditions that enable their application in practice. In the municipality of São Borja/RS, there is a lack of a shelter for women victims of domestic violence, a facility foreseen in legislation and national guidelines for shelter. Given this scenario, this dissertation aims to analyze whether the absence of a shelter in the municipality of São Borja/RS limits the effectiveness of the application of emergency protective measures, especially in cases where the victim must be removed from the home, from an institutional perspective. The research adopts a qualitative approach, of an exploratory and descriptive nature, configuring itself as a case study of the municipal context. The methodological procedures include document analysis, collection of institutional data related to domestic violence and the granting of protective measures in the period from 2023 to 2025, as well as conducting interviews with institutional actors directly involved in the procedure of emergency protective measures. The results, analyzed in light of the framework of public policy analysis, indicate that the lack of a shelter impacts institutional action, imposing limits on the effectiveness of emergency protective measures, especially in cases of greater vulnerability and the need to remove the victim from the home. By highlighting these limitations, the study contributes to critical reflection on the implementation of public policies to combat domestic violence at the municipal level and on the institutional challenges to guaranteeing comprehensive protection for women in situations of violence.

Keywords: Domestic violence; Emergency protective measures; Shelter house; Public policies; São Borja/RS.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURAS:

Figura 01: Procedimento para concessão de medida protetiva de urgência……...…...24
Figura 02: Árvore do problema…….78

GRÁFICOS:

Gráfico 01: Indicadores de violência contra a mulher no Rio Grande do Sul (2023)……...45
Gráfico 02: Indicadores de violência contra a mulher em São Borja (2023)……45
Gráfico 03: Indicadores de violência contra a mulher no Rio Grande do Sul (2024)……...46
Gráfico 04: Indicadores de violência contra a mulher em São Borja (2024)……46
Gráfico 05: Indicadores de violência contra a mulher no Rio Grande do Sul (out/2025) …….……..47
Gráfico 06: Indicadores de violência contra a mulher em São Borja (out/2025) ……..….47
Gráfico 07: Medidas protetivas de urgência – São Borja (2023-2024)……52
Gráfico 08: Medidas protetivas de urgência – São Borja (2023-2024)……52
Gráfico 09: Comparação dos tipos de medidas protetivas nos anos de 2023-2024……..53
Gráfico 10: Comparação dos tipos de medidas protetivas nos anos de 2023-2024……..53

TABELAS:

Tabela 01: Comparação dos indicadores de violência contra a mulher no Estado do Rio Grande do Sul e no Município de São Borja (2023)……..……...48
Tabela 02: Comparação dos indicadores de violência contra a mulher no Estado do Rio Grande do Sul e no Município de São Borja (2024)……..…. 48
Tabela 03: Comparação dos indicadores de violência contra a mulher no Estado do Rio Grande do Sul e no Município de São Borja (2025)……..……...48
Tabela 04: Articulação entre objetivos específicos e procedimentos metodológicos……..….37

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....10
2. DIREITOS DAS MULHERES E POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTEÇÃO.....12
2.1. EVOLUÇÃO DOS DIREITOS DAS MULHERES NO ORDENAMENTO BRASILEIRO.....12
2.2. LEI MARIA DA PENHA E AS MEDIDAS PROTETIVAS DE URGÊNCIA.....18
2.3. O PAPEL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO CONTEXTO DE PROTEÇÃO ÀS MULHERES.....28
3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....32
3.1. Abordagem e natureza da pesquisa.....33
3.2. Delineamento de pesquisa.....33
3.3. Procedimento de coleta de dados.....34
3.4. Considerações éticas.....36
4. VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER: PANORAMA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL COM ÊNFASE NO MUNICÍPIO DE SÃO BORJA/RS.....38
4.1. DADOS ESTATÍSTICOS SOBRE A VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER (2023-2025).....38
4.1.1. Análise e interpretação dos dados.....43
4.2. MEDIDAS PROTETIVAS DE URGÊNCIA: A RESPOSTA LEGAL EM SÃO BORJA.....50
4.2.1. Análise e interpretação dos dados.....54
5. A AUSÊNCIA DE UMA CASA-ABRIGO EM SÃO BORJA/RS: LIMITES E DESAFIOS INSTITUCIONAIS DA POLÍTICA DE PROTEÇÃO ÀS MULHERES.....55
5.1. ARCABOUÇO NORMATIVO E LEGISLATIVO RELATIVO ÀS CASAS-ABRIGO NOS ÂMBITOS NACIONAL, ESTADUAL E MUNICIPAL.....55
5.2. PERCEPÇÕES DOS ATORES INSTITUCIONAIS SOBRE A POLÍTICA DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA DOMÉSTICA EM SÃO BORJA: LIMITES RELACIONADOS À AUSÊNCIA DE CASA-ABRIGO.....62
5.3. ANÁLISE DA POLÍTICA PÚBLICA NO CONTEXTO DA CIDADE DE SÃO BORJA.....71
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....79
7. REFERÊNCIAS.....83
8. APÊNDICES.....91
9. ANEXOS.....94

1. INTRODUÇÃO

A violência doméstica e familiar contra a mulher constitui um problema público de elevada complexidade, com impactos de ordem social, institucional e individual. Reconhecida internacionalmente como violação de direitos humanos, essa forma de violência impõe ao Estado o desafio de formular e implementar políticas públicas capazes de assegurar proteção efetiva às vítimas e de romper ciclos historicamente naturalizados de violência e submissão. No contexto brasileiro, a promulgação da Lei número 11.340/2006, conhecida como Lei Maria da Penha, representou um marco normativo fundamental ao instituir mecanismos específicos de enfrentamento à violência contra a mulher, dentre os quais se destacam as medidas protetivas de urgência.

As medidas protetivas de urgência constituem instrumentos centrais da política de enfrentamento à violência doméstica, pois visam resguardar a integridade física e psicológica da mulher, por meio de providências como o afastamento do agressor, a restrição de contato e, em determinadas situações, o afastamento da própria vítima do ambiente de violência. A efetividade dessas medidas, contudo, não se limita à sua concessão formal pelo Poder Judiciário, estando condicionada, por exemplo, à existência de condições materiais e institucionais que viabilizem sua aplicação concreta.

Nesse sentido, a análise da efetividade das medidas protetivas de urgência exige atenção às especificidades do contexto local. O município de São Borja, situado na Fronteira Oeste do estado do Rio Grande do Sul, apresenta características territoriais e institucionais próprias de municípios fronteiriços. No âmbito local, observa-se a inexistência de uma casa-abrigo destinada ao acolhimento de mulheres vítimas de violência doméstica. Esse cenário suscita questionamentos acerca da política pública local de enfrentamento à violência de gênero, especialmente no que se refere à articulação entre os instrumentos legais de proteção e a oferta de serviços capazes de assegurar sua efetividade.

Diante desse contexto, formula-se o seguinte problema de pesquisa: a inexistência de uma casa-abrigo no município de São Borja/RS constitui fator limitador da efetividade das medidas protetivas de urgência, especialmente nos casos em que se impõe o afastamento da vítima do lar?

A presente pesquisa tem como objetivo geral: analisar se a ausência de uma casa-abrigo no município de São Borja/RS limita a efetividade da aplicação das medidas protetivas de urgência, especialmente nos casos em que se impõe o afastamento da vítima do lar, a partir de uma perspectiva institucional. Para alcançar esse objetivo, o estudo se orienta por objetivos específicos que buscam: (i) examinar o arcabouço normativo instituído a partir da Lei Maria da Penha, especialmente no que se refere às medidas protetivas de urgência e à previsão das casas-abrigo como política pública de proteção às mulheres em situação de violência doméstica; (ii) caracterizar a dinâmica da violência doméstica contra a mulher no município de São Borja/RS, no período de 2023 a 2025, a partir de dados institucionais, com ênfase nas medidas protetivas de urgência; e (iii) analisar os impactos institucionais decorrentes da inexistência de uma casa-abrigo no município de São Borja, à luz da análise do referencial de políticas públicas, considerando a percepção de atores institucionais locais quanto à aplicação das medidas protetivas de urgência.

A relevância do estudo reside na possibilidade de contribuir para a compreensão dos limites e desafios enfrentados pela política pública de proteção às mulheres no âmbito municipal, oferecendo subsídios analíticos para o aprimoramento da atuação estatal. Ao analisar a ausência de um equipamento específico previsto na legislação, a pesquisa busca evidenciar como lacunas na implementação das políticas públicas podem comprometer a efetividade de instrumentos legais concebidos para assegurar proteção imediata às mulheres em situação de violência.

Para alcançar os objetivos propostos, a dissertação está organizada em capítulos que articulam a fundamentação teórica, a análise empírica e a interpretação dos dados à luz da análise de políticas públicas. O primeiro capítulo apresenta o referencial teórico-normativo, abordando a evolução dos direitos das mulheres no ordenamento jurídico brasileiro, com ênfase na Lei Maria da Penha, nas medidas protetivas de urgência e no papel das políticas públicas de enfrentamento à violência doméstica. O segundo capítulo dedica-se à contextualização empírica da pesquisa, examinando a dinâmica da violência doméstica e a concessão de medidas protetivas de urgência no município de São Borja/RS. O terceiro capítulo concentra-se na análise da política pública, com ênfase no contexto municipal, incluindo as percepções de atores diretamente relacionados ao procedimento das medidas protetivas de urgência.

2. DIREITOS DAS MULHERES E POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTEÇÃO

A compreensão das políticas públicas voltadas ao enfrentamento da violência doméstica contra a mulher exige, necessariamente, a análise do processo histórico e normativo de reconhecimento dos direitos femininos no ordenamento jurídico brasileiro. A trajetória de consolidação desses direitos revela que a proteção às mulheres não decorreu de um movimento linear ou espontâneo do Estado, mas de disputas sociais, políticas e institucionais que resultaram na incorporação gradual de garantias específicas. Nesse sentido, o exame da evolução normativa constitui elemento fundamental para compreender as bases sobre as quais se estruturam as políticas públicas de proteção atualmente vigentes.

No âmbito das políticas públicas, a violência doméstica deixou de ser tratada exclusivamente como questão privada para ser reconhecida como problema público, demandando a atuação direta do Estado por meio de instrumentos legais, administrativos e institucionais. Esse deslocamento conceitual permitiu a formulação de políticas específicas de enfrentamento à violência de gênero, culminando na promulgação da Lei número 11.340/2006 (Lei Maria da Penha), que articula direitos, medidas protetivas e mecanismos de apoio às mulheres em situação de violência. Assim, este capítulo tem por objetivo apresentar o percurso de construção dos direitos das mulheres no ordenamento brasileiro e situar as políticas públicas de proteção como resposta institucional a desigualdades e violências históricas.

2.1. EVOLUÇÃO DOS DIREITOS DAS MULHERES NO ORDENAMENTO BRASILEIRO

Especificamente no contexto brasileiro, as experiências das mulheres receberam pouca visibilidade nas narrativas históricas, tradicionalmente centradas em personagens masculinos (Pedro, 2005).

O que é incontroverso é que desde o Período Colonial (1500 a 1822), o papel da mulher brasileira:

> [...] perpassa por funções às vezes exóticas, ora degradantes e até desumanas. Elas foram admiradas, temidas como representantes de Satã e foram reduzidas a objetos

> de domínio e submissão por receberem conceito de ‘não-função’, tendo sua real influência na evolução do ser humano, marginalizada e até aniquilada (Silva *et al.*, 2005, p. 71).

Durante o Império, apesar de alguns avanços pontuais, como a ampliação do acesso feminino à educação formal, tais medidas permaneceram orientadas por uma lógica de manutenção do papel doméstico da mulher. A legislação educacional de 1827, por exemplo, autorizava a escolarização feminina, mas limitava seus conteúdos a atividades consideradas compatíveis com o governo do lar (Westin, 2020).

Especificadamente referente ao âmbito penal, presenciou-se a publicação do Código Criminal do Império do Brasil no ano de 1830. No texto legal, alguns pontos merecem destaque dentro da conjuntura discriminatória, dentre os quais, a caracterização de agravante quando a superioridade de sexo impedisse a defesa (artigo 16, §6º), a não execução da pena de morte em mulheres grávidas (artigo 43), a restrição da justificativa para o homicídio da esposa adúltera (artigo 45, §1º), ainda que persistisse a tolerância à legítima defesa da honra (Brasil, 1830).

De fato, foi no Período Imperial, mesmo que com limitações, que se iniciou o processo de inclusão da mulher branca de elite na vida social, na educação e no mercado de trabalho. Em contrapartida, a experiência das mulheres negras no Brasil se diferenciava substancialmente. A mulher negra, historicamente, esteve inserida no ambiente público, não apenas em busca de inserção no mercado de trabalho, mas, sobretudo, na constante luta pela sua sobrevivência, submetendo-se a uma série de violências, principalmente, de violência sexual. Desse modo:

> Ser uma mulher negra no Brasil é desafiador desde o período colonial: naquela época a mesma além de suas atividades na lavoura e no ambiente doméstico da casa grande, eram submetidas aos abusos sexuais dos homens brancos. Nesse contexto de estupro do corpo das mulheres negras havia um discurso usado socialmente de que a mulher branca serviria para o matrimônio, enquanto que a mulher negra serviria para o sexo (Carmo; Rodrigues, 2021, p. 75).

O que se observa, portanto, é que, ao longo de séculos, elas foram desafiadas a enfrentar condições de vulnerabilidade e exclusão. A mulher não podia se comportar de forma diversa, pois os ensinamentos desde a infância, partiam do contexto de que para ser respeitada e aceita em sua família e/ou relacionamento precisaria servir àquele para qual era submetida.

Assim, era vista como um ser inferior que não detinha voz, tampouco direitos (Gitahy; Matos, 2008).

Com efeito, precisou dedicar-se, demasiadamente, para afastar-se do aludido ambiente privado, de permanência no bojo do lar, para inserir-se nos espaços públicos. Com a intenção de alcançar direitos implementados de forma descomplicada aos homens, muito precisou lutar (Tavares *et al.*, 2020). Os primeiros esforços femininos:

> [...] enfocavam a injustiça do fato de as mulheres serem excluídas de algumas das atividades centrais, fundamentais para a humanidade – as atividades definidoras da identidade política moderna – as quais os homens pareciam estar destinados por alguma ordem natural. Tais atividades incluíam o direito de assumir um papel ativo na política, no governo e nas lideranças; o direito à representação política; o direito à educação; o direito à autodeterminação; o direito à propriedade legal e o direito de transmitir uma herança. Razoavelmente, então, o movimento feminista moderno começou com um movimento que tentava estabelecer a paridade com os homens (Chanter, 2011, p. 13).

O movimento feminista desempenhou um papel fundamental na busca por igualdade de direitos, inclusão social e a superação da submissão das mulheres. Foi no século XIX que as ideias do movimento feminista expressaram-se no Brasil. Alguns marcos importantes foram atingidos, como, por exemplo, a permissão, em 1879, para que as mulheres frequentassem universidades, "[…] mas, mesmo assim, poucas eram as mulheres que conseguiam se formar e arrumar emprego à altura de sua capacitação" (Araújo, 2013, p. 84).

Não obstante, as ambições feministas estavam longe de serem cessadas. No ano de 1889 testemunhou-se a Proclamação da República e, com ela, o direito ao voto para todos os homens alfabetizados e, mais uma vez, as mulheres permaneceram excluídas (Branco, 2013). Todavia, com o cenário da Proclamação da República, as mulheres para D'Alkmin e Amaral (2006, p. 03), "[...] começavam a ter direito a voz ativa no cenário nacional, embora ainda não tivessem conseguido os seus verdadeiros objetivos, mas a emancipação da mulher estava adquirindo um significado cada vez mais amplo."

Na primeira metade do século XX, o movimento feminista era dedicado à conquista do voto feminino e já se constituía como uma luta organizada, mesmo tendo a mobilização apenas de determinados setores do segmento feminino da população. Costa e Sardenberg (2008, p. 38) explicam que "a luta pelo sufrágio feminino seguirá até 1932, quando esta reivindicação será concedida pelo novo governo implantado pela chamada 'Revolução de

1930’”. O Código Eleitoral, editado durante o governo provisório de Getúlio Vargas, previu direito de voto às mulheres, o que foi consolidado com a promulgação da Constituição Federal de 1934, especificamente, no artigo 108, que em sua redação referia serem eleitores os brasileiros de um e de outro sexo (Branco, 2013).

A evolução constitucional no texto de 1934 não ocasionou grandes reflexos na perspectiva penal que mantinha a proteção direcionada a mulher em seu papel de esposa e mãe. A mudança, ainda que com a presença de valores morais dos códigos anteriores, somente veio a ocorrer com o Código Penal de 1940, que promoveu modificações em tipos penais como o de estupro e atentado violento ao pudor. Além disso, foi possibilitado o aborto em casos de estupro (Fernandes, 2013).

A cidadania política foi, sem dúvidas, uma conquista notável. Mas, ainda, muitos direitos estavam omissos. Nessa série de progressos, outras duas grandes conquistas foram apanhadas, alterando o vigente Código Civil de 1916, que excessivamente feria o direito da mulher que “[...] ao casar perdia sua plena capacidade, tornando-se relativamente capaz, como os índios, os pródigos e os menores” (Dias, 2010, p. 01). A primeira, em 1962, quando da edição da Lei número 4.121 (Estatuto da Mulher Casada) e, seguidamente, em 1977, a aprovação da Lei número 6.515 (Lei do Divórcio).

No entanto, foi somente com a promulgação da Constituição de 1988 que a mulher foi formalmente equiparada ao homem. No artigo 1º, anuncia-se que a República Federativa do Brasil se constitui de um Estado Democrático de Direito, em que:

> […] todos devem ser considerados e, mais do que isso, deve haver um cuidado especial com os setores fragilizados. No caso, a mulher pode se enquadrar perfeitamente nesta situação. Ao garantir o Estado Democrático de Direito, sob o império do juiz e da lei, falamos de uma lei justa. E a lei justa é aquela que contempla a todos, protegendo os que necessitam de ajuda diante de sua eventual vulnerabilidade (Araújo, 2013, p. 25).

O conceito de igualdade já estava presente nas constituições anteriores, mas, pela primeira vez, a expressão foi destacada de forma explícita, estabelecendo a igualdade entre homens e mulheres em direitos e obrigações (artigo 5º, inciso I). Esse princípio, contudo, enuncia a distinção entre a igualdade formal e a material:

> A chamada igualdade formal é aquela que garante que a lei não fará diferenças entre os cidadãos, bem como entre estes e o governante (mesmo que na qualidade de representante do Estado) naquilo em que forem iguais. O conceito de igualdade formal (ou "igualdade perante a lei") foi elaborado à época das Revoluções Liberais, que tinham por principal propósito a eliminação de privilégios – garantidos legalmente – a determinados setores da sociedade, fundamentados na pertença de uma pessoa à nobreza ou ao clero, por exemplo. […] movimentos (como a Primavera dos Povos de 1848) e revoluções sociais (como as ocorridas na Alemanha, com a Constituição de Weimar, bem como no México e na Rússia, e que também redundaram em constituições de cunho social) desenvolvem o conceito de igualdade material. Isto significa dizer que, a partir de então, não mais se concebe o direito à igualdade como tão somente o tratamento igualitário previsto em lei, mas sim que o Estado deveria atentar para as diferentes realidades sociais vividas por todos os seus cidadãos e adotar medidas de forma a garantir (ou tentar, ao menos) que estes pudessem, de fato, ter igual acesso a direitos e bens da vida. Em outras palavras, o Estado deverá estabelecer um tratamento desigual para os desiguais, na medida de suas desigualdades, de forma a tentar superá-las tanto quanto possível. (Almeida; Zapater, 2013, p. 100).

Além do legislador constitucional inaugurar o extenso rol do artigo 5º da Carta Magna com essa importante diretriz de igualdade, é possível perceber, no mesmo dispositivo outro direito, qual seja, das presidiárias permanecerem com seus filhos durante o período de amamentação (artigo 5º, inciso L). Para mais, ao decorrer do texto constitucional outros direitos são passíveis de identificação, como a proibição de diferença salarial em razão do sexo (artigo 7º, inciso XXX), a diminuição do tempo de aposentadoria para as mulheres em relação aos homens (artigo 201, §7º, inciso I), a dispensa da mulher, em tempo de paz, do serviço militar obrigatório (artigo 143, § 2º), a possibilidade da mulher, chefe de família, adquirir moradia por meio da usucapião (artigo 183, §1º). Ademais, entre outras garantias, salientou-se que os direitos e deveres decorrentes da sociedade conjugal devem ser exercidos pelo homem e pela mulher (artigo 226, § 5º) (Brasil, 1988).

O constituinte de 1988 assumiu o compromisso de garantir a igualdade entre os gêneros. Percebeu-se uma série de mudanças, principalmente no contexto da família, o que não foi capaz de tencionar o legislador a adequar os dispositivos discriminadores da legislação infraconstitucional (Dias, 2010). O Novo Código Civil, que somente entrou em vigor no ano de 2003, verdadeiramente inovou a legislação, buscando adequar-se ao texto trazido pela Lei Maior, abandonando "[…] a visão patriarcal presente no Código revogado, no qual o casamento era a única forma de constituição da família e nela imperava a figura do marido, ficando a mulher em situação submissa e inferiorizada" (Gitahy; Matos, 2008, p. 86). Ainda discorrendo sobre o tema as autoras referem que:

> Ampliaram-se as formas de constituição familiar e consagrou-se o princípio da igualdade de tratamento entre marido e mulher, bem como a igualdade de todos os filhos, hoje respeitados em sua dignidade de pessoa humana, independente de sua origem familiar (Gitahy; Matos, 2008, p. 86).

A promulgação da Constituição Federal de 1988 representou um marco na consolidação dos direitos fundamentais no Brasil, estabelecendo bases normativas que dialogam com tratados e convenções internacionais voltados à promoção da igualdade de gênero. Nesse contexto, destacam-se:

> A Convenção Interamericana sobre a Concessão dos Direitos Civis à Mulher e a Convenção Interamericana sobre Concessão de Direitos Políticos à Mulher, ambas de 1948, a Convenção n. 100 sobre Igualdade de Remuneração, de 1951, a Convenção sobre os Direitos Políticos da Mulher, de 1952, e a Convenção n. 111 sobre Discriminação em Emprego e Profissão, de 1958, todos ratificados pelo Brasil (Branco, 2013, p. 88).

Foram editadas diversas normas e diretrizes nos mais distintos âmbitos, previdenciário, trabalhista, penal, civil, entre outros. Malgrado a conquista de direitos, o movimento feminista se configura como um pilar essencial na busca pela plena efetivação das garantias. Isso porque "observou-se historicamente a insuficiência do mero tratamento legal igualitário para que se garantissem condições de vida igualitárias a todas as pessoas" (Almeida; Zapater, 2013, p. 97). É preciso salientar que o feminismo "[…] é um movimento real, uma forma de pensamento e busca de ação abrangente para promover cada vez mais a igualdade de oportunidades entre mulheres e homens." (Gonçalves, 2019, p. 06).

O movimento feminista no Brasil contribuiu muito ao longo dos anos e as muitas mudanças ocorridas nas últimas décadas não podem ser ignoradas, pois tiveram impacto para as oportunidades das mulheres e a possibilidade de uma maior autonomia, sobretudo com o acesso ampliado à educação formal e ao mercado de trabalho, e na luta contra a violência contra as mulheres. Dentre as contribuições pode-se citar a criação da Lei número 11.340/2006 (Lei Maria da Penha). Essa Lei trouxe consigo o resultado de muita luta deste movimento e, com ele, a discussão, pela primeira vez, que as violências realizadas no âmbito doméstico não fossem tratadas com descaso e que passassem a ser responsabilidade do Estado (Lima, 2017).

A Lei Maria da Penha inaugura uma nova abordagem institucional da violência doméstica contra a mulher ao reconhecê-la como problema público e responsabilidade do Estado. Ao articular medidas de natureza preventiva, protetiva e assistencial, a lei representa a transição de um modelo de tutela meramente formal para uma política pública de proteção integral.

2.2. LEI MARIA DA PENHA E AS MEDIDAS PROTETIVAS DE URGÊNCIA

De início, destaca-se a gênese da criação da Lei número 11.340/2006, a qual reporta-se à dolorosa história de Maria da Penha Maia Fernandes:

> Maria da Penha Fernandes, biofarmacêutica residente em Fortaleza, Ceará, no ano de 1983, foi vítima de tentativa de homicídio provocada pelo seu marido, à época, professor da Faculdade de Economia, Marco Antonio H. Ponto Viveiros, tendo recebido um tiro nas costas, que a deixou paraplégica. Condenado em duas ocasiões, o réu não chegou a ser preso, o que gerou indignação na vítima, que procurou auxílio de organismos internacionais, culminando com a condenação do Estado Brasileiro, em 2001, pela Organização dos Estados Americanos (OEA), por negligência e omissão em relação à violência doméstica, recomendando a tomada de providências a respeito do caso (Andreucci, 2025, p. 740).

O Brasil tornou-se signatário da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, o que culminou, tendo em conta também o caso Maria da Penha, na criação da Lei número 11.340/2006 (Andreucci, 2025).

A Lei número 11.340/2006 inovou no combate à violência contra a mulher, criando normas efetivamente capazes de transpor os acontecimentos do ambiente privado para a esfera pública penal:

> Além de a Lei Maria da Penha ser produto de um paradigmático caso de litigância internacional de direitos humanos o próprio Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher a reconheceu como uma das três mais avançadas no mundo (ao lado da lei que vige na Espanha e da que vige na Mongólia), dentre 90 legislações sobre o tema (Bianchini, 2018, p. 25).

A norma “[...] definiu a posição jurídica da vítima e criou esse instrumento de tutela, um sistema interdisciplinar de enfrentamento e prevenção à violência” (Fernandes, 2013, p.

84). A objetividade jurídica da lei, para Damásio de Jesus (2015, p. 55) é “a integridade física e a saúde física e mental da mulher. Além dela, expressa-se a nova lei como instrumento de tutela dos direitos humanos da mulher.”

Ressalta-se, sobre a proteção, que “o termo ‘mulher’ significa pessoa do sexo feminino, em contraposição ao homem, pessoa do sexo masculino. Estão abrangidas pela lei desde a recém-nascida até a mulher idosa [...]” (Fernandes, 2013, p. 140). Além disso, as mulheres que mantêm relacionamento homoafetivo também estão amparadas pela Lei Maria da Penha, pois o artigo 5º, parágrafo único, refere que as relações pessoais enunciadas no artigo independem da orientação sexual (Brasil, 2006). Nesse contexto:

> […] tanto o homem quanto a mulher podem ser sujeitos ativos da violência doméstica, de vez que o termo ‘agressor’ foi utilizado genericamente, abrangendo tanto o sexo masculino quanto o sexo feminino. Assim, a mãe, por exemplo, pode ser sujeito ativo de ato de violência contra a filha e vice-versa. Ou a filha contra a avó e vice-versa (Andreucci, 2013, p. 243).

Em análise do texto normativo, os dispositivos inaugurais apresentam formulações que, à primeira vista, poderiam parecer evidentes, contudo, ao se evocar os acontecimentos de um passado não tão remoto, compreende-se a razão pela qual tais premissas foram inseridas de modo tão proeminente no início da lei. O artigo 2º permite à mulher, independentemente de classe, raça, etnia, orientação sexual, renda, cultura, nível educacional, idade e religião, gozar de direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, enquanto que o artigo 3º dispõe que serão asseguradas as condições para o exercício efetivo de direitos pelas mulheres, como à vida, à segurança, à saúde, à alimentação, ao lazer, à cidadania e à dignidade, cabendo à família, à sociedade e ao poder público criar as condições necessárias para efetivá-los (parágrafo 2º) (Brasil, 2006).

Importante destacar que a Lei Maria da Penha não apresenta um rol taxativo de crimes, mas sim as formas de violência doméstica e familiar contra a mulher, que podem ser praticadas no âmbito da unidade doméstica, da família ou em qualquer relação íntima de afeto (artigo 5º, incisos I, II e III), podendo a violência, entre outras, ser física, psicológica, sexual, patrimonial e/ou moral (artigo 7º) (Brasil, 2006). No que concerne à caracterização das formas de violência doméstica e familiar contra a mulher:

> (i) Violência física: qualquer conduta que ofenda a integridade física ou a saúde corporal da mulher. (ii) 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 degradar ou controlar suas ações, comportamentos, crenças e decisões, mediante ameaça, constrangimento, humilhação, manipulação, isolamento, vigilância constante, perseguição contumaz, insulto, chantagem, violação de sua intimidade, 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) Violência sexual: qualquer conduta que a constranja a presenciar, a manter ou a participar de relação não desejada, mediante intimidação, ameaça, coação ou uso da força, que a induza a comercializar ou a utilizar, de qualquer modo, a sua sexualidade, 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 reprodutivos. (iv) Violência patrimonial: 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) Violência moral: qualquer conduta que configure calúnia, difamação ou injúria (Capez, 2025, p. 622).

A valer, é ponderoso referir que não necessariamente a conduta ocorre no interior do lar podendo ser:

> [...] fora dele, desde que haja um relacionamento doméstico, familiar ou íntimo entre os sujeitos. De modo que as normas, quando se referem à violência doméstica, não indicam a relevância do fato praticado nos limites territoriais do lar, dizendo respeito ao âmbito da unidade familiar (Jesus, 2015, p. 56).

Ainda sobre o ponto da violência, a Lei número 11.340/2006 adota o conceito de violência de gênero, diferentemente do que ocorre no Direito Penal em si. Destacam-se algumas importantes características da violência de gênero:

> [...] a) ela decorre de uma relação de poder de dominação do homem e de submissão da mulher; b) esta relação de poder advém dos papéis impostos às mulheres e aos homens, reforçados pela ideologia patriarcal, os quais induzem relações violentas entre os sexos, já que calcados em uma hierarquia de poder; c) a violência perpassa a relação pessoal entre homem e mulher, podendo ser encontrada também nas instituições, nas estruturas, nas práticas cotidianas, nos rituais, ou seja, em tudo que constitui as relações sociais; d) a relação afetivo-conjugal, a proximidade entre vítima e agressor (relação doméstica, familiar ou íntima de afeto) e a habitualidade das situações de violência tornam as mulheres ainda mais vulneráveis dentro do sistema de desigualdades de gênero, quando comparado a outros sistemas de desigualdade (classe, geração, etnia, raça, cor) (Bianchini, 2018, p. 36).

Tem-se, portanto, que “a violência de gênero é uma das formas mais graves e preocupantes de violência, já que, na maioria das vezes, ocorre no seio familiar, local onde deveriam imperar o respeito e o afeto mútuos” (Andreucci, 2013, p. 237). Com o objetivo de combater essas formas de violência, no artigo 8º, a lei enumera medidas integradas de prevenção. Dentre elas, destaca-se o inciso IV que prevê a implementação de atendimento policial especializado para as mulheres, em particular nas Delegacias de Atendimento à Mulher (Brasil, 2006). A medida mostra-se particularmente importante, diante do constrangimento experimentado pela vítima quando precisa relatar as agressões sofridas para policiais do sexo masculino (Delmanto; Delmanto; Delmanto, 2018).

Outro ponto que merece destaque é o disposto no artigo 14, que prevê a competência dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher para processar, julgar e executar as causas decorrentes da violência doméstica e familiar contra a mulher. Nesse sentido, o artigo 15 busca facilitar o acesso à justiça ao estabelecer, em seus incisos, que o Juizado competente será, à escolha da vítima, o do seu domicílio ou residência, do lugar do fato em que se baseou a demanda ou do domicílio do agressor (Brasil, 2006).

Seguidamente, no tocante às penas aplicáveis ao agressor, merece destaque o disposto no artigo 17, cuja redação reflete a preocupação do legislador em conferir maior rigor à punição dos delitos praticados no âmbito da violência doméstica e familiar contra a mulher:

> O legislador, buscando punir mais severamente os condenados por crimes praticados com violência doméstica e familiar contra a mulher, houve por bem vedar a aplicação de pena de prestação pecuniária, inclusive por doação de cestas básicas a entidades beneficentes, bem como a substituição da pena privativa de liberdade por pena isolada de multa (Delmanto; Delmanto; Delmanto, 2018, p. 1038).

Prosseguindo na análise, os artigos 18 a 24 tratam das medidas protetivas de urgência, instituídas com o propósito de conferir maior amplitude e efetividade à salvaguarda da mulher em contexto de violência doméstica e familiar, as quais permitiram:

> [...] não só alargar o espectro de proteção da mulher, aumentando o sistema de prevenção e combate à violência, como também fornecer ao magistrado uma margem de atuação para que possa decidir por uma ou outra medida protetiva, de acordo com a necessidade exigida pela situação. Aliás, é dado ao magistrado utilizar-se de dispositivos de várias áreas do direito, já que a Lei contempla (na parte que trata das medidas protetivas de urgência) instrumentos de caráter civil,

> trabalhista, previdenciário, administrativo, penal e processual (Bianchini, 2018, p. 185-186).

As medidas protetivas de urgência são de extrema importância como forma de prevenir a violência mais severa e evitar o feminicídio:

> A Lei Maria da Penha trabalha com três eixos estruturantes: prevenção, proteção e responsabilização. A medida protetiva refere-se ao eixo protetivo, em uma perspectiva de prevenção terciária (resposta), pois enquanto a investigação criminal projeta-se para o passado, as estratégias de proteção à vítima projetam efeitos para o futuro e exigem uma nova lógica de intervenção de todas as instituições públicas, pautada no princípio da precaução (Fernandes; Ávila; Medeiros, 2025, p. 128).

O artigo 18, em especial, revela o caráter de urgência, sendo que ao receber o expediente com o pedido da ofendida ou a requerimento do Ministério Público (artigo 19), o juiz terá o prazo de 48 horas para decidir sobre as medidas protetivas, que poderão ser aplicadas isolada ou cumulativamente (artigo 19, §2º). O artigo 19, §5º, incluído no ano de 2023, prevê que as medidas protetivas de urgência serão concedidas independentemente de tipificação penal da violência, do ajuizamento de ação penal ou cível, da existência de inquérito policial ou do registro de boletim de ocorrência (Brasil, 2006). A esse respeito:

> Com essa autonomia, as medidas protetivas de urgência tornaram-se mais efetivas e menos revitimizantes, assegurando que uma mulher em situação de violência possa libertar-se sem que tenha de carregar o peso social de ser a acusadora do parceiro ou pai de seus filhos (Fernandes; Ávila; Medeiros, 2025, p. 23).

O artigo 20 autoriza que o juiz, em qualquer fase, seja do inquérito ou da instrução criminal, determine a prisão preventiva do agressor, observadas as regras gerais do processo penal. Por fim, os artigos 22, 23 e 24 dispõem sobre as medidas protetivas de urgência, que podem ser agrupadas em medidas que impõem obrigações ao agressor e em medidas voltadas à proteção da ofendida, de seus dependentes e de seu patrimônio (Brasil, 2006). Constatada a prática de violência doméstica e familiar contra a mulher, de acordo com o artigo 22:

> […] o juiz poderá aplicar de imediato ao agressor, em conjunto ou separadamente, as seguintes medidas protetivas de urgência: (i) suspensão da posse ou restrição do porte de armas, com comunicação ao órgão competente, nos termos da Lei 10.826, de 22 de dezembro de 2003; (ii) afastamento do lar, domicílio ou local de convivência com a ofendida; Nessa senda, o afastamento do lar também pode ser justificado se verificada a existência de risco atual ou iminente à integridade

> psicológica da mulher ou de seus dependentes. (iii) proibição de determinadas condutas, entre as quais: aproximação da ofendida, de seus familiares e das testemunhas, fixando o limite mínimo de distância entre estes e o agressor; contato com a ofendida, seus familiares e testemunhas por qualquer meio de comunicação; frequentar determinados lugares a fim de preservar a integridade física e psicológica da ofendida; (iv) restrição ou suspensão de visitas aos dependentes menores, ouvida a equipe de atendimento multidisciplinar ou serviço similar; (v) prestação de alimentos provisionais ou provisórios; (vi) comparecimento do agressor a programas de recuperação e reeducação; (vii) acompanhamento psicossocial do agressor, por meio de atendimento individual e/ou em grupo de apoio (Capez, 2025, p. 633).

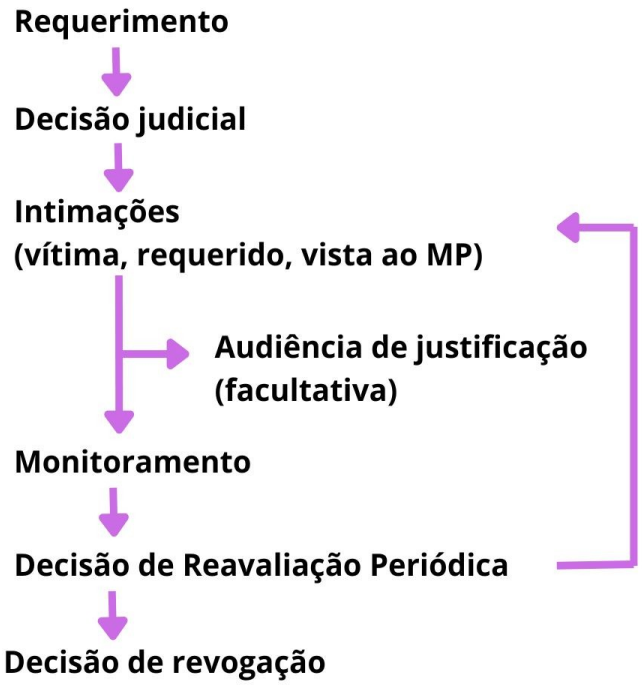
Poderá o juiz, quando necessário, sem prejuízo de outras medidas, de acordo com o artigo 23:

> a) encaminhar a ofendida e seus dependentes a programa oficial ou comunitário de proteção ou de atendimento; b) determinar a recondução da ofendida e a de seus dependentes ao respectivo domicílio, após afastamento do agressor; c) determinar o afastamento da ofendida do lar, sem prejuízo dos direitos relativos a bens, guarda dos filhos e alimentos; d) determinar a separação de corpos; e) determinar a matrícula dos dependentes da ofendida em instituição de educação básica mais próxima do seu domicílio, ou a transferência deles para essa instituição, independentemente da existência de vaga; f) conceder à ofendida auxílio-aluguel, com valor fixado em função de sua situação de vulnerabilidade social e econômica, por período não superior a 6 (seis) meses. Essa disposição inserida pela Lei 14.674, de 15 de setembro 2023, para dispor sobre auxílio-aluguel a ser concedido pelo juiz em decorrência de situação de vulnerabilidade social e econômica da ofendida afastada do lar (Capez, 2025, p. 634).

Salienta-se que a Lei número 13.641/2018 introduziu o artigo 24-A na Lei Maria da Penha, tipificando como crime o descumprimento de medida protetiva de urgência, com pena de reclusão de dois a cinco anos e multa. Mais recentemente, a Lei número 15.383/2026 incluiu o § 4º ao referido dispositivo, estabelecendo o aumento da pena de um terço até a metade quando o descumprimento decorrer da violação das áreas de exclusão monitoradas eletronicamente ou da remoção, violação ou alteração do dispositivo de monitoração sem autorização judicial.

Não há rigor formal na tramitação das medidas protetivas de urgência, que deve ser célere. O procedimento pode ser observado, em linhas gerais, da seguinte maneira:

Figura 01 – Procedimento para concessão de medida protetiva de urgência.



Fonte: Fernandes; Ávila; Medeiros (2025). Elaboração própria.

Conforme já exposto, possuem legitimidade ativa para formular o requerimento, a própria vítima ou o Ministério Público. Não há formalidades especiais a serem observadas, basta que a mulher descreva a situação de violência, sendo dever das autoridades avaliarem, à luz dos fatos narrados, quais são as medidas de proteção necessárias:

> O requerimento formulado pela vítima pode ocorrer perante a Delegacia de Polícia, perante o Ministério Público, ou ainda diretamente perante o Juizado de Violência Doméstica, sem a necessidade de intervenção de defensor constituído. Na primeira situação, a Delegacia de Polícia atua como uma espécie de colaborador do sistema de justiça, recebendo um pedido de proteção que, apesar de não ter natureza criminal, correlaciona-se com as funções policiais de promoção de segurança. Estas disposições criam para a autoridade policial o dever de sempre oferecer à mulher um formulário de requerimento das medidas protetivas de urgência quando houver situação de violência mesmo que a mulher não deseje apresentar representação criminal à autoridade policial, ainda assim deve-se oferecer a possibilidade de requerer a medida protetiva de urgência (Fernandes; Ávila; Medeiros, 2025, p. 160-161).

No caso de as medidas terem sido requeridas perante a Delegacia de Polícia, o expediente deverá ser encaminhado ao juízo no prazo máximo de 48 horas, cabendo ao magistrado proferir decisão no mesmo prazo, contado do recebimento. Pesquisa do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) documentou, todavia, que "em alguns Estados a maioria das medidas protetivas são decididas além do prazo legal de 48h após o recebimento do pedido, o que configura clara violação do dever de proteção" (Fernandes; Ávila; Medeiros, 2025, p. 178).

A Lei apresenta um rol não taxativo de medidas que podem ser fixadas de forma isolada ou cumulativa, além das medidas inominadas, deferidas pela autoridade diante das circunstâncias do caso concreto (Fernandes; Ávila; Medeiros, 2025). As medidas protetivas de urgência:

> […] devem ser registradas pelo juiz competente, a quem caberá providenciar o registro em banco de dados mantido e regulamentado pelo Conselho Nacional de Justiça, garantindo o acesso do Ministério Público, da Defensoria Pública e dos órgãos de segurança pública e de assistência social. A Lei 14.310/2022 alterou a Lei Maria da Penha para determinar que o registro seja efetuado de imediato, pela autoridade judicial, das medidas protetivas deferidas em favor da mulher em situação de violência doméstica e familiar, ou de seus dependentes (Capez, 2025, p. 637).

Logo, no procedimento, o exercício do contraditório é postergado, ou seja, somente após a decisão judicial o autor da violência será intimado e poderá solicitar a revogação da medida perante o Juízo. A vítima também será intimada, assegurando o acompanhamento processual. O Ministério Público deverá ter vista dos autos para acompanhar o procedimento (Fernandes; Ávila; Medeiros, 2025). Em alguns casos, poderá haver a realização de uma audiência de justificação:

> Trata-se de uma situação excepcional em que, mesmo à luz do princípio da precaução e avaliação do relato da violência à luz da diretriz pró-mulher, seja necessária a realização da audiência para solucionar uma dúvida muito relevante sobre o contexto da violência ou adotar providências mais efetivas e abrangentes (Fernandes; Ávila; Medeiros, 2025, p. 200).

Após a decisão que concede as medidas protetivas de urgência e as respectivas intimações, inicia-se uma fase de monitoramento. "Essa fase de monitoramento está correlacionada à realização de avaliação de risco e implementação de protocolos de sua

gestão, por todos os integrantes da rede de proteção" (Fernandes; Ávila; Medeiros, 2025, p. 205). Uma das principais estratégias de monitoramento é a atuação dos serviços de segurança pública denominados de "guarda Maria da Penha", "patrulha Maria da Penha", dentre outros.

Conforme o Tema 1.249 do Superior Tribunal de Justiça (STJ), a duração das medidas protetivas de urgência vincula-se à persistência da situação de risco à mulher, razão pela qual devem ser fixadas por prazo temporalmente indeterminado e a revogação só pode ser determinada diante do esvaziamento da situação de risco:

> A reavaliação das medidas pode ocorrer de ofício, a pedido do interessado ou em um prazo mínimo fixado pela autoridade judiciária, preferencialmente não inferior a 1 ano, quando há maior risco de morte por parte da vítima. […] Nas medidas protetivas, a prioridade é a proteção da mulher e de seus filhos e não a preservação dos direitos do agressor, que em regra sofrem poucas restrições em comparação com os grandes males causados por uma história de violência contra suas parceiras. (Fernandes; Ávila; Medeiros, 2025, p. 210).

Desta feita, não há ilegalidade no prolongamento das medidas protetivas de urgência, tendo em vista que elas não estão vinculadas a um procedimento principal, podendo ser mantidas mesmo que a ação penal contra o agressor não seja proposta. A vigência das medidas protetivas de urgência deve basear-se unicamente no risco enfrentado pela vítima (Andreucci, 2025).

As medidas protetivas são concedidas e revogadas apenas por decisão judicial. Em qualquer situação, ouvir a vítima é fundamental antes de se revogar ou substituir a medida protetiva, para que se avaliem as circunstâncias do caso concreto e a necessidade de se manter ou adequar a proteção. Muitas vezes será conveniente encaminhar a vítima a um acompanhamento psicossocial prévio ou orientação jurídica, para que ela possa externar uma decisão livre e informada (Fernandes; Ávila; Medeiros, 2025).

Feitas as considerações, a presente pesquisa voltará sua análise, em especial, para o artigo 23, que dispõe sobre medidas protetivas de urgência à ofendida e prevê, em seus incisos I e III, as seguintes disposições:

> 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 de atendimento;
> […]

> III - determinar o afastamento da ofendida do lar, sem prejuízo dos direitos relativos a bens, guarda dos filhos e alimentos; (Brasil, 2006).

Em que pese, para que os dispositivos legais alcancem eficácia:

> É necessário compreender os contornos da violência doméstica e familiar, que difere da violência praticada nas ruas: a mulher muitas vezes se retrata ou reconcilia com o agente logo após romper o silêncio; não há testemunhas ou as testemunhas preferem não interferir em "briga de família"; o agressor tem postura social de bom cidadão e alguém acima de qualquer suspeita; a mulher demora muitos anos para romper o silêncio, pois acredita na mudança temporária do parceiro; a sociedade – por não compreender a violência de gênero – isola a mulher e a responsabiliza pela própria violência que sofreu (Fernandes; Ávila; Medeiros, 2025, p. 22).

O ciclo da violência expressa a complexidade de dinâmicas conjugais e familiares violentas. A psicóloga norte-americana Lenore Walker foi a responsável por identificar que as agressões de gênero ocorrem dentro de um ciclo composto por três fases. A primeira fase caracteriza-se por um clima tenso e instável, em que o agressor demonstra nervosismo e dirige falsas acusações à mulher, responsabilizando-a por seu próprio comportamento. A vítima, geralmente, procura atender às demandas do agressor, procura não irritá-lo, acreditando que o comportamento impulsivo será controlado (Fernandes; Ávila; Medeiros, 2025).

Na segunda fase, por sua vez, o agressor profere ameaças contra a vítima, torturas, atos sexuais não consentidos, entre outras manifestações de violência. Essa etapa é tomada pelos sentimentos de medo, impotência e fragilidade. Em muitos casos, entretanto, após a agressão, o agressor demonstra arrependimento, caracterizando a terceira fase, conhecida como "lua de mel". Nessa conjuntura, o agressor modifica temporariamente a sua postura, prometendo não mais agredi-la. Embora o arrependimento possa ser sincero, geralmente, é momentâneo, pois a tensão da convivência é retomada e o ciclo se reinicia (Fernandes; Ávila; Medeiros, 2025).

Dessa forma, "é essencial que o deferimento das medidas protetivas de urgência esteja associado a um conjunto de políticas públicas de proteção que façam com que a ordem judicial se torne realidade na vida da mulher e impacto positivamente para evitar a escalada da violência" (Fernandes; Ávila; Medeiros, 2025, p. 50). Em que pese todos os avanços legislativos referidos:

> Longos debates ainda serão travados para que se dê a efetiva proteção dos direitos da mulher vítima de violência, novas alterações legislativas ocorrerão, as demandas provocarão a manifestação do Poder Judiciário para a prolação de decisões e sedimentação dos julgados que poderão conduzir o legislador a se debruçar sobre o contexto normativo para o fim de adequá-lo à realidade social. Esse é o caminho natural (Boulus, 2020, p. 185-186).

Evidenciada a centralidade e a importância das medidas protetivas de urgência no contexto da violência contra a mulher, faz-se necessário que esse instrumento seja disponibilizado às vítimas em toda a sua amplitude, assegurando o acesso aos mecanismos, serviços e direitos previstos em lei, de modo a viabilizar uma proteção concreta e efetiva.

2.3. O PAPEL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO CONTEXTO DE PROTEÇÃO ÀS MULHERES

No contexto contemporâneo, constata-se que o Estado demonstra preocupação com a proteção da mulher, uma vez que, embora frequentemente de forma lenta e gradual, edita normas pertinentes à matéria. O ponto de reflexão, entretanto, reside na efetiva implementação dessas normas e na constatação de que a mulher, mesmo após receber atenção estatal especial, continua a enfrentar obstáculos para exercer plenamente seus direitos fundamentais. A proteção às mulheres tem se consolidado como uma pauta relevante no campo das políticas públicas, mobilizando não apenas o Estado, mas também atores da sociedade civil. Apesar dos avanços normativos e institucionais, persistem desafios significativos quanto à efetivação dessas políticas e à garantia concreta dos direitos.

E, nesse sentido, “o processo de política pública mostra-se como forma moderna de lidar com as incertezas decorrentes das rápidas mudanças do contexto” (Saravia, 2006, p. 28). As políticas públicas desempenham um papel central na configuração das relações sociais e no atendimento de demandas coletivas. Embora não haja um consenso definitivo acerca da conceituação de políticas públicas, mais relevante do que fixar uma definição única é compreender os princípios e diretrizes que as orientam.

Alguns autores são essenciais para a compreensão do surgimento do estudo das políticas públicas, como H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton. Laswell introduziu o conceito de *policy analysis* (análise de política pública) e buscou estabelecer o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo. Simon, por sua vez, destacou a racionalidade

limitada dos decisores (*policy makers*), argumentando, todavia, que essa limitação poderia ser minimizada pelo conhecimento racional. Lindblom propôs a incorporação de outras variáveis à análise de políticas públicas, como o papel das eleições, das burocracias, dos partidos e dos grupos de interesses. Easton, por fim, definiu a política pública como um sistema integrado de formulação, resultados e ambiente (Souza, 2006).

A definição mais usual continua sendo a de Laswell, de que as decisões e análises sobre políticas públicas implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz? (Souza, 2006). Sob essa ótica:

> Uma política pública possui dois elementos fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema público; em outras palavras, a razão para o estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante (Secchi; Coelho; Pires, 2020, p. 12).

Os autores ainda definem que "um problema público existe quando o *status quo* é considerado inadequado e quando existe a perspectiva do alcance de uma situação melhor" (Secchi; Coelho; Pires, 2020, p. 16). Sob essa ótica, as políticas públicas podem ser definidas como:

> Trata-se de um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade. Decisões condicionadas pelo próprio fluxo e pelas reações e modificações que elas provocam no tecido social, bem como pelos valores, ideias e visões dos que adotam ou influem na decisão. É possível considerá-las como estratégias que apontam para diversos fins, todos eles, de alguma forma, desejados pelos diversos grupos que participam do processo decisório (Saravia, 2006, p. 28-29).

O conceito de política pública "pressupõe que há uma área ou domínio da vida que não é privada ou somente individual, mas que existe em comum com outros" (Dias; Matos, 2017, p. 11). Os autores ainda enfatizam que:

> Outra definição de políticas públicas pode ser sintetizada da seguinte maneira: são as ações empreendidas ou não pelos governos que deveriam estabelecer condições de equidade no convívio social, tendo por objetivo dar condições para que todos possam atingir uma melhoria da qualidade de vida compatível com a dignidade humana (Dias; Matos, 2017, p. 12).

No que se refere aos atores no processo de formulação de políticas públicas, é possível observar diferentes tipologias. São considerados atores formais aqueles definidos na Constituição Federal, por exemplo, os partidos políticos, enquanto os atores informais recebem funções específicas no processo da política pública, como os movimentos sociais. Também podem ser classificados em individuais, aqueles que procuram influenciar o processo de implementação de políticas públicas e coletivos que são grupos que agem com o mesmo fim. Ainda, existe a classificação de atores públicos e privados. Os atores públicos são aqueles que compõem o sistema político, enquanto os atores privados/sociais não possuem vínculo com a estrutura do Estado, mas influenciam a formação de políticas públicas (Dias; Matos, 2017). Essa multiplicidade de atores é particularmente relevante no campo das políticas de enfrentamento à violência contra a mulher, que demandam ações intersetoriais e articuladas.

Em relação, especificamente, às políticas públicas de atendimento às mulheres, tem-se que, segundo a Organização Mundial da Saúde, "a violência contra a mulher é um fenômeno complexo e multicausal, que exige para seu enfrentamento um conjunto de políticas públicas articuladas" (Fernandes; Ávila; Medeiros, 2025, p. 45). Historicamente no Brasil:

> [...] a partir da década de 80, na medida em que as políticas públicas avançaram, foram criadas as Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAM) que deram maior visibilidade ao problema da violência, tendo como objetivo garantir os direitos das mulheres e oferecer um atendimento especializado a elas. Da mesma forma, criaram-se serviços públicos de saúde para o atendimento às mulheres vítimas de violência sexual, a Secretaria de Políticas para Mulheres, vinculada ao Governo Federal, a Lei Maria da Penha (11.340/2006) que estabelece mecanismos para coibir e prevenir a violência contra a mulher, e a construção de casas-abrigo que visa acolher mulheres e seus filhos que estejam em risco iminente de morte, garantindo a integridade física e psicológica de ambas (Krenkel; Moré, 2015, p. 255).

No caso de "programas de combate à violência, é possível afirmar, portanto, estar ocorrendo a incorporação da perspectiva de gênero pela ação governamental (nesta área específica), a qual se volta à transformação do padrão de relações de gênero" (Farah, 2004, p. 62). À luz dessa compreensão:

> […] diante de um contexto em que homens e mulheres vivenciavam os mesmos problemas de forma distinta, surgem demandas por políticas públicas com foco nessas desigualdades, a fim de que encaminhamentos e soluções fossem apontados levando em conta as relações de dominação que social e culturalmente foram estabelecidas dos homens sobre as mulheres (Cordeiro, 2017, p. 261).

Dessa forma, destacam-se as políticas voltadas às mulheres sob a perspectiva de gênero, as quais se configuram como políticas sociais, na medida em que incidem sobre as relações desiguais entre homens e mulheres, buscando promovê-las em direção a uma maior equidade entre ambos (Draibe, 2001). A inclusão das mulheres como público-alvo de políticas públicas sob a perspectiva de gênero:

> […] indica um avanço na ampliação da democracia, uma vez que reconhece que as mulheres e os homens têm os mesmos direitos, mas, no entanto, necessidades específicas que devem ser consideradas pelo Estado. O programa de abrigamento para mulheres ameaçadas de morte situa-se neste contexto (Cordeiro, 2017, p. 261).

No âmbito da proteção às mulheres em situação de violência, é imprescindível a oferta de alternativas concretas que lhes possibilitem o afastamento seguro dos contextos de agressão. É precisamente nesse cenário que se inserem as denominadas políticas públicas de abrigamento. O abrigamento não se refere unicamente a serviços como albergues, casas-abrigo, casas-de-passagem, mas inclui medidas de acolhimento e benefícios que assegurem o bem-estar da mulher e de sua família (Brasil, 2011).

Ainda que não exista imposição legal quanto à criação de espaços físicos específicos, como será demonstrado, a responsabilidade estatal (em sentido amplo) na implementação de políticas públicas de enfrentamento à violência doméstica encontra respaldo constitucional no artigo 226, §8º, da Constituição Federal (Brasil, 1988).

A compreensão dos limites e das possibilidades de concretização dessas políticas demanda, ainda, a consideração dos estudos sobre implementação de políticas públicas. A literatura sobre implementação de políticas públicas contribui para compreender que a existência de uma norma ou programa não garante, por si só, a produção dos resultados esperados. Conforme Lipsky (1980), a implementação ocorre no cotidiano das instituições e depende da atuação dos agentes responsáveis pela execução das políticas, bem como dos recursos e estruturas disponíveis para atender a população. Nessa mesma direção, Arretche (2001) destaca que os resultados das políticas públicas são condicionados pela capacidade institucional dos governos e pelos arranjos de implementação existentes em cada contexto. No caso brasileiro, Lotta (2019) enfatiza que a ação dos diferentes atores da burocracia e a articulação entre instituições são elementos centrais para a concretização dos objetivos das políticas públicas.

Assim, a análise da efetividade das medidas protetivas de urgência exige considerar não apenas sua previsão legal, mas também as condições concretas de implementação, incluindo as condições institucionais que viabilizam ou limitam sua efetividade no plano local.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A presente pesquisa é desenvolvida com o objetivo de analisar a aplicação das medidas protetivas de urgência, especialmente aquela que implica o afastamento da vítima do lar, bem como os limites institucionais à sua efetividade no município de São Borja, considerando a inexistência de uma casa-abrigo como equipamento de proteção às mulheres em situação de violência doméstica.

A efetividade refere-se ao potencial de uma ação estatal produzir mudanças concretas sobre o problema público que motivou sua criação. Conforme Arretche (1998), a avaliação da efetividade busca identificar em que medida uma política é capaz de gerar impactos reais na população-alvo, distinguindo-se da eficácia, relacionada ao alcance das metas estabelecidas, e da eficiência, associada à relação entre recursos empregados e resultados obtidos. Em sentido semelhante, Rua (2014) destaca que a efetividade está vinculada à capacidade das políticas públicas produzirem transformações substantivas na realidade social sobre a qual incidem.

Nesta pesquisa, a efetividade das medidas protetivas de urgência é compreendida como a capacidade desses instrumentos garantirem proteção concreta às mulheres em situação de violência, reduzindo sua exposição ao risco e criando condições para o rompimento do ciclo de violência. Nessa perspectiva, a análise da efetividade não se restringe à concessão formal da medida protetiva pelo Poder Judiciário, mas abrange a existência de uma rede de proteção capaz de assegurar condições efetivas de segurança e acolhimento às vítimas.

Assim, a presença ou ausência de equipamentos especializados, como as casas-abrigo, constitui elemento relevante para avaliar a efetividade da política pública de enfrentamento à violência contra as mulheres. A inexistência desse serviço pode limitar as alternativas de proteção disponíveis em situações de risco elevado, comprometendo a implementação integral das medidas previstas pela Lei Maria da Penha e reduzindo sua capacidade de produzir os resultados esperados em termos de proteção e garantia de direitos.

Para tanto, adotou-se um percurso metodológico compatível com a natureza do problema de pesquisa e com os objetivos propostos, privilegiando uma abordagem qualitativa, de caráter exploratório e descritivo, estruturada sob a forma de estudo de caso.

3.1. Abordagem e natureza da pesquisa

Quanto à abordagem, a pesquisa classifica-se como qualitativa, a qual busca "conhecer a essência de um fenômeno, descrever a experiência vivida em um grupo de pessoas, compreender processos integrativos ou estudar casos em profundidade" (Gil, 2021, p. 16). A abordagem qualitativa revela-se adequada para a análise das condições institucionais que influenciam a aplicação das medidas protetivas de urgência, bem como para a compreensão dos limites enfrentados na implementação de políticas públicas no âmbito municipal. Assim entendida:

> […] a pesquisa qualitativa enfatiza as qualidades de entidades e de processos que não são apresentadas em termos de quantidade, intensidade ou frequência. Ela enfatiza a natureza socialmente construída da realidade, o relacionamento íntimo entre o pesquisador e o que é estudado, além das restrições situacionais que moldam a investigação (Gil, 2021, p. 16).

A pesquisa apresenta natureza exploratória e descritiva. Exploratória, pois tem "como propósito proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses" (Gil, 2025, p. 41), debruçando-se sobre um problema ainda pouco investigado no contexto local, qual seja a relação entre a ausência de uma casa-abrigo e a efetividade das medidas protetivas de urgência, buscando ampliar a compreensão sobre as dinâmicas institucionais envolvidas. Descritiva, pois tem "como objetivo a descrição das características de determinada população ou fenômeno" (Gil, 2025, p. 41), caracterizando a realidade da violência doméstica contra a mulher no município, bem como a forma pela qual as medidas protetivas de urgência têm sido aplicadas no período analisado.

3.2. Delineamento de pesquisa

Quanto ao delineamento, a pesquisa configura-se como um estudo de caso, centrado no município de São Borja, no Estado do Rio Grande do Sul:

> O estudo de caso é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo (o ‘caso’) em profundidade e em seu contexto de mundo real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto puderem não ser claramente evidentes (Yin, 2015, p. 17).

A escolha desse delineamento justifica-se pela necessidade de analisar, de forma aprofundada, um contexto institucional específico, considerando suas peculiaridades territoriais, administrativas e organizacionais. O estudo de caso permite compreender como a política pública se materializa no plano local, evidenciando limites e desafios que não seriam captados por análises de caráter mais amplo.

3.3. Procedimento de coleta de dados

A primeira etapa da pesquisa consistiu em uma revisão bibliográfica e documental, que forneceu os fundamentos teóricos e conceituais sobre direitos das mulheres, especialmente o contexto das medidas protetivas de urgência e políticas públicas de proteção. Foram consultadas obras, artigos científicos, documentos oficiais, legislações, entre outros, em bases de dados como CAPES, SciELO, acervos de bibliotecas físicas e digitais, além de literatura cinzenta.

Na etapa empírica, foram utilizados dados institucionais referentes à violência contra a mulher e à concessão de medidas protetivas de urgência no município de São Borja. Os dados sobre a violência foram obtidos junto à Secretaria da Segurança Pública do Estado do Rio Grande do Sul, abrangendo o período de 2023 a 2025 (até o mês de outubro), enquanto as informações relativas às medidas protetivas de urgência foram disponibilizadas pelo Poder Judiciário local (2ª Vara Criminal), contemplando os anos de 2023 e 2024. Os dados quantitativos foram utilizados como suporte descritivo à análise qualitativa.

Salienta-se que os dados da violência, referentes ao ano de 2025, foram considerados até o mês de outubro, correspondente ao encerramento da etapa de coleta de dados, sendo utilizados para contextualização da dinâmica recente da violência no município e demonstração da continuidade do problema público.

A delimitação do período de análise justifica-se, ainda, pela escolha de um recorte temporal posterior ao contexto da pandemia da COVID-19, considerando que os anos objetos da análise representam um cenário institucional já estabilizado sob o ponto de vista sanitário.

Tal opção metodológica busca evitar distorções decorrentes de medidas emergenciais e de alterações excepcionais no funcionamento das instituições públicas ocorridas no período pandêmico.

A abordagem qualitativa foi aprofundada por meio da realização de entrevistas semiestruturadas com atores institucionais. Foram entrevistados atores institucionais vinculados ao Poder Judiciário, Ministério Público, Polícia Civil, Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Poder Legislativo, identificados no texto por códigos, a fim de garantir o anonimato dos participantes. A seleção dos participantes observou como critério principal a atuação direta em diferentes etapas do fluxo institucional das medidas protetivas de urgência, buscando contemplar posições estratégicas no âmbito judicial, ministerial, policial, assistencial e legislativo. Tal delimitação visa assegurar a representação das distintas perspectivas institucionais envolvidas na concessão, execução e monitoramento das medidas, permitindo uma análise integrada da política pública no contexto local.

Considerando a estrutura institucional do município de São Borja/RS, entende-se que o conjunto de entrevistas (7) é suficiente para contemplar as principais dimensões institucionais relacionadas ao objeto da pesquisa. O critério adotado se pauta por relevância institucional e densidade informacional.

Além disso, foi realizada uma entrevista estruturada com representante da Secretaria Municipal de Assistência Social do município de Santo Antônio das Missões/RS, cidade que dispõe de um equipamento de acolhimento para mulheres vítimas de violência doméstica. Essa entrevista teve como finalidade compreender aspectos relacionados ao funcionamento da casa, tais como sua criação, estrutura, financiamento e procedimentos de atendimento, possibilitando uma análise comparativa e reflexiva em relação à realidade de São Borja.

As entrevistas foram transcritas e submetidas à análise de conteúdo conforme a metodologia de Bardin. A análise seguiu as etapas de pré-análise, que corresponde à organização e leitura inicial do material; de exploração do material, em que se procede à codificação e categorização; e de tratamento dos resultados, inferência e interpretação, momento em que se buscam significados para a compreensão científica das entrevistas (Bardin, 2016).

Depois da transcrição das entrevistas, foi realizada uma leitura do material para familiarização com o conteúdo, com o objetivo de identificar unidades de sentido relevantes para o objeto da pesquisa, principalmente aqueles que demonstrem os desafios enfrentados pela ausência de uma casa-abrigo no município. Na segunda etapa, as falas foram categorizadas, a fim de facilitar a identificação de padrões e/ou divergências entre os atores/entidades. Na última etapa, as categorias foram analisadas à luz do problema de pesquisa. As falas foram analisadas no sentido de evidenciar os impactos institucionais, no contexto das medidas protetivas de urgência, da ausência de uma casa-abrigo no município.

Posteriormente, os dados objetivos e subjetivos foram observados com base no referencial teórico da análise de políticas públicas proposto por Secchi (2020), especialmente no que se refere à delimitação do problema público, ao diagnóstico institucional, à identificação de capacidades e limitações administrativas no plano local e à análise das alternativas existentes para a proteção das mulheres em situação de violência. Essa etapa permitiu relacionar as percepções dos atores institucionais ao desenho e à implementação da política pública, evidenciando os impactos da inexistência de uma casa-abrigo sobre a efetividade das medidas protetivas de urgência, sobretudo nos casos que demandam o afastamento da vítima do lar.

3.4. Considerações éticas

A pesquisa seguiu os preceitos éticos estabelecidos pela Resolução número 466/2012 do Conselho Nacional de Saúde (CNS), garantindo o consentimento livre e esclarecido, a confidencialidade e o anonimato dos participantes (Brasil, 2012). De acordo com o item III.2, alínea “c”, da Resolução, tem-se que as pesquisas com seres humanos somente poderão ser realizadas quando o conhecimento que se pretende obter não possa ser obtido por outro meio, como no caso do estudo, em que os profissionais indicados são as pessoas mais adequadas a esclarecer as questões relevantes ao objeto da pesquisa.

Nesse sentido, todos os participantes foram previamente informados sobre os objetivos da pesquisa, os procedimentos adotados, a garantia de sigilo das informações e a possibilidade de desistência a qualquer momento, tendo sido formalizado o consentimento por meio da assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE).

A tabela a seguir apresenta um cotejo entre os objetivos específicos e a metodologia supracitada:

Tabela 04: Articulação entre objetivos específicos e procedimentos metodológicos

Objetivos Específicos	Etapas / Procedimentos Metodológicos	Descrição da Metodologia
Examinar o arcabouço normativo instituído a partir da Lei Maria da Penha, especialmente no que se refere às medidas protetivas de urgência e à previsão das casas-abrigo como política pública de proteção às mulheres em situação de violência doméstica.	Revisão bibliográfica e documental	Foram consultadas obras, artigos científicos, documentos oficiais, legislações, entre outros, em bases de dados como CAPES, SciELO, acervos de bibliotecas físicas e digitais, além de literatura cinzenta.
Caracterizar a dinâmica da violência doméstica contra a mulher no município de São Borja/RS, no período de 2023 a 2025, a partir de dados institucionais, com ênfase nas medidas protetivas de urgência.	Levantamento e sistematização de dados institucionais	Coleta e organização de dados disponibilizados pela Secretaria da Segurança Pública do Estado do Rio Grande do Sul (2023–2025, até outubro) e pelo Poder Judiciário local (2023–2024). Os dados quantitativos foram utilizados como suporte descritivo à análise qualitativa.
Analisar os impactos institucionais decorrentes da inexistência de uma casa-abrigo no município de São Borja, à luz da análise do referencial de políticas públicas, considerando a percepção de atores institucionais locais quanto à aplicação das medidas protetivas de urgência.	Entrevistas, análise de conteúdo e aplicação do modelo de análise de políticas públicas	Realização de entrevistas semiestruturadas com atores institucionais selecionados por amostragem intencional. As entrevistas foram transcritas e submetidas à análise de conteúdo (Bardin, 2016). Posteriormente, os achados foram interpretados com base no referencial da análise de políticas públicas (Secchi, 2020).

Elaboração própria.

Os próximos capítulos serão dedicados à análise dos dados relativos à violência contra a mulher no Estado do Rio Grande do Sul, com especial enfoque no município de São Borja, estabelecendo-se um cotejo com as medidas protetivas de urgência deferidas na Comarca, consideradas a principal resposta jurídica destinada à contenção de situações de risco. Uma vez delineado o cenário municipal, será examinada a previsão legal e normativa das casas-

abrigo enquanto instrumento estratégico de proteção às mulheres em situação de violência, evidenciando-se a política pública na realidade local.

4. VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER: PANORAMA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL COM ÊNFASE NO MUNICÍPIO DE SÃO BORJA/RS

A violência contra a mulher configura um fenômeno social complexo e persistente, cuja análise demanda a articulação entre a ocorrência da violência e as respostas institucionais mobilizadas pelo Estado. No campo das políticas públicas, a compreensão dessa problemática exige não apenas a identificação dos tipos de violência mais recorrentes, mas também o exame dos instrumentos jurídicos e administrativos para a proteção das mulheres em situação de risco. Nesse sentido, a análise empírica cumpre papel central ao permitir visualizar a dinâmica da violência de gênero e a atuação estatal diante desse cenário.

Este capítulo apresenta e analisa um panorama da violência contra a mulher no Estado do Rio Grande do Sul, com ênfase no município de São Borja, considerando dados institucionais referentes ao período de 2023 a 2025 (atualizados até outubro). Em seguida, procede-se à análise da incidência das medidas protetivas de urgência no município de São Borja nos anos de 2023 e 2024, enquanto principal resposta legal prevista pela Lei Maria da Penha para situações de risco. Dessa forma, o capítulo não se limita à apresentação dos dados empíricos, mas busca interpretá-los em diálogo com o problema de pesquisa.

A articulação entre esses dois planos (ocorrência da violência e resposta institucional) permite situar o problema de pesquisa e fundamentar a análise da política de proteção às mulheres no âmbito municipal.

4.1. DADOS ESTATÍSTICOS SOBRE A VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER (2023-2025)

Conforme destacado, a Lei número 11.340/2006 (Lei Maria da Penha), em sua essência, não tipifica crimes, mas sim estabelece mecanismos de prevenção, assistência e, fundamentalmente, as medidas protetivas de urgência. O único tipo penal previsto na Lei é o artigo 24-A, que tipifica o descumprimento das medidas protetivas de urgência.

Nesse sentido, cumpre ao Direito Penal, caracterizado como o ramo mais severo do Direito, selecionar as condutas consideradas lesivas à coletividade “transformando-as em modelos de comportamento proibido, denominados crimes, e estabelecendo punições para quem os infringir” (Andreucci, 2021, p. 41). Essa incumbência se revela através do princípio da intervenção mínima, que pode ser assim conceituado:

> O princípio da intervenção mínima, também conhecido como *ultima ratio,* orienta e limita o poder incriminador do Estado, preconizando que a criminalização de uma conduta só se legitima se constituir meio necessário para a prevenção de ataques contra bens jurídicos importantes. Ademais, se outras formas de sanção ou outros meios de controle social revelarem-se suficientes para a tutela desse bem, a sua criminalização é inadequada e não recomendável (Bitencourt, 2021, p. 27).

Como desdobramento desse princípio, destaca-se o princípio da fragmentariedade. Esse princípio estabelece que nem todos os bens jurídicos são protegidos pelo Direito Penal. O caráter fragmentário expressa-se no sentido de que o ramo penal se limita a punir as ações mais graves praticadas contra os bens jurídicos considerados os mais importantes para a sociedade. Ou seja, a tutela é seletiva, limitando-se às condutas de indiscutível relevância e gravidade social (Bitencourt, 2021).

É fundamental considerar que todos os crimes previstos no Código Penal podem ter como vítima uma mulher. No entanto, quando a violência ocorre em razão do sexo feminino ou no âmbito doméstico e familiar, incidem não apenas as normas penais gerais, mas também os parâmetros especiais de proteção previstos na Lei Maria da Penha. Assim, o Código Penal continua a oferecer o amparo sancionatório, enquanto a Lei Maria da Penha acrescenta instrumentos protetivos e procedimentais diferenciados.

No que se refere à evolução da proteção da mulher no âmbito da legislação penal:

> É triste e vergonhoso reconhecer, mas durante muito tempo a legislação brasileira, caminhando de mãos dadas com o falso moralismo de valores machistas que dominavam a sociedade, fechou os olhos para a violência contra a mulher. O ponto de virada nessa inércia teve início com a Lei 11.340/2006 – Lei Maria da Penha. [...] Mas a escalada de violência contra a mulher continuava em ritmo cada vez mais forte. A Lei Maria da Penha em poucos anos mostrou-se insuficiente: milhares de mulheres continuaram (e continuam) sendo agredidas e, não raras vezes, assassinadas. Em razão disso, a Lei 13.104/2015 criou, no contexto do homicídio, a qualificadora do feminicídio (CP, art. 121, § 2.º, VI), rompendo com a premissa romântica (e hipócrita) de que o “ciúme” e o “amor” que levavam homens raivosos a matar mulheres inocentes não merecia ser alvo de rigoroso tratamento penal. Quase uma década mais tarde, percebeu-se que continuavam a aumentar os ataques à vida

> de mulheres indefesas, normalmente objetificadas por homens possessivos e covardes que muitas vezes assumiram o compromisso de amá-las e protegê-las. Com o escopo de controlar esse quadro de matança de mulheres, editou-se a Lei 14.994/2024, conhecida como “Pacote Antifeminicídio” (Masson, 2025, p. 53).

O Estado do Rio Grande do Sul, por meio da Secretaria da Segurança Pública, disponibiliza Indicadores da Violência Contra a Mulher – Lei Maria da Penha[1], que monitoram ocorrências relacionadas à violência praticada contra mulheres no âmbito familiar ou de relações íntimas. Os indicadores são categorizados nos seguintes crimes: feminicídio tentado, feminicídio consumado, ameaça, estupro e lesão corporal. A exposição dos principais tipos penais relacionados à violência contra a mulher, portanto, tem por finalidade contextualizar as categorias utilizadas nos indicadores oficiais que serão expostos na sequência.

O primeiro artigo a ser analisado é o 121-A do Código Penal que retrata o crime de feminicídio:

> O legislador, ao criar a figura do feminicídio, seguiu a tendência mundial e estabeleceu uma ação afirmativa em prol das mulheres, historicamente submetidas ao domínio e à imposição dos homens, daí decorrendo abusos, sofrimentos e humilhações das mais variadas espécies. A propósito, o Supremo Tribunal Federal assim se pronunciou ao examinar a constitucionalidade da Lei Maria da Penha, cujos fundamentos são idênticos aos do crime em estudo (Capez, 2025, p. 54).

Incluído no Código Penal pela Lei nº 14.994/2024, o feminicídio passou a constituir crime autônomo. Até a entrada em vigor dessa lei, figurava como qualificadora do crime de homicídio, passando, com a alteração legislativa, a constituir tipo penal autônomo, sem prejuízo da continuidade estatística dos indicadores oficiais.

O feminicídio consiste em matar mulher por razões da condição do sexo feminino. O sujeito ativo do crime pode ser qualquer pessoa, enquanto o sujeito passivo – vítima – apenas pode ser mulher (em razão da condição do sexo feminino). A pena é de reclusão de vinte a quarenta anos, podendo o juiz, nas circunstâncias do §2º, aumentá-la de 1/3 até metade, chegando ao patamar de sessenta anos, o maior número já visto no Direito Penal brasileiro. O tipo penal é classificado, ainda, como crime hediondo (Andreucci, 2025).

No que concerne às razões que configuram a condição do sexo feminino:

---

[1] Disponível em: https://ssp.rs.gov.br/indicadores-da-violencia-contra-a-mulher

> O § 1.º do art. 121-A é uma norma explicativa, embora não exaustiva em matéria de esclarecimento, colocando, como razões, a violência doméstica e familiar, bem como o menosprezo ou discriminação à condição de mulher. Como mencionado no tópico anterior, a Lei Maria da Penha bem expõe diversos cenários de violência doméstica e familiar, em que se pode vislumbrar a vulnerabilidade da mulher, acrescentando-se o menosprezo (depreciação, desprezo) e a discriminação (segregação, diferenciação). É possível visualizar a conjuntura na qual se pode incluir o feminicídio. A mulher é oprimida na relação doméstica e familiar, em diversos contextos, como decorrência do machismo e do patriarcalismo. Noutros ambientes, pode ser menosprezada e discriminada, por se enfocar a mulher de maneira inferiorizada na sociedade. São esses fatores que constroem o alicerce sobre o qual se erguem as razões da condição de sexo feminino, que abrange a quase totalidade das agressões violentas, físicas, psicológicas e morais contra a mulher (Nucci, 2025, p. 61).

Ainda sobre o crime, há previsão de aumento de pena no caso de descumprimento das medidas protetivas de urgência, nesse caso, “o fato se torna mais grave porque o agente infringe determinação judicial para atingir a vítima, envolvendo maior ousadia, com prejuízo à administração da justiça” (Nucci, 2025, p. 64).

Posteriormente, o crime de lesão corporal é previsto no artigo 129 do Código Penal. A configuração do crime depende:

> […] da produção de algum dano no corpo da vítima, interno ou externo, englobando qualquer alteração prejudicial à sua saúde, incluindo problemas psíquicos. É prescindível a produção de dores ou a irradiação de sangue do organismo do ofendido. E a dor, por si só, não caracteriza lesão corporal (Capez, 2025, p. 100).

A objetividade jurídica do crime é a proteção do direito à integridade corporal e à saúde do ser humano. O sujeito ativo pode ser qualquer pessoa e o sujeito passivo também. No contexto da violência doméstica e familiar, destaca-se a figura prevista no § 9º, que tipifica a lesão corporal praticada contra ascendente, descendente, irmão, cônjuge, companheiro ou pessoa com quem o agente conviva ou tenha convivido, ou, ainda, prevalecendo-se das relações domésticas, de coabitação ou de hospitalidade.

A Lei número 14.994 de 2024 (pacote antifeminicídio), contudo, acrescentou o § 13 ao artigo 129 do Código Penal, prevendo hipótese específica de lesão corporal praticada contra mulher por razões da condição do sexo feminino. Nessa situação:

> O sujeito passivo há de ser exclusivamente mulher. Mas isso não basta. É imprescindível tenha sido o crime cometido por razões da condição do sexo feminino, circunstância que pode se verificar nas duas situações elencadas pelo §2º

> do art. 121 do Código Penal, a saber: (a) violência doméstica e familiar; (b) menosprezo ou discriminação à condição de mulher (Masson, 2025, p. 122).

Importa destacar, contudo, que os indicadores estatísticos utilizados nesta pesquisa são definidos pela Secretaria da Segurança Pública a partir dos registros de violência contra a mulher em contexto familiar ou de relações íntimas, não se confundindo necessariamente com a tipificação específica prevista no § 13 do artigo 129 do Código Penal.

Em linha semelhante, o § 1º, do artigo 147 do Código Penal, que trata sobre o crime de ameaça, prevê o agravamento da resposta penal quando o crime é cometido contra a mulher por razões da condição do sexo feminino. A pena cominada ao crime de ameaça é de detenção, de um a seis meses, ou multa. Contudo, quando o crime é praticado contra a mulher em razões da condição do sexo feminino, aplica-se a pena em dobro (Andreucci, 2025).

Convém destacar que os indicadores estatísticos utilizados nesta pesquisa consideram os registros de ameaça enquadrados na Lei Maria da Penha.

No capítulo que trata sobre os crimes contra a liberdade sexual, o artigo 213 disciplina acerca do crime de estupro. O núcleo do tipo consiste, em suma, no comportamento de retirar de uma pessoa sua liberdade de autodeterminação, por meio de violência ou grave ameaça:

> Para a configuração do estupro, há a necessidade de um dissenso sincero e positivo da vítima, ou seja, reação efetiva à vontade do agente de com ela ter conjunção carnal ou a praticar ou permitir que com ela se pratique outro ato libidinoso. A violação sexual pode ocorrer por meio de conjunção carnal ou de qualquer outro ato libidinoso. Entende-se por conjunção carnal a relação sexual normal, que é a cópula vagínica. Ato libidinoso é todo aquele tendente à satisfação da lascívia e da concupiscência do agente (Andreucci, 2025, p. 380).

A pena é de reclusão, de seis a dez anos. O dispositivo contempla a forma simples e hipóteses qualificadas, quando do fato resulta lesão corporal de natureza grave ou gravíssima, quando a vítima é menor de dezoito e maior de quatorze anos, ou quando sobrevém a morte. Trata-se de crime hediondo em qualquer de suas modalidades. Salienta-se que, sendo a vítima menor de 14 anos, o crime é de estupro de vulnerável (artigo 217-A do Código Penal) (Masson, 2025).

O Estado do Rio Grande do Sul, por meio da Secretaria da Segurança Pública, disponibiliza Indicadores da Violência Contra a Mulher – Lei Maria da Penha, que são categorizados nos crimes acima expostos. Os dados configuram registros disponíveis em

organizações e, para Gil (2024, p. 170), “a utilização de registros disponíveis nas organizações em pesquisas é vantajosa porque reduz o tempo e o custo destinado à coleta de dados. Também porque as informações nele contidas são estáveis”. Serão apresentados os dados referentes ao Estado do Rio Grande do Sul e ao Município de São Borja.

No caso do município de São Borja, a análise da violência contra a mulher não pode ser dissociada de sua condição territorial e sociocultural específica, uma vez que as dinâmicas fronteiriças influenciam as formas de organização institucional, o acesso às políticas públicas e os mecanismos de proteção.

São Borja é um município situado na Fronteira Oeste do estado do Rio Grande do Sul que faz divisa com a cidade argentina de Santo Tomé, o que o insere em uma dinâmica transfronteiriça marcada por intensos fluxos históricos, sociais e institucionais. Fundada em 1682, no contexto das Missões Jesuíticas, é considerada uma das cidades mais antigas do estado. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o município possui população de 59.676 habitantes, distribuídos em uma área territorial de 3.616,674 km², apresentando baixa densidade demográfica (IBGE, 2025).

Essa condição fronteiriça não se limita à dimensão espacial, devendo ser compreendida como um território vivido. Conforme analisam Pinto e Colvero (2015), a fronteira São Borja–Brasil/Santo Tomé–Argentina deve ser compreendida como um território vivido, historicamente construído a partir de processos de intercâmbio, disputas e articulações institucionais. Ademais, os elementos culturais da cidade “representam o espaço vivido, instigam a memória, interferem no comportamento social (relações de pertencimento) [...]” (Pinto, 2015, p. 19). Nesse sentido, a condição fronteiriça de São Borja pode ser compreendida como um elemento estruturante de sua realidade social e institucional, influenciando, inclusive, a forma de gestão e a implementação de políticas no âmbito local.

4.1.1. Análise e interpretação dos dados

Depois de realizada a etapa de coleta, dá-se início à análise e interpretação dos dados:

> Estes dois processos, apesar de conceitualmente distintos, são estreitamente relacionados. A análise, porém, tem como objetivo organizar e sumarizar os dados de forma tal que possibilitem o fornecimento de respostas ao problema proposto para investigação. Já a interpretação tem como objetivo a procura do sentido mais

> amplo das respostas, o que é feito mediante sua ligação a outros conhecimentos anteriormente obtidos (Gil, 2024, p. 187).

Inicialmente, o autor enfatiza a necessidade de preparação dos dados, processo que compreende diversas ações desenvolvidas em etapas, a saber: i) estabelecimento de categorias analíticas: as categorias correspondem aos próprios crimes definidos pela fonte (feminicídio, ameaça, estupro e lesão corporal); ii) revisão dos dados: os dados foram obtidos a partir de fontes oficiais do Estado, assegurando sua confiabilidade e consistência; iii) codificação dos dados: a codificação, neste caso, é naturalmente numérica, uma vez que os dados se encontram organizados sob a forma de contagens (frequência absoluta); e iv) transformação dos dados: contempla a conversão dos dados absolutos em frequências relativas para fins comparativos (Gil, 2024).

O procedimento analítico adotado consiste na Análise Univariada, conceituada pelo autor da seguinte forma:

> A primeira etapa do processo analítico propriamente dito na maioria das pesquisas consiste em exibir as variações encontradas em cada uma das variáveis de interesse. Em muitas pesquisas de caráter descritivo a análise não precisa ir além. Dessa forma, tabelas e gráficos constituem os principais recursos utilizados com esse propósito, já que possibilitam exibir a distribuição de frequências segundo as categorias de cada variável, bem como as frequências dos subconjuntos de casos, ou de respondentes (Gil, 2024, p. 191).

Nesse contexto, destaca-se o conceito de distribuição de frequência, entendido como aquele em que "[...] os dados correspondem a cada variável isoladamente" (Gil, 2024, p. 192), a qual, na pesquisa, é representada pela frequência absoluta de cada tipo de crime ao longo dos anos. Assim, a identificação dos tipos de crime mais recorrentes no período analisado é realizada a partir da observação das frequências registradas, permitindo evidenciar padrões e predominâncias no conjunto dos dados.

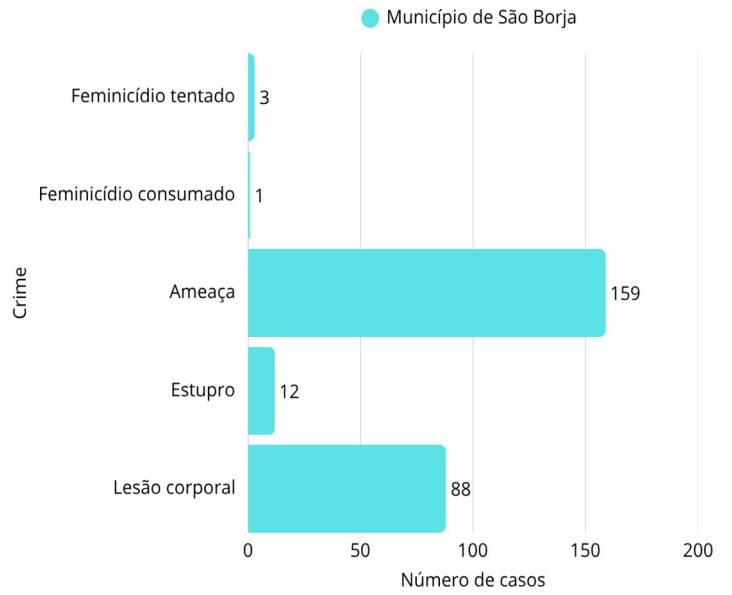
A partir desses procedimentos metodológicos, passa-se à apresentação e, posteriormente, à análise dos dados estatísticos referentes à violência contra a mulher no Estado do Rio Grande do Sul e no Município de São Borja.

Gráfico 01: Indicadores de violência contra a mulher no Rio Grande do Sul (2023).



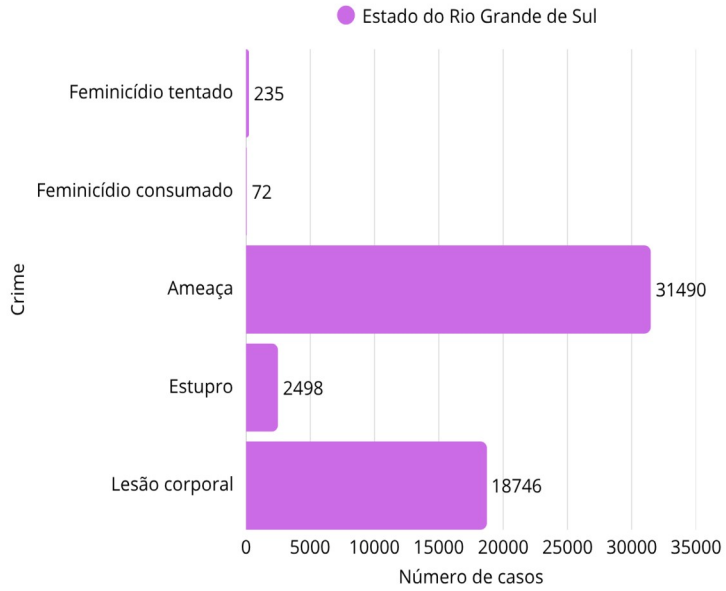
Fonte: Secretaria da Segurança Pública do Estado do Rio Grande do Sul. Dados organizados pela autora.

Gráfico 02: Indicadores de violência contra a mulher em São Borja (2023).



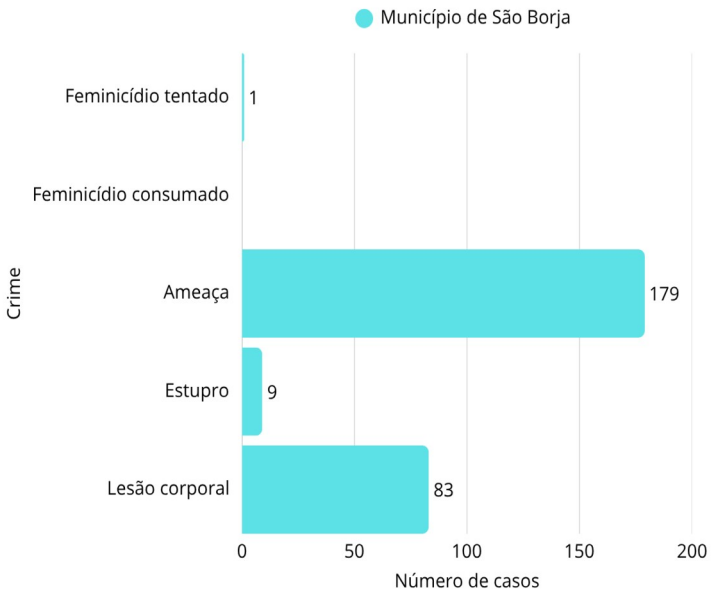
Fonte: Secretaria da Segurança Pública do Estado do Rio Grande do Sul. Dados organizados pela autora.

Gráfico 03: Indicadores de violência contra a mulher no Rio Grande do Sul (2024).



Fonte: Secretaria da Segurança Pública do Estado do Rio Grande do Sul. Dados organizados pela autora.

Gráfico 04: Indicadores de violência contra a mulher em São Borja (2024).



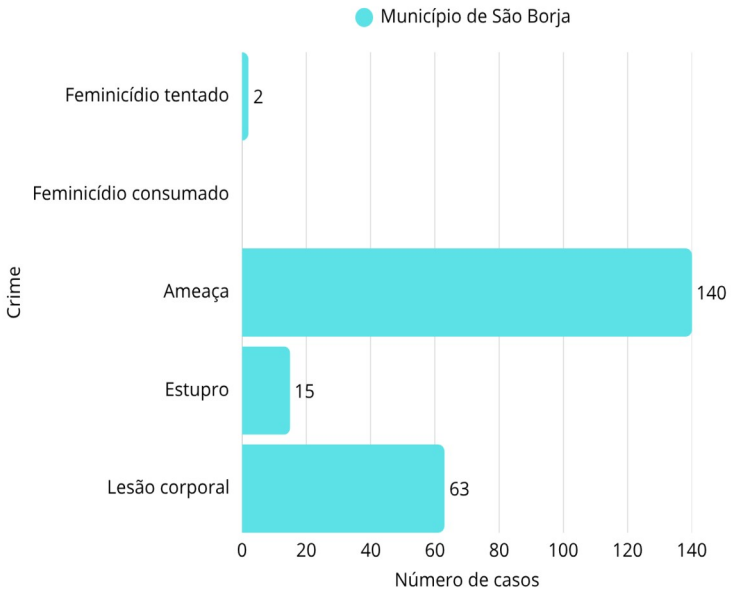
Fonte: Secretaria da Segurança Pública do Estado do Rio Grande do Sul. Dados organizados pela autora.

Gráfico 05: Indicadores de violência contra a mulher no Rio Grande do Sul (out/2025).



Fonte: Secretaria da Segurança Pública do Estado do Rio Grande do Sul. Dados organizados pela autora.

Gráfico 06: Indicadores de violência contra a mulher em São Borja (out/2025).



Fonte: Secretaria da Segurança Pública do Estado do Rio Grande do Sul. Dados organizados pela autora.

Com o objetivo de dimensionar a representatividade dos registros do município de São Borja em relação ao total estadual, apresenta-se, a seguir, a comparação entre os indicadores de violência contra a mulher no Estado do Rio Grande do Sul e no município, acompanhada do respectivo percentual de participação.

Tabela 01: Comparação dos indicadores de violência contra a mulher no Estado do Rio Grande do Sul e no Município de São Borja (2023)

Crime	São Borja	Rio Grande do Sul	Percentual
Feminicídio tentado	3	239	1,26%
Feminicídio consumado	1	85	1,18%
Ameaça	159	33444	0,48%
Estupro	12	2798	0,43%
Lesão corporal	88	19905	0,44%
Total	263	56471	0,47%

Fonte: Secretaria da Segurança Pública do Estado do Rio Grande do Sul. Elaboração própria.

Tabela 02: Comparação dos indicadores de violência contra a mulher no Estado do Rio Grande do Sul e no Município de São Borja (2024)

Crime	São Borja	Rio Grande do Sul	Percentual
Feminicídio tentado	1	235	0,43%
Feminicídio consumado	0	72	0%
Ameaça	179	31490	0,57%
Estupro	9	2498	0,36%
Lesão corporal	83	18746	0,44%
Total	272	53041	0,51%

Fonte: Secretaria da Segurança Pública do Estado do Rio Grande do Sul. Elaboração própria.

Tabela 03: Comparação dos indicadores de violência contra a mulher no Estado do Rio Grande do Sul e no Município de São Borja (2025)

Crime	São Borja	Rio Grande do Sul	Percentual
Feminicídio tentado	2	205	0,98%
Feminicídio consumado	0	57	0%
Ameaça	140	23271	0,60%
Estupro	15	1714	0,88%
Lesão corporal	63	13155	0,48%
Total	220	38402	0,57%

Fonte: Secretaria da Segurança Pública do Estado do Rio Grande do Sul. Elaboração própria.

Os percentuais apresentados expressam a participação proporcional do município de São Borja no total de registros estaduais, não se tratando de taxas padronizadas por população, mas de uma análise descritiva destinada a evidenciar a magnitude relativa dos registros no período analisado. A comparação entre os dados de violência contra a mulher registrados no município de São Borja e no Estado do Rio Grande do Sul, entre os anos de 2023 e 2025 (com dados atualizados até outubro de 2025), permite identificar padrões relevantes acerca da dinâmica desses crimes e dos desafios associados à atuação estatal no enfrentamento da violência de gênero.

Nesse contexto, passa-se à etapa de interpretação dos dados, "[…] o que se procura na interpretação é a obtenção de um sentido mais amplo para os dados analisados, o que se faz mediante a sua ligação com conhecimentos disponíveis, derivados principalmente de teorias" (Gil, 2024, p. 207).

Considerando o referencial teórico adotado nesta pesquisa, que compreende as medidas protetivas de urgência como instrumento de prevenção terciária no enfrentamento da violência contra a mulher, os dados apresentados permitem algumas considerações acerca da dinâmica da violência de gênero no município de São Borja. A prevenção terciária corresponde à atuação estatal voltada a mitigar os efeitos da violência já ocorrida e a impedir sua repetição ou agravamento (Fernandes; Ávila; Medeiros, 2025).

A manutenção de patamares elevados dos crimes de ameaça e lesão corporal evidencia a persistência de práticas de violência no contexto local, revelando que, apesar dos avanços normativos e institucionais, permanecem situações reiteradas de violação de direitos que demandam atuação estatal contínua.

De modo semelhante, o aumento dos registros de estupro e a retomada dos casos de feminicídio tentado no ano de 2025 (com dados atualizados até o mês de outubro) demonstram que persistem situações de risco que exigem respostas céleres e articuladas por parte do poder público, sem que se estabeleçam relações causais diretas a partir dos dados apresentados.

Esse cenário evidencia a complexidade do fenômeno da violência de gênero. Embora não tenham sido registrados feminicídios consumados nos anos mais recentes do período analisado, as formas de violência não letal permanecem expressivas, manifestando-se de forma reiterada. Tal constatação reforça a importância de instrumentos de proteção e de

políticas públicas capazes de mitigar os efeitos da violência, promover a responsabilização dos agressores e assegurar às mulheres o acesso efetivo aos seus direitos.

Nesse contexto, a análise do volume de medidas protetivas de urgência deferidas na Comarca de São Borja (subcapítulo 4.2.) permite observar a intensidade da demanda por mecanismos formais de proteção.

Cumpre destacar que os dados apresentados nos subcapítulos 4.1 e 4.2 não estabelecem correspondência numérica direta. Isso porque nem toda situação de violência doméstica e familiar contra a mulher resulta em requerimento ou concessão de medida protetiva, cuja adoção depende da avaliação concreta do risco e das particularidades de cada caso. Ainda assim, a análise conjunta desses indicadores revela que, diante da persistência dos registros de violência no município, as medidas protetivas de urgência constituem importante resposta institucional voltada à contenção imediata das situações de risco.

Registre-se, por oportuno, que os dados relativos às medidas protetivas de urgência foram disponibilizados apenas para o biênio 2023–2024, razão pela qual os dados referentes à violência contra a mulher no ano de 2025 são utilizados exclusivamente para contextualizar a dinâmica recente do fenômeno e evidenciar a continuidade do problema público.

4.2. MEDIDAS PROTETIVAS DE URGÊNCIA: A RESPOSTA LEGAL EM SÃO BORJA

A análise da violência, por si só, é incompleta sem a confrontação com a resposta estatal no âmbito da política pública de proteção às mulheres. Neste sentido, as medidas protetivas de urgência representam um dos mecanismos de proteção e intervenção imediata previstos na Lei Maria da Penha, pois “o princípio da proteção imediata, que também poderia ser chamado de ‘princípio da urgência’, estabelece que o procedimento para aplicação das medidas protetivas deve ser ágil e sem formalidades” (Fernandes; Ávila; Medeiros, 2025, p. 112).

Historicamente, persistia o entendimento de que a concessão dessas medidas dependia da configuração criminal do fato e de que a palavra da vítima deveria estar embasada em outras provas. Esse entendimento restou superado com a alteração do artigo 19 da Lei Maria

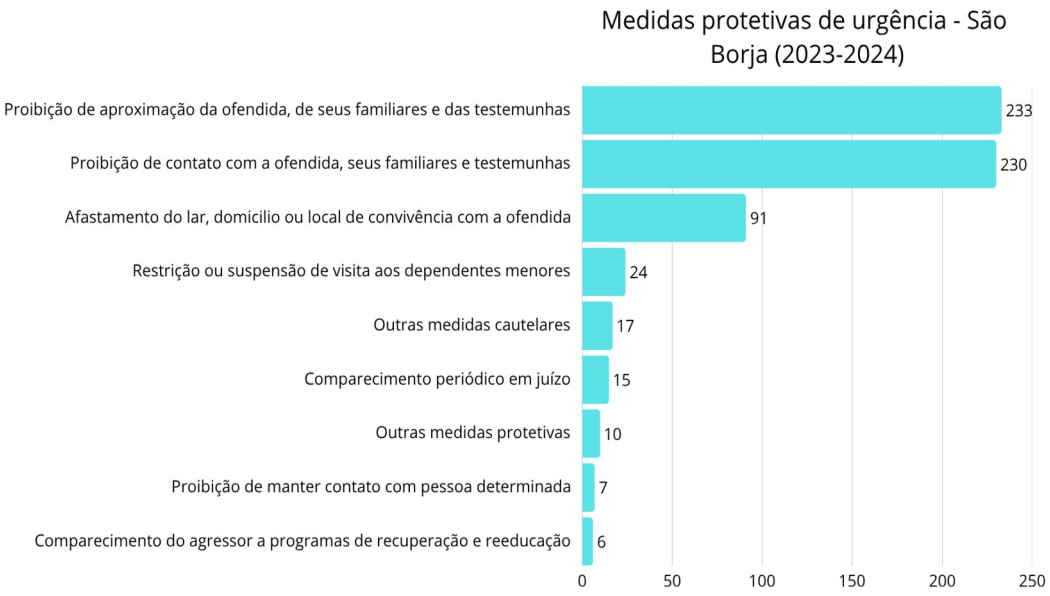
da Penha pela Lei número 14.550/2023. A nova redação do dispositivo estabeleceu autonomia e o caráter protetivo das medidas, desvinculando-as da necessidade de um processo criminal ou da presença de prova do delito, bastando a constatação do risco para o seu deferimento (Fernandes; Ávila; Medeiros, 2025).

Foram analisados os atos judiciais referentes às medidas protetivas de urgência proferidos pela 2ª Vara Criminal da Comarca de São Borja, unidade com competência para o processamento desses feitos, no período de 1º de janeiro de 2023 a 30 de dezembro de 2024. O referido "Relatório de Medidas Protetivas" apresenta, em formato de planilha, as seguintes informações: Sigla do juízo; Tipo; Documento; Classe; Data da concessão da medida; Data da intimação; Data de término; e Órgão do juízo. O documento foi disponibilizado em resposta ao Ofício n.º 40/2025/DC-SB/UNIPAMPA, assinado pelo Diretor do Campus São Borja, Valmor Rhoden.

Importa destacar que a planilha não contém informações relativas à raça, cor, etnia ou condição socioeconômica das vítimas, limitação decorrente do sigilo que recai sobre processos dessa natureza (violência doméstica e familiar contra a mulher).

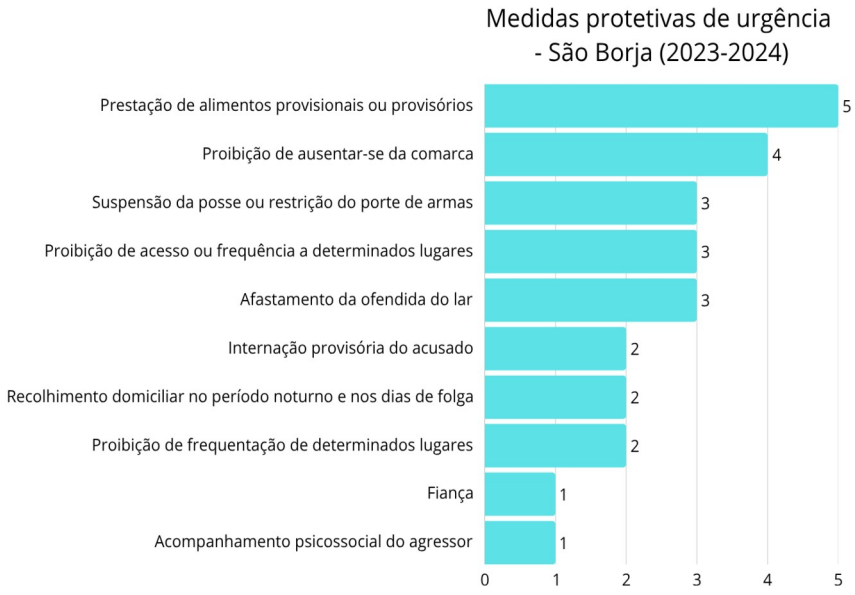
No ano de 2023 foram registradas 152 decretações de medidas protetivas e, no ano de 2024, 507, totalizando 659 números de casos processados no biênio. Os números podem ser observados da seguinte maneira:

Gráfico 07: Medidas protetivas de urgência – São Borja (2023-2024)



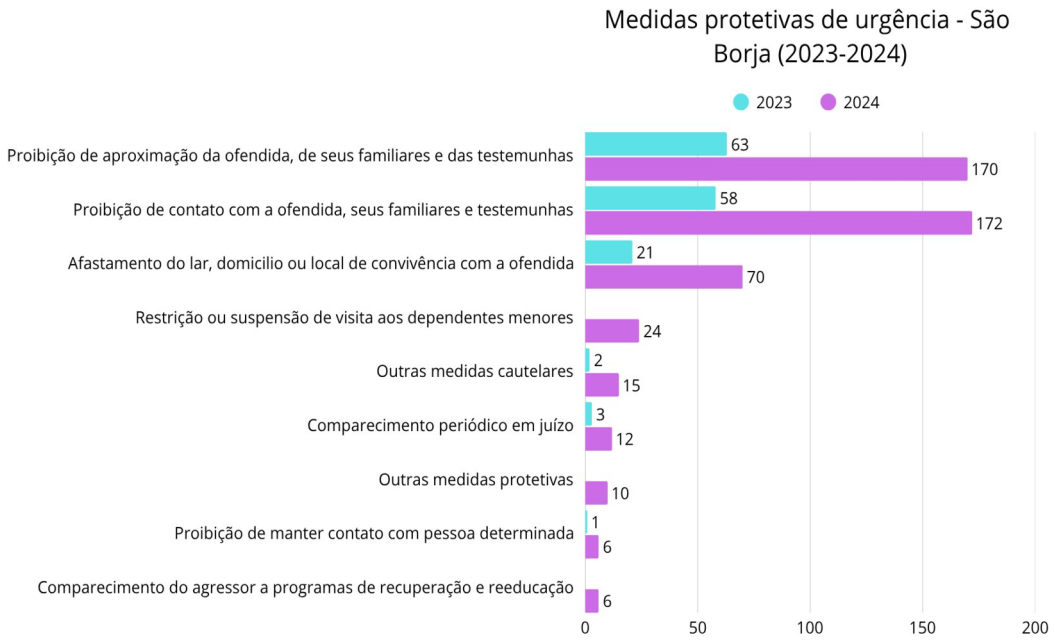
Fonte: 2ª Vara Criminal da Comarca de São Borja. Dados organizados pela autora.

Gráfico 08: Medidas protetivas de urgência – São Borja (2023-2024)



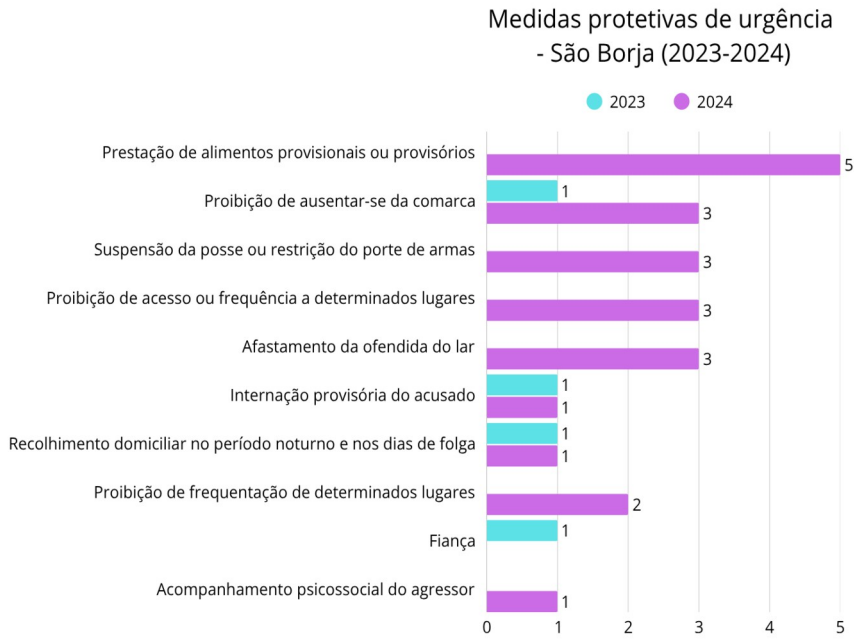
Fonte: 2ª Vara Criminal da Comarca de São Borja. Dados organizados pela autora.

Gráfico 09: Comparação dos tipos de medidas protetivas nos anos de 2023-2024



Fonte: 2ª Vara Criminal da Comarca de São Borja. Dados organizados pela autora.

Gráfico 10: Comparação dos tipos de medidas protetivas nos anos de 2023-2024



Fonte: 2ª Vara Criminal da Comarca de São Borja. Dados organizados pela autora.

4.2.1. Análise e interpretação dos dados

O registro de 507 decisões que deferiram medidas protetivas de urgência em 2024, comparado às 152 do ano de 2023, indica ampliação significativa do número de medidas deferidas, o que pode estar relacionado tanto à maior facilitação do acesso à proteção judicial após a atualização legislativa de 2023 quanto a mudanças nos critérios de registro e organização administrativas do órgão.

É importante destacar que esses números dependem diretamente da forma como os usuários realizam o lançamento e a classificação das ocorrências nos sistemas do Poder Judiciário, podendo ocorrer variações decorrentes de inconsistências de registro, diferenças de categorização ou atualizações posteriores nos bancos de dados. Assim, embora os valores não representem um retrato absoluto – devido às possíveis oscilações inerentes aos processos de alimentação dos sistemas – constituem um parâmetro para identificar tendências, especialmente no que diz respeito ao aumento da procura por proteção e à intensificação das situações de risco.

A análise das distribuições revela que as medidas de “proibição de aproximação da ofendida, de seus familiares e testemunhas” (63 em 2023 e 170 em 2024), a “proibição de contato com a ofendida, seus familiares e testemunhas” (58 em 2023 e 172 em 2024) e o “afastamento do lar, domicílio ou local de convivência” (21 em 2023 e 70 em 2024) constituem as modalidades mais frequentes. Esse padrão evidencia que o distanciamento físico do agressor ainda é a forma predominante de proteção judicial aplicada em São Borja.

A medida protetiva de urgência, por si só, é uma ordem legal, não uma barreira física. Embora represente uma resposta imediata, pode ser considerada ineficaz sem o apoio material para o distanciamento da vítima. A efetivação da medida de “afastamento da ofendida do lar” (artigo 23, inciso III da Lei Maria da Penha), quando necessária, está intrinsecamente ligada à existência de casa-abrigo para o acolhimento da mulher, ou, ainda, disponibilização pelo Poder Público de alternativas de alcance a esse direito. Sob essa perspectiva, a casa-abrigo e outras alternativas de acolhimento constituem importantes instrumentos para concretizar, no plano material, a proteção assegurada pelas medidas protetivas de urgência.

Embora a medida de afastamento da ofendida do lar tenha sido deferida em número reduzido no período analisado, a necessidade de acolhimento institucional não se restringe às

hipóteses em que essa modalidade específica é formalmente concedida. Em situações de violência doméstica e familiar, a mulher pode optar ou necessitar afastar-se do ambiente de convivência por razões de segurança, mesmo quando deferidas outras medidas protetiva.

Esse aparente paradoxo entre, de um lado, a existência de dados que evidenciam situações concretas de risco e a expressiva utilização das medidas protetivas de urgência e, de outro, a ausência de oferta local de casa-abrigo ou de estrutura equivalente de acolhimento, justifica o aprofundamento qualitativo da pesquisa.

5. A AUSÊNCIA DE UMA CASA-ABRIGO EM SÃO BORJA/RS: LIMITES E DESAFIOS INSTITUCIONAIS DA POLÍTICA DE PROTEÇÃO ÀS MULHERES

O presente capítulo dedica-se à análise da política pública de proteção às mulheres no município de São Borja/RS, com enfoque específico na ausência de uma casa-abrigo e em seus desdobramentos institucionais. Embora se reconheça a existência de outras lacunas, busca-se examinar, especificamente, como essa inexistência estrutural repercute na concretização da proteção prevista na Lei número 11.340/2006, especialmente no contexto das medidas protetivas de urgência.

Parte-se do entendimento de que a existência de instrumentos legais não assegura, por si só, a proteção efetiva das mulheres, sendo necessário considerar as capacidades administrativas, as estratégias adotadas pelo poder público e os limites estruturais presentes no território. Assim, este capítulo analisa os efeitos da ausência de equipamento especializado de abrigamento, buscando compreender em que medida essa lacuna interfere na garantia de segurança e na efetivação dos direitos previstos na legislação.

5.1. ARCABOUÇO NORMATIVO E LEGISLATIVO RELATIVO ÀS CASAS-ABRIGO NOS ÂMBITOS NACIONAL, ESTADUAL E MUNICIPAL

No âmbito da proteção às mulheres em situação de violência, é imprescindível a oferta de alternativas concretas que lhes possibilitem o afastamento seguro dos contextos de agressão. Este direito está previsto na Lei Maria da Penha, em especial, no artigo 35, inciso II, que disciplina que a União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios poderão criar e

promover, no limite de suas respectivas competências, casas-abrigo para mulheres e respectivos dependentes menores em situação de violência doméstica e familiar. Embora o dispositivo utilize a expressão “poderão”, sem estabelecer imposição legal específica dirigida aos municípios para a construção de casa-abrigo, a responsabilidade estatal (em sentido amplo) pela implementação de políticas públicas de enfrentamento à violência doméstica encontra respaldo constitucional no artigo 226, §8º, da Constituição Federal.

Conforme estabelecido pelas Diretrizes Nacionais para o Abrigamento de Mulheres em Situação de Risco e de Violência, documento orientador do assunto, esses espaços devem oferecer segurança, proteção e condições adequadas para o resgate da autoestima, o fortalecimento da autonomia e o empoderamento feminino (Brasil, 2011). As Diretrizes Nacionais de Abrigamento das Mulheres como forma de positivar as respostas do Estado, no que se refere a garantir para as mulheres uma vida sem violência, teriam como base os seguintes marcos legais: a) Lei 11.340/2006 (Lei Maria da Penha); b) Decreto n.º 6. 387, de 5 de março de 2008 (II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres); c) Resolução n.º 109, de 11 de novembro de 2009, CNAS (tipificação dos serviços sócio-assistenciais); d) Convenção de Palermo; e e) Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher.

Adicionalmente, o Termo de Referência para Implementação de Casas-abrigo, da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, conceitua esses equipamentos da seguinte forma:

> As Casas-Abrigo são locais seguros que oferecem abrigo protegido e atendimento integral a mulheres em situação de risco de vida iminente, em razão de violência doméstica. É um serviço de caráter sigiloso e temporário, onde as usuárias poderão permanecer por um período determinado, durante o qual deverão reunir condições necessárias para retomar o curso de suas vidas (SPM, 2006).

Ainda conforme as Diretrizes, o local para receber as vítimas pode ser classificado em duas modalidades distintas: casas-abrigo e casas de acolhimento provisório (nova opção apresentada pelo texto das diretrizes). As casas-abrigo oferecem um acolhimento de longa duração (de 90 a 180 dias), sigiloso e especializado para mulheres em situação de risco de morte. Por outro lado, as casas de acolhimento proporcionam um atendimento mais breve (até 15 dias), não-sigiloso e direcionado para mulheres que não estão em risco imediato de morte,

realizando um diagnóstico inicial e encaminhando-as para outros serviços. Ambas as modalidades visam garantir a integridade física e emocional das mulheres (Brasil, 2011). O objetivo dessas instituições é, portanto:

> [...] propiciar o atendimento de forma integral e interdisciplinar às mulheres e respectivos dependentes, especialmente nas áreas psicológica, social e jurídica, bem como articular suas ações com programas de saúde, emprego e renda, moradia, creches, profissionalização, entre outros. A promoção de suporte informativo e do acesso a serviços a partir da instrução das mulheres para que reconheçam os seus direitos como cidadãs e os meios para efetivá-los também deve ser instigado enquanto perdurar a institucionalização, da mesma forma que contribuir para a construção de um ambiente onde as mulheres exercitem a sua autonomia e tenham a possibilidade de recuperar a sua autoestima deve ser almejado (Miranda, 2017, p. 55-56).

De acordo com a Lei número 11.340/2006 (Lei Maria da Penha), em seu artigo 8º, é dever da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios atuar de forma articulada no enfrentamento à violência contra a mulher, mediante políticas públicas que assegurem sua proteção, autonomia e segurança (Brasil, 2006). A política pública de acolhimento institucional para mulheres em situação de violência, por meio das chamadas casas-abrigo, insere-se no marco da proteção social especial de alta complexidade do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS), estruturado a partir da Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004) e regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social (Lei nº 8.742/1993, com alterações da Lei nº 12.435/2011) e pela Norma Operacional Básica do SUAS (NOB/SUAS), organiza-se sob a lógica da descentralização político-administrativa e da cooperação federativa. À União compete a coordenação nacional da política, a definição de diretrizes gerais, o financiamento e o apoio técnico. Aos Estados incumbe o planejamento regional, a articulação intermunicipal e o cofinanciamento. Já os Municípios são responsáveis pela execução direta dos serviços socioassistenciais, inclusive aqueles classificados como de proteção social especial de alta complexidade, no âmbito de sua estrutura municipal de assistência social.

Dessa forma, as casas-abrigo, embora integrem uma política pública articulada em âmbito nacional, possuem execução direta, em regra, no âmbito municipal, inserindo-se em um modelo de responsabilidade compartilhada entre os entes federativos.

A concentração da implementação no nível municipal evidencia, contudo, as assimetrias estruturais do federalismo fiscal brasileiro. Conforme analisa Silveira (2012), embora a Constituição de 1988 tenha ampliado as transferências constitucionais aos estados e municípios, a União preservou a maior parcela da arrecadação tributária, especialmente por meio das contribuições sociais, circunstância que contribui para a dependência financeira dos entes subnacionais.

Nesse cenário, municípios com maior capacidade arrecadatória tendem a estruturar políticas públicas mais complexas e serviços especializados, enquanto aqueles de menor porte e mais dependentes de repasses enfrentam limitações para manter equipes técnicas e programas permanentes. O resultado é a produção de uma proteção territorialmente desigual, na qual a oferta de serviços como casas-abrigo varia conforme a capacidade fiscal local.

A Resolução CNAS número 109/2009, que institui a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, classifica o serviço de acolhimento institucional no âmbito da proteção social especial de alta complexidade, categoria na qual se inserem as modalidades de acolhimento destinadas a situações de grave violação de direitos. A referida resolução estabelece:

> 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 cogestão, 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 dependentes quando estiver sob sua responsabilidade (Brasil, 2009, p. 31).

Percebe-se que os ditames estão relacionados à salvaguarda de direitos básicos previstos na Constituição Federal, como liberdade, privacidade, autonomia, e, acima de tudo, o direito à vida. Por esta razão, “é tão importante associar o estímulo de busca de direitos pela mulher às adequadas políticas públicas de prevenção e medidas judiciais para proteção imediata em caso de risco” (Fernandes; Ávila; Medeiros, 2025, p. 31).

Na realidade do Rio Grande do Sul, o estado conta com uma cartilha intitulada “Guia para a adesão de políticas públicas de proteção às mulheres nos municípios”. Esse documento indica quais são as políticas que os municípios podem adotar no contexto de proteção à

mulher, sendo uma delas as casas-abrigo. O guia traz indicações sobre como o serviço deve ser estruturado, segundo os documentos nacionais, servindo como direcionamento para a implantação.

Quanto ao quadro pessoal há indicação de:

> Profissionais de nível superior que atendam às áreas de saúde física, mental e promoção de cidadania. Sugestão de quadro mínimo: coordenadora do serviço, psicóloga, assistente social, pedagoga ou profissional da área de educação infantil; Profissionais de nível médio e/ou básico que atuem no provimento da infraestrutura. Sugestão de quadro mínimo: agente administrativo; cozinheira; auxiliar de conservação e limpeza; segurança e motorista; A segurança do serviço deve ser efetuada pela Polícia Militar ou Guarda Municipal; (Rio Grande do Sul, 2021, p. 26-27).

A estrutura do local, bem como as regras para sua localização também são abordadas:

> Imóvel de dimensões adequadas com 10m² por pessoa, conforme normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT); Localização do abrigo, de preferência em área residencial, sem a presença aparente de guaritas, placas de identificação; (Rio Grande do Sul, 2021, p. 26-27).

Outrossim, há referência sobre os espaços a serem observados:

> Dependências sanitárias compatíveis com o número de pessoas abrigadas; Espaço para dormitórios, onde a mulher possa acomodar seus pertences pessoais, mantendo o vínculo familiar e garantindo sua privacidade; Espaços de convivência coletiva (salas de reuniões, grupos e oficinas); Espaços para o refeitório e cozinha coletiva; Local adequado ao atendimento de primeiros socorros, guarda de medicamentos e outras ações de profilaxia em saúde; Espaço para lavanderia coletiva; Adequação da estrutura do imóvel aos portadores de necessidades especiais, garantindo a acessibilidade; Espaço adequado para a equipe técnica e administrativa, resguardando o sigilo; Infraestrutura administrativa de comunicação e de transporte às usuárias do serviço (Rio Grande do Sul, 2021, p. 26-27).

Ademais, no Estado do Rio Grande do Sul, a Lei Estadual nº 15.988, de 7 de agosto de 2023, consolida a legislação relativa às mulheres vítimas de violência no âmbito estadual. Em seus artigos 31 a 34, a norma prevê a disponibilização de casas de abrigo destinadas ao acolhimento de mulheres vítimas de violência doméstica e familiar, com infraestrutura adequada para receber também seus filhos e filhas menores de 18 anos. O artigo 33 estabelece que a implementação do serviço deverá ocorrer com prioridade nas cidades-polo do Estado, sem prejuízo da disponibilização de quantas unidades forem necessárias para atender à

demanda local. A lei dispõe, ainda, que as mulheres acolhidas devem receber assistência psicossocial, jurídica, alimentação e estadia, com vistas à sua reintegração à sociedade no prazo de até 90 dias após o ingresso no serviço (Rio Grande do Sul, 2023).

No Estado, consoante o mesmo guia acima referido, do ano de 2021, apenas 14 municípios possuíam casas-abrigo, quais sejam: Bagé, Canela, Canoas, Caxias do Sul, Lajeado, Pelotas, Porto Alegre, Santa Maria, Santa Rosa, Sapiranga, Três de Maio, Torres (abrange 6 municípios: Três Forquilhas, Três Cachoeiras, Morrinhos do Sul, Mampituba, Dom Pedro de Alcântara e Arroio do Sal), Viamão e Vacaria.

A reduzida quantidade de casas-abrigo existentes no Estado não evidencia a desnecessidade desse serviço. Ao contrário, reforça a sua relevância diante da persistência da violência contra a mulher, a qual:

> [...] constitui-se em um fenômeno social persistente, multiforme e articulado por facetas psicológica, moral e física. Suas manifestações são maneiras de estabelecer uma relação de submissão ou de poder, implicando sempre em situações de medo, isolamento, dependência e intimidação para a mulher. É considerada como uma ação que envolve o uso da força real ou simbólica, por parte de alguém, com a finalidade de submeter o corpo e a mente à vontade e liberdade de outrem (Bandeira, 2014, p. 460).

A concretização das políticas públicas de acolhimento institucional para mulheres em situação de violência também tem sido objeto de análise, inclusive, pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, especialmente no que se refere à extensão das obrigações atribuídas aos Municípios no âmbito da Lei Maria da Penha. A jurisprudência do Tribunal tem reconhecido que, embora não se possa exigir indistintamente de todos os entes municipais, sobretudo daqueles de pequeno porte e com restrições orçamentárias e estruturais, a manutenção de casa-abrigo própria, persiste o dever estatal de assegurar proteção efetiva às mulheres em situação de risco, mediante a adoção de alternativas compatíveis com o ordenamento jurídico.

No julgamento da Apelação Cível número 5002447-28.2019.8.21.0072, em 26/08/2021, foi destacado que a política pública de enfrentamento à violência doméstica possui caráter vinculante, decorrente do art. 226, §8º, da Constituição Federal, bem como dos arts. 8º e 35 da Lei nº 11.340/2006, de modo que a ausência de uma casa-abrigo própria não

exime o Poder Público do dever de implementar mecanismos concretos e articulados de proteção, ainda que por meio de soluções intergovernamentais ou conveniais (TJRS, 2021).

Especificamente na realidade de São Borja, no Rio Grande do Sul, segundo dados da Secretaria do Desenvolvimento Social, há previsão de construção de uma casa-abrigo por meio de um Contrato de Repasse (número 924278/2021), firmado em 31 de dezembro de 2021, com a intermediação da Caixa Econômica Federal, entre o Ministério da Cidadania e a Secretaria de Desenvolvimento Social. O contrato tem como objetivo viabilizar, por meio de uma emenda parlamentar, no valor de R$382.000,00, a construção da referida casa-abrigo, a ser localizada no terreno em frente ao Hospital Ivan Goulart (Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, 2025).

A existência do projeto foi materializada, inclusive, com a publicação do Edital de Tomada de Preços nº 07/2023 e com a celebração do Contrato de Execução de Obra Pública nº 172/2023, destinados à construção do abrigo institucional para mulheres em situação de violência.

Contudo, até o momento (2026), a verba federal não foi repassada ao Município. Apesar disso, a administração municipal já realizou o processo licitatório para a construção da obra e empenhou, em 28/02/2024, o valor de R$157.133,78 como contrapartida (Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, 2025).

Há receio de que, diante da defasagem orçamentária, a empresa vencedora desista da execução da obra. Ainda conforme os dados da Secretaria do Desenvolvimento Social do município, os recursos destinados à proteção da mulher estão vinculados ao bloco de proteção de média e alta complexidade. O Governo Federal realiza um repasse mensal de cofinanciamento destinado ao atendimento das políticas voltadas à pessoa idosa, criança, adolescente, mulher, entre outros, o qual corresponde, em média, de 10% a 12% do orçamento necessário. O restante dos recursos é complementado pelo próprio município (Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, 2025).

A alternativa atualmente adotada pelo Município para assegurar proteção e acolhimento às mulheres em situação de violência consiste na disponibilização de hospedagem temporária em hotéis e pousadas locais. Para tanto, foi instaurado procedimento de credenciamento, por meio de chamamento público, destinado à contratação de estabelecimentos situados no município de São Borja/RS para a prestação de serviços de

hospedagem voltados ao acolhimento de mulheres em situação de violência doméstica e familiar. O Termo de Referência do procedimento explicita que a medida foi adotada em atendimento à determinação do Ministério Público, no sentido de que fosse implementada, com urgência, estrutura de acolhimento seguro, seja mediante a criação de casa-abrigo própria, seja por meio de convênios com hotéis, pousadas ou instituições assistenciais, garantindo-se o sigilo e a proteção das vítimas (São Borja, 2025).

O Edital de Chamamento Público número 01/2026 prevê a contratação de até 365 diárias de hospedagem, no valor unitário de R$ 240,33, destinadas ao acolhimento emergencial de mulheres em situação de violência doméstica e familiar (São Borja, 2026). Trata-se, portanto, de solução institucional de caráter provisório, adotada pelo Município como forma de suprir, ainda que de modo limitado, a inexistência de estrutura específica e permanente para o abrigamento institucional dessas mulheres.

Embora o ordenamento jurídico não imponha, de forma expressa, a obrigatoriedade de implementação de casas-abrigo por parte dos municípios, tal ausência de imposição legal não exime o Poder Público local do dever de apresentar respostas concretas e efetivas diante das situações de violência enfrentadas pelas mulheres. Nesse contexto, a análise da política pública de abrigamento no município de São Borja será aprofundada nos próximos subcapítulos, considerando seus limites, possibilidades, impactos institucionais e visão de atores locais.

5.2. PERCEPÇÕES DOS ATORES INSTITUCIONAIS SOBRE A POLÍTICA DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA DOMÉSTICA EM SÃO BORJA: LIMITES RELACIONADOS À AUSÊNCIA DE CASA-ABRIGO

A análise das entrevistas semiestruturadas realizadas com os atores institucionais permite identificar padrões recorrentes na percepção sobre a política de enfrentamento à violência doméstica no município de São Borja, especialmente no que se refere à aplicação das medidas protetivas de urgência e aos limites institucionais decorrentes da ausência de uma casa-abrigo.

Após as transcrições e a exploração do material, a partir da análise de conteúdo das entrevistas, foram identificadas categorias que expressam as principais dimensões do

problema através das perguntas elaboradas: (i) da percepção sobre a evolução da violência doméstica no município; (ii) da efetividade das medidas protetivas de urgência enquanto instrumento de proteção; (iii) dos entraves institucionais relacionados à sua aplicação, especialmente nos casos de afastamento da vítima do lar; (iv) das alternativas institucionais disponíveis para o acolhimento das vítimas; e (v) da percepção dos atores quanto à necessidade e à viabilidade de implementação de uma casa-abrigo no município.

Para fins de garantia do anonimato dos participantes, os entrevistados foram identificados por códigos alfanuméricos, acompanhados da indicação de seu órgão. Assim, os participantes foram classificados da seguinte forma: E1 (Poder Judiciário), E2 (Ministério Público), E3 (Polícia Civil), E4 (Centro de Referência Especializado de Assistência Social), E5 (Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social), E6 (Poder Legislativo) e E7 (Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social).

(i) da percepção sobre a evolução da violência doméstica no município

No que se refere à evolução da violência doméstica no município de São Borja, observa-se, a partir dos relatos dos atores institucionais, uma percepção convergente quanto ao aumento dos registros e da demanda por medidas protetivas de urgência nos últimos anos. Contudo, esse crescimento não é interpretado de forma linear como aumento da violência em si, mas também como resultado da ampliação da visibilidade do fenômeno e do fortalecimento dos mecanismos institucionais de enfrentamento.

Nesse sentido, E3 (Polícia Civil) destaca que há “aumento no número de registros, o que não significa necessariamente mais violência, mas sim uma maior conscientização e encorajamento das mulheres em denunciar”, evidenciando a distinção entre crescimento dos dados e transformação do comportamento das vítimas.

Essa interpretação também é compartilhada por E6 (Poder Legislativo), ao problematizar se o aumento observado decorre, de fato, de maior incidência ou da superação de um cenário anterior de invisibilidade, indicando que situações antes não registradas passaram a integrar as estatísticas institucionais.

Na mesma linha, E1 (Poder Judiciário) reconhece o aumento da demanda, mas pondera a dificuldade de aferir se se trata de crescimento real da violência ou de maior

atuação dos órgãos de prevenção e repressão à violência doméstica, destacando o papel da Lei Maria da Penha e a promoção dos direitos das mulheres.

Para E5 (Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social), o cenário é observado dessa maneira: “há períodos que ela se intensifica, sem precisar dado, sem precisar que isso seja uma regra, mas há períodos que significativamente nós temos mais ocorrências de violência doméstica do que outros.”

Sob a perspectiva institucional, E2 (Ministério Público), aponta que, embora haja estrutura de atuação, persistem limitações relevantes, como sobrecarga institucional.

E4 (Centro de Referência Especializado de Assistência Social) destaca que as situações de violência envolvem múltiplos fatores, especialmente relacionados à dependência econômica e à fragilidade emocional das vítimas, “eu vejo que elas vão tentando, mas é muito delicada a situação […] elas precisam de aparatos para poder se reerguer diante dessa situação que elas estão enfrentando”. O aspecto também é mencionado por E3 (Polícia Civil), ao indicar que “o desafio central em São Borja, como em muitas cidades de fronteira, é romper com a cultura do silêncio e enfrentar a dependência econômica e emocional, que muitas vezes impede a continuidade do processo protetivo”.

Adicionalmente, os relatos evidenciam a persistência da subnotificação, sobretudo em relação às formas de violência não física. E6 (Poder Legislativo) destaca que muitas mulheres ainda não reconhecem a violência psicológica e patrimonial como tal. E4 (Centro de Referência Especializado de Assistência Social) ainda aponta que “[…] muitas saíram de casa muito novas, então foram criadas naquele ambiente de que mulher é só dona do lar, então nunca desenvolveram nenhuma habilidade fora de ser dona do lar, então não sabem fazer, não sabem trabalhar no comércio, muitas das vezes não sabem chegar aqui e falar o próprio nome”.

Dessa forma, a análise conjunta dos relatos permite compreender que o aumento dos registros de violência doméstica no município está associado a um processo multifatorial, que envolve tanto a permanência da violência de gênero como fenômeno estrutural quanto a ampliação da visibilidade, do acesso à informação e da atuação dos profissionais, sem que isso permita, por si só, afirmar o aumento da incidência da violência.

(ii) da efetividade das medidas protetivas de urgência enquanto instrumento de proteção

No que tange à efetividade das medidas protetivas de urgência, os relatos dos atores institucionais indicam, de modo geral, uma avaliação positiva quanto à sua capacidade de proteção, especialmente no que se refere à interrupção de situações de risco imediato. Todavia, essa efetividade é compreendida como relativa e condicionada à atuação articulada dos órgãos e à existência de suporte institucional adequado.

Nesse sentido, E1 (Poder Judiciário) enfatiza a relevância das medidas como instrumento de resposta imediata, destacando que “a medida protetiva é deferida em questão de horas” e que sua aplicação produz consequência imediata e bastante gravosa para o agressor, especialmente no que se refere ao afastamento do lar e à proibição de contato, o que, segundo o entrevistado, garante “um direito mínimo de liberdade” à vítima.

No que se refere ao Ministério Público (E2), destaca-se que a efetividade das medidas está associada, sobretudo, às consequências imediatas decorrentes de seu descumprimento, especialmente a possibilidade de prisão preventiva.

De forma convergente, E3 (Polícia Civil) afirma que as medidas protetivas “são ferramentas jurídicas fundamentais e, na maioria dos casos, inibem o agressor”, destacando, ainda, que a grande maioria dos casos de feminicídio ocorre na ausência de medidas vigentes, o que, segundo sua análise, “traduz a efetividade da medida protetiva”. Tal compreensão evidencia a centralidade do instrumento na prevenção de situações mais graves de violência.

Ainda nessa linha, E6 (Poder Legislativo) aponta que, no município, as mulheres acompanhadas pela rede institucional “não sofreram tentativas de feminicídio”, o que reforça a percepção de que as medidas protetivas desempenham papel relevante na proteção das vítimas. Entretanto, chama atenção para o fato de que muitas mulheres não reconhecem determinadas formas de violência, o que limita o alcance do instrumento.

Por outro lado, os relatos também evidenciam limites à efetividade das medidas. E3 (Polícia Civil) ressalta que a eficácia das medidas está condicionada à existência de uma “rede de apoio bem estruturada”, sem a qual sua capacidade protetiva pode ser reduzida. E4 (Centro de Referência Especializado de Assistência Social) destacou relatos de mulheres gratas à Patrulha Maria da Penha destacando que o monitoramento realizado no entorno de suas residências lhes transmite maior sensação de segurança. Ainda segundo E4, após a decisão de denunciar a situação de violência, as mulheres passam a esperar a continuidade da atuação

estatal, “como ela já fez uma ação que foi denunciar, ela está esperando mais ações também para poder continuar dando prosseguimento”.

Tal cenário denota que, a proteção integral depende da atuação das instituições e não somente da concessão formal da medida pelo Poder Judiciário. Dessa forma, as medidas protetivas de urgência são, em regra, eficazes enquanto instrumento jurídico de resposta imediata no município, sobretudo pela rapidez de sua concessão e pelas consequências impostas ao agressor. Contudo, sua efetividade prática revela-se condicionada à existência de suporte institucional.

(iii) dos entraves institucionais relacionados à sua aplicação, especialmente nos casos de afastamento da vítima do lar

No que se refere aos casos em que a medida protetiva impõe o afastamento da vítima do lar, os relatos dos atores institucionais evidenciam dificuldades relacionadas, principalmente, à ausência de alternativas estruturadas de acolhimento no município de São Borja. Embora a legislação preveja o afastamento da vítima do lar como medida de proteção, sua aplicação, na prática, revela-se condicionada à existência de locais adequados para onde a vítima possa ser encaminhada.

Nesse sentido, E4 (Centro de Referência Especializado de Assistência Social), destaca que, em diversas situações, a mulher se sente invalidada para denunciar, pois não têm para onde ir, sendo orientada a buscar apoio junto a familiares ou amigos, o que nem sempre representa uma alternativa segura ou viável.

De forma semelhante, E5 (Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social) reconhece a inexistência de equipamento específico de acolhimento no município, indicando que, em algumas situações, são utilizadas alternativas como o albergue municipal. Contudo, ressalta que esse espaço “não é o ideal, uma vez porque também terá contato com outros usuários, às vezes no momento de fragilidade que ela está, inclusive com outros homens, não no mesmo quarto, logicamente, mas dentro da mesma instituição”.

E3 (Polícia Civil) destaca “sem o abrigo, a medida de afastamento da vítima do lar (quando ela não pode permanecer em casa por segurança) fica fragilizada. Se a mulher não tem rede familiar de apoio, ela acaba muitas vezes retornando ao convívio com o agressor por

falta de alternativa habitacional, o que relativiza a eficácia da medida protetiva, pois ela retorna para o ciclo de violência e convívio com o agressor, o que a expõe a risco".

Sob a perspectiva do Poder Judiciário, E1 reconhece que as medidas protetivas são deferidas com base na situação de risco, mas ressalta que sua efetividade pode ser impactada negativamente quando não há local para onde encaminhar a vítima. Embora o afastamento da mulher do lar não constitua a providência mais frequente, o entrevistado destaca que, em determinadas situações, essa medida se mostra necessária, especialmente quando a mulher deseja deixar o ambiente de violência com seus filhos e reorganizar sua vida. Nesses casos, a inexistência de um espaço de transição adequado pode representar obstáculo relevante à busca por proteção estatal, na medida em que, conforme assinalado, "não quer ficar na casa, ela quer sair com os filhos, começar uma vida nova e é indispensável que ela tenha um lugar de transição [...] é uma situação muito constrangedora, então isso pode acarretar que ela não peça a medida protetiva, que ela continue no ciclo de violência".

Além disso, os relatos indicam que, diante da ausência de alternativas institucionais adequadas, algumas mulheres permanecem no ambiente de violência ou recorrem a soluções informais. Conforme destacado por E4 (Centro de Referência Especializado de Assistência Social), a falta de espaços específicos de acolhimento limita as possibilidades de intervenção.

Dessa forma, evidencia-se que a ausência de alternativas estruturadas de acolhimento no município constitui um entrave relevante à efetivação das medidas protetivas de urgência nos casos em que se impõe o afastamento da vítima do lar, revelando a distância entre a previsão normativa da medida e as condições concretas de sua implementação.

(iv) das alternativas institucionais disponíveis para o acolhimento das vítimas

Diante da inexistência de estrutura específica para acolhimento de mulheres em situação de violência no município de São Borja, os relatos dos atores institucionais indicam a adoção de alternativas emergenciais, com destaque para a modalidade recente de credenciamento de hotéis como alternativa apresentada pelo ente municipal.

Nesse contexto, a utilização de hotéis é reconhecida, de forma geral, como uma estratégia viável no curto prazo, especialmente para situações que demandam resposta imediata. Conforme apontado por E5 (Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social),

trata-se de uma solução operacionalizada conforme a demanda, mediante disponibilização de vagas para casos considerados mais urgentes, permitindo o afastamento imediato da vítima do ambiente de risco.

Ainda sob essa perspectiva, E2 (Ministério Público), reconhece que a utilização de hotéis constitui uma medida possível dentro das condições atualmente disponíveis no município, que será acompanhada pelo órgão.

Do ponto de vista da gestão orçamentária, E7 indica que a utilização dessa modalidade está diretamente relacionada à possibilidade de contratação sob demanda. Nesse sentido, o credenciamento de hotéis apresenta-se como alternativa no plano operacional, especialmente diante da ausência de estrutura permanente de acolhimento. Não obstante, o mesmo entrevistado relatou a falta de interesse dos hotéis e pousadas do município, considerando que até o final de março de 2026, nenhum estabelecimento havia efetivado o credenciamento.

Embora reconhecida como alternativa viável no curto prazo, os relatos evidenciam limitações importantes quanto à sua adequação enquanto política de acolhimento. E4 (Centro de Referência Especializado de Assistência Social) destaca que o ambiente hoteleiro não oferece, necessariamente, condições adequadas no que se refere ao sigilo, à segurança e ao acompanhamento técnico das vítimas. Em municípios de pequeno porte, como São Borja, essa limitação se intensifica em razão da dificuldade de garantir anonimato.

De forma semelhante, E3 (Polícia Civil) aponta que embora os hotéis funcionem como alternativa emergencial, resolvendo o problema do pernoite imediato, “o hotel não oferece proteção integral. Falta a segurança orgânica especializada, o acompanhamento psicossocial 24 horas e o sigilo do local, que é comprometido em um ambiente comercial. Além disso, não há estrutura para permanência prolongada com filhos (escola, lazer, etc.).”

Além disso, os relatos indicam que outras possibilidades, como o encaminhamento para o abrigo municipal, não atendem às necessidades específicas das mulheres em situação de violência.

No âmbito político-institucional, E6 (Poder Legislativo) aponta que a dificuldade de implementação de serviços permanentes de acolhimento está relacionada, entre outros fatores, a limitações orçamentárias e à dependência de recursos externos, o que contribui para a manutenção de soluções emergenciais em detrimento de políticas estruturadas.

Assim, a análise dos relatos evidencia que a utilização da modalidade de credenciamento de hotéis, embora possa desempenhar papel relevante como resposta imediata em situações emergenciais, tenciona a apresentação de limitações quanto à segurança, ao sigilo e ao acompanhamento adequado das vítimas, não substituindo a necessidade de uma estrutura institucional específica e adequada de acolhimento.

(v) da percepção dos atores quanto à necessidade e à viabilidade de implementação de uma casa-abrigo no município

A análise das entrevistas evidencia que os atores institucionais atribuem elevada relevância à implementação de uma casa-abrigo no município de São Borja, especialmente no contexto da proteção às mulheres em situação de violência e da efetivação da medida protetiva de urgência de afastamento da vítima do lar.

De modo geral, os participantes apontam que a existência de um equipamento específico de acolhimento permitiria qualificar a resposta institucional, sobretudo nos casos em que se impõe o afastamento da vítima do lar. Nesse sentido, E3 (Polícia Civil) destaca que a ausência de um local de acolhimento imediato pode gerar situações de “peregrinação”, nas quais a vítima é encaminhada entre diferentes instituições, o que pode comprometer a continuidade da proteção e aumentar sua vulnerabilidade.

De forma semelhante, E4 (Centro de Referência Especializado de Assistência Social) aponta que a inexistência de um espaço específico limita as possibilidades de encaminhamento, especialmente para mulheres que não dispõem de rede de apoio, destacando que, em diversas situações, “a mulher não tem para onde ir”.

No âmbito do Poder Judiciário, E1 ressalta que a existência de uma casa-abrigo poderia impactar positivamente na aplicação das medidas protetivas, resguardando a integridade física e psicológica da vítima de forma mais vigiada pelo Estado.

Sob a perspectiva da gestão da política pública, E5 (Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social) destaca que a implementação de uma casa-abrigo permitiria não apenas o acolhimento físico das vítimas, mas também a realização de acompanhamento técnico especializado, incluindo suporte psicossocial e encaminhamentos intersetoriais. Tais elementos não são plenamente contemplados nas alternativas atualmente utilizadas.

Os relatos também indicam que a existência de uma casa-abrigo poderia alterar a própria dinâmica de aplicação das medidas protetivas de urgência no município. Isso porque a disponibilidade de um local seguro e estruturado ampliaria as possibilidades de encaminhamento imediato, reduzindo a dependência de soluções informais. Nesse contexto, a medida de afastamento da vítima do lar tenderia a se tornar mais viável na prática, diante da existência de condições concretas para sua execução. E3 (Polícia Civil) destaca "O Poder Judiciário e as autoridades policiais teriam mais segurança ao aplicar medidas de afastamento, sabendo que a estrutura de proteção é real e completa."

Por outro lado, evidenciam-se as dificuldades relacionadas à implementação desse tipo de equipamento. E6 (Poder Legislativo) menciona que já houve tentativas anteriores de implantação que não se concretizaram, associadas à dependência de recursos externos federais e à ausência de financiamento contínuo, o que revela entraves políticos e orçamentários à consolidação da política. De forma semelhante, E5 (Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social) destaca que a viabilidade da casa-abrigo depende da obtenção de recursos orçamentários e da articulação entre diferentes atores institucionais e esferas governamentais, bem como da adoção das medidas administrativas e legislativas necessárias à institucionalização da política pública.

De forma complementar, E7 (Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social) indica que a viabilidade de implantação de um equipamento dessa natureza está diretamente relacionada à disponibilidade orçamentária e à necessidade de estrutura permanente de financiamento, evidenciando que sua implementação envolve custos fixos.

Nesse contexto, os relatos também indicam a compreensão, por parte de alguns atores institucionais, de que a implementação de uma casa-abrigo pode ultrapassar a capacidade isolada do município, sendo associada à necessidade de organização em nível regional ou estadual. Nessa linha, a ideia de regionalização aparece como alternativa para viabilizar o serviço, permitindo a distribuição de custos entre diferentes entes e a ampliação da capacidade de atendimento, ao mesmo tempo em que reforça a necessidade de coordenação intergovernamental para a efetiva implementação da política.

E5 (Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social) ainda dispõe que o município vem avançando na discussão acerca da implementação de uma casa abrigo. O entrevistado destacou que o simples fato de o tema ser debatido, bem como a realização de credenciamento

pelo município, já demonstra um caminho para a concretização dessa política pública. Também ressaltou a importância da mobilização do Poder Legislativo e da atuação do Ministério Público no sentido de provocar o município e impulsionar a instituição da casa abrigo, além do aprimoramento das medidas coletivas de proteção.

Assim, as entrevistas revelam que a casa-abrigo é compreendida pelos atores institucionais como um equipamento central para o fortalecimento da política de enfrentamento à violência doméstica no município, sendo que sua ausência é capaz de impactar a efetividade das medidas protetivas de urgência, especialmente nos casos que demandam o afastamento da vítima do lar.

5.3. ANÁLISE DA POLÍTICA PÚBLICA NO CONTEXTO DA CIDADE DE SÃO BORJA

A análise de políticas públicas busca aprimorar o processo decisório estatal por meio da aplicação de métodos e técnicas voltados à formulação, à implementação e à avaliação de políticas, leis, programas, projetos ou ações públicas. Para Secchi (2020, p. 12) “o objetivo central dessa atividade é dar subsídios informativos para que a política pública seja mais apta a resolver ou mitigar o problema público”. Ainda segundo o autor:

> A análise, portanto, serve para aumentar as chances de uma boa formulação, decisão e posterior implementação de um curso de ação. Fazer análise com finalidade prática, prescritiva e de resolução de problemas públicos exige trabalho de pesquisa aprofundado, conversa com atores políticos, reuniões com a participação dos potenciais destinatários da política pública, coleta de documentos em repartições públicas, leitura de notícias dos meios de comunicação (Secchi, 2020, p. 09).

Nesse sentido, a análise de políticas públicas possui natureza eminentemente prática e prescritiva, voltada à resolução de problemas concretos que afetam coletividades. Esse tipo de análise exige um trabalho empírico aprofundado, que envolve pesquisa documental, levantamento e tratamento de dados, diálogo com atores políticos e administrativos, escuta dos potenciais destinatários da política e acompanhamento do debate público nos meios de comunicação (Secchi, 2020). Não se trata, portanto, de exercício meramente teórico, mas de

instrumento voltado à produção de conhecimento aplicado e ao aperfeiçoamento da tomada de decisão estatal.

Em um primeiro momento, realiza-se a etapa de definição do problema público, etapa fundamental para orientar as fases subsequentes da análise:

> A identificação do problema é geralmente feita pelos próprios grupos afetados, ou pelos meios de comunicação quando fazem denúncias e situações alarmantes ou de oportunidades de melhora, ou por qualquer indivíduo ou grupo que tenha sensibilidade pela causa. O trabalho de formação da agenda, ou seja, de propagação da percepção do problema para outros grupos da sociedade (formadores de opinião, meios de comunicação, políticos, governantes), eleva o problema público à condição de merecedor de intervenção pública (Secchi, 2020, p. 19).

A presente pesquisa, ao analisar a ausência de uma casa-abrigo destinada ao acolhimento de mulheres vítimas de violência doméstica no município de São Borja, insere-se precisamente nas fases iniciais do ciclo de políticas públicas, especialmente na formulação de alternativas de política pública para enfrentamento de um problema identificado e que está na agenda (Secchi, 2020). Embora a construção de uma casa-abrigo se apresente, à primeira vista, como a alternativa mais adequada, a análise de políticas públicas não se limita à indicação intuitiva de uma solução. Seu propósito é oferecer subsídios técnicos e analíticos capazes de qualificar o processo decisório, conferindo maior fundamentação e legitimidade às escolhas realizadas pelo Poder Público.

O primeiro passo analítico consiste em verificar se a situação examinada configura, de fato, um problema público. Para Secchi (2020), um problema público caracteriza-se pela discrepância entre o *status quo* e uma situação ideal possível, sendo percebido como uma condição coletivamente indesejada que exige ação governamental.

No contexto de São Borja, a inexistência de uma estrutura especializada de acolhimento para mulheres em situação de violência cria uma lacuna entre a concessão judicial de medidas protetivas de urgência e a efetiva garantia da segurança física e psicológica das vítimas, especialmente quando se faz necessário o afastamento da vítima do lar. Tal situação se manifesta, na prática, conforme evidenciado nas entrevistas, pela necessidade de adoção de soluções alternativas ou a dependência de redes informais de apoio, o que permite caracterizar a situação como um problema público.

A segunda questão essencial refere-se à distinção entre problemas públicos e problemas privados. Conforme analisa Secchi (2020, p. 20) “em uma sociedade minimamente racional, problemas públicos são resolvidos com política pública e problemas privados são resolvidos individualmente pelas pessoas”. Embora a violência doméstica e familiar contra a mulher se manifeste, em regra, no âmbito das relações privadas, seus efeitos transcendem a esfera individual das vítimas, na medida em que envolvem violações de direitos fundamentais e demandam atuação articulada do Estado. A ausência de uma casa-abrigo, nesse sentido, extrapola a esfera individual das vítimas.

A terceira questão proposta pelo autor diz respeito à possibilidade de enfrentamento do problema, pois “se a situação ideal é impossível, inalcançável ou os custos são tão grandes que inviabilizam qualquer solução, não existe tanta necessidade de investir em um trabalho de análise” (Secchi, 2020, p. 21). No caso de São Borja, contudo, o problema revela-se passível de enfrentamento. A implementação de uma estrutura de acolhimento para mulheres em situação de violência não depende de inovação legislativa ou tecnológica, mas da superação de entraves de natureza administrativa, financeira e de coordenação intergovernamental. A existência de respaldo jurídico expresso, especialmente na Constituição Federal e na Lei Maria da Penha, reforça a viabilidade normativa da política.

O potencial de tratamento do problema, a exemplificar, é corroborado pela técnica de *benchmarking:*

> A ideia central do *benchmarking* é verificar casos concretos de aplicação de processo, operação, função, estratégia ou modelo organizacional que foram exitosos em outras situações para que eles sirvam de inspiração aos participantes do processo criativo […] O problema identificado raramente é peculiar ao local, ou seja, há grandes possibilidades de que ele acometa outras comunidades políticas. O analista de política pública pode usar o *benchmarking* para descobrir soluções análogas que outros órgãos públicos, em outras cidades, estados ou países, utilizaram para enfrentar o mesmo problema (Secchi, 2020, p. 37).

Este cenário pode ser observado na cidade de Santo Antônio das Missões, cuja experiência demonstra a viabilidade técnica e financeira da implementação de um local adequado para recebimento de mulheres vítimas de violência doméstica, a Casa de Acolhimento Bem Me Quer. Conforme dados da Secretaria Municipal de Assistência Social, a estrutura possui área aproximada de 50m², capacidade para quatro vagas e investimento total

de R$ 130.000,00. Sua implementação resultou da iniciativa da Secretaria Municipal de Assistência Social, com apoio do Conselho Municipal da Mulher, da Câmara de Vereadores, da comunidade local e do Poder Judiciário (Secretaria Municipal de Assistência Social de Santo Antônio das Missões, 2025).

Os custos de manutenção revelam-se compatíveis com a realidade municipal, variando entre R$ 1.000,00 mensais em períodos sem acolhimento e aproximadamente R$ 6.000,00 quando há ocupação, em razão do sistema de plantão das equipes multidisciplinares. O acolhimento ocorre independentemente da existência prévia de medida protetiva judicial, com base na avaliação técnica do CREAS (Secretaria Municipal de Assistência Social de Santo Antônio das Missões, 2025).

A quarta questão essencial da análise refere-se à ética da política pública (Secchi, 2020). No caso da pesquisa, a política analisada alinha-se diretamente a valores fundamentais consagrados constitucionalmente, como a dignidade da pessoa humana, a proteção à vida e a promoção da igualdade de gênero, não se identificando conflitos éticos relevantes.

Superado o escrutínio inicial, procede-se ao diagnóstico do problema. Conforme destaca o autor, problemas públicos evidentes na atualidade são, em geral, resultado de processos históricos acumulados. A violência contra a mulher no Brasil, conforme demonstrado, possui caráter estrutural e histórico, demandando intervenções estatais contínuas.

A intensidade do problema pode ser analisada sob as perspectivas absoluta e relativa. A intensidade absoluta “reflete o quanto o problema é grave em si” (Secchi, 2020, p. 26), marcada pelo risco iminente à vida das mulheres e pela perpetuação do ciclo de violência. A intensidade relativa, por sua vez, refere-se ao cenário de “analisar o quanto o problema é grave comparado a outros problemas” (Secchi, 2020, p. 26), o que pode ser observado, entre outros indicadores, pelos dados da violência e concessão de medidas protetivas.

No que se refere à tendência do problema, a análise diacrônica proposta por Secchi (2020) permite classificá-lo como incremental. Problemas incrementais “são problemas públicos que se agravam de forma contínua e crescente ao longo do tempo, ou causam um desconforto progressivo nas pessoas” (Secchi, 2020, p. 27). A manutenção desse padrão, sem a correspondente ampliação da infraestrutura de acolhimento, projeta um possível cenário de manutenção do ciclo da violência e seu indesejado final, qual seja o crime de feminicídio.

Logo, o problema pode ser definido como: a inexistência de uma casa-abrigo no município de São Borja/RS constitui fator limitador da efetividade das medidas protetivas de urgência, especialmente nos casos em que se impõe o afastamento da vítima do lar?

Secchi (2020, p. 27) ressalta que a recomendação de definição do problema "parece simples, mas definir o problema pode ser o maior desafio de todo o processo, dada a dificuldade de separar o problema de suas causas e consequências e de delimitar o problema em uma frase que capture a sua essência".

Definido o problema, impõe-se a explicitação do objetivo da política pública, entendido como o resultado desejado pela intervenção estatal. No caso em análise, tal objetivo consiste em assegurar efetividade material às medidas protetivas de urgência no âmbito municipal, especialmente quando se impõe o afastamento da vítima do lar.

A análise das tentativas já empreendidas para enfrentar o problema evidencia importante entrave no processo de implementação da política pública. O Contrato de Repasse número 924278/2021, firmado entre o Ministério da Cidadania e a Secretaria de Desenvolvimento Social do Município de São Borja, prevê a construção de uma casa-abrigo, mediante emenda parlamentar no valor de R$ 382.000,00, com contrapartida municipal de R$ 157.133,78. Apesar de o Município ter cumprido as etapas sob sua responsabilidade, a ausência do repasse federal paralisou o processo, caracterizando uma falha de implantação associada à dependência de transferências intergovernamentais.

As políticas públicas, conforme destaca Secchi (2020), são resultados de interações, conflitos e cooperação entre múltiplos atores. No caso em análise, as beneficiárias diretas são as mulheres em situação de violência doméstica que precisam se afastar de seus lares, acompanhadas ou não de seus filhos. Os principais atores responsáveis pela implementação da política pública são os entes federativos e os órgãos que integram a rede de proteção à mulher, em especial aqueles incumbidos da formulação, do financiamento e da execução das ações de acolhimento institucional. A análise evidencia, contudo, que a não implementação da casa-abrigo decorre de entraves situados em diferentes níveis institucionais, notadamente da ausência do repasse de recursos federais e das limitações administrativas e financeiras existentes no âmbito local.

A verificação da viabilidade da política pública nos âmbitos político, administrativo e financeiro constitui etapa central da análise. No que se refere à viabilidade política, que "trata-

se da capacidade de angariar apoios políticos e de evitar oponentes políticos" (Secchi, 2020, p. 42), observa-se no município de São Borja um contexto favorável. As entrevistas realizadas revelam convergência entre os atores institucionais quanto à relevância da pauta e à necessidade de fortalecimento das estratégias de acolhimento, o que contribui para a permanência do tema na agenda pública local.

Além disso, a existência de respaldo jurídico explícito, especialmente na Constituição Federal e na Lei número 11.340/2006 (Lei Maria da Penha), aliada à atuação do Poder Judiciário local e à mobilização dos atores locais, contribui para o fortalecimento institucional da pauta e para o reconhecimento da necessidade de implementação da política. Cabe ressaltar, contudo, que a convergência institucional quanto à relevância da política não se converteu, até o momento, na implementação concreta da casa-abrigo, o que indica que, no contexto analisado, os condicionantes financeiros e institucionais têm se mostrado preponderantes.

A viabilidade administrativa, por sua vez, revela-se parcialmente atendida. O Município de São Borja demonstrou capacidade institucional ao formular a política, firmar contrato de repasse e prever contrapartida financeira. Esses elementos indicam a existência de competências técnicas e organizacionais básicas, nos termos propostos por Secchi (2020).

Todavia, a efetividade de uma casa-abrigo depende de gestão intersetorial contínua, articulação entre assistência social, saúde, segurança pública e sistema de justiça, bem como da existência de equipes técnicas qualificadas e protocolos operacionais claros, conforme as normas orientadoras de implementação. Esses aspectos ainda não podem ser objeto de análise no contexto da cidade de São Borja.

A viabilidade financeira constitui o principal entrave. Embora o Município tenha empenhado o valor de R$157.133,78 como contrapartida, a execução da obra permanece condicionada ao repasse federal de R$ 382.000,00, cuja não liberação resultou na paralisação da implantação. Tal situação evidencia uma fragilidade típica do federalismo cooperativo brasileiro, em que políticas públicas locais tornam-se excessivamente dependentes de transferências intergovernamentais, afetando sua previsibilidade e continuidade.

Arretche (2004) argumenta que o federalismo pós-1988 é caracterizado por uma forte centralização da autoridade política na União. A União detém competência exclusiva para legislar sobre direito Civil e Penal. Isso explica por que direitos como a própria Lei Maria da

Penha possui validade nacional, impedindo que os estados federados criem leis que retrocedam nos direitos das mulheres. No entanto, a autora ressalta um paradoxo, pois se a legislação é centralizada, a implementação das políticas públicas, por sua vez, é amplamente descentralizada. Para que todas as mulheres tenham o mesmo direito à proteção, é necessário que a União coordene estados e municípios para que estes executem as políticas de forma eficiente.

Experiências como a do município de Santo Antônio das Missões indicam que estruturas de acolhimento podem ser implementadas com investimentos iniciais inferiores aos já previstos no projeto de São Borja, além de apresentarem custos operacionais compatíveis com o orçamento municipal da assistência social. Dessa forma, a limitação financeira observada não decorre da impossibilidade material da política, mas da forma como os recursos são organizados, priorizados e condicionados a repasses externos.

Para sistematizar o diagnóstico, utiliza-se a técnica da árvore do problema, recomendada por Secchi (2020), que permite visualizar de maneira integrada as causas, o problema central e suas consequências.

No nível das causas (raízes), identificam-se fatores estruturais e institucionais, como a dependência de transferências intergovernamentais, a limitação orçamentária municipal e a baixa priorização da pauta no planejamento público local. No nível intermediário (tronco), situa-se o problema central: a ausência de uma casa-abrigo para mulheres em situação de violência no município de São Borja. No nível das consequências (ramos), observam-se efeitos concretos na atuação institucional e na proteção das vítimas, tais como a necessidade de utilização de soluções emergenciais (como encaminhamento para hotéis), a dependência da rede informal de apoio (familiares e conhecidos) e a limitação prática da aplicação da medida protetiva de afastamento do lar.

Figura 02 – Árvore do Problema



Fonte: Secchi (2020). Elaboração própria.

Superada a etapa diagnóstica, a análise de políticas públicas assume caráter prescritivo. Embora a mensuração detalhada dos custos das soluções emergenciais adotadas pelo Município não constitua objeto desta pesquisa, os dados levantados e as percepções dos atores institucionais indicam que o credenciamento de hotéis e pousadas, atualmente utilizado em São Borja, apresenta limitações quanto à oferta de atendimento especializado e à disponibilização de estrutura adequada para a proteção das mulheres em situação de violência.

Conforme apontado pelos entrevistados, essa alternativa permite resposta imediata em situações emergenciais, mas apresenta limitações quanto ao sigilo, à segurança e ao acompanhamento técnico das vítimas, evidenciando seu caráter provisório. As entrevistas reforçam esse diagnóstico ao indicar que a ausência de estrutura de acolhimento impõe limites à atuação institucional, especialmente nos casos de maior vulnerabilidade. Ainda que existam

alternativas emergenciais, estas não substituem a necessidade de um equipamento específico e permanentemente estruturado.

A proposta de implementação de uma casa-abrigo, nesse contexto, não se fundamenta apenas em diretrizes normativas, mas nos achados empíricos da pesquisa, que evidenciam a necessidade de instrumentos capazes de viabilizar a execução das medidas protetivas no plano concreto. Sob o ponto de vista da efetividade, a casa-abrigo apresenta potencial para reduzir a distância entre a concessão formal da medida protetiva de urgência e sua concretização, especialmente nos casos em que o afastamento da vítima do lar se mostra necessário à preservação de sua integridade.

Evidencia-se, assim, que o problema analisado não se restringe à dimensão normativa da política pública, mas se situa no plano de sua implementação. Embora a política de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher disponha de sólido respaldo jurídico, sua efetividade mostra-se comprometida, no contexto local, quando inexistem os instrumentos institucionais e materiais necessários à sua execução.

À luz da análise realizada, verifica-se que o município de São Borja apresenta condições jurídicas, políticas e administrativas favoráveis à implementação de uma casa-abrigo. O principal obstáculo identificado reside na dependência de transferências intergovernamentais e nas limitações relacionadas à alocação de recursos públicos.

Dessa forma, conclui-se que a inexistência de uma casa-abrigo no município configura uma lacuna de implementação que compromete a capacidade estatal de converter a proteção jurídica formalmente assegurada em segurança concreta para as mulheres em situação de violência.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa teve por objetivo analisar de que forma a ausência de uma casa-abrigo no município de São Borja/RS interfere na efetividade das medidas protetivas de urgência, especialmente nos casos em que se revela necessário o afastamento da mulher do lar. Com base nos resultados obtidos, conclui-se que o problema de pesquisa foi respondido, evidenciando que a inexistência de uma estrutura especializada de acolhimento compromete a

efetividade da proteção estatal e limita a concretização da proteção integral assegurada às mulheres em situação de violência doméstica e familiar

Embora o município disponha de mecanismos emergenciais, como o encaminhamento para hotéis e pousadas, tais alternativas apresentam limitações quanto ao sigilo, à segurança e ao acompanhamento técnico interdisciplinar, não substituindo integralmente as funções desempenhadas por uma casa-abrigo.

A pesquisa também demonstrou que o município de São Borja adotou providências relevantes com vistas à implementação da política pública, como a celebração de contrato de repasse com a União, a realização do procedimento licitatório e a previsão de contrapartida financeira municipal. Esses elementos evidenciam que a necessidade de implantação da casa-abrigo já foi institucionalmente reconhecida no âmbito local.

O principal obstáculo identificado reside na dependência de transferências intergovernamentais e nas limitações relacionadas ao financiamento da política pública. Evidenciam-se, nesse cenário, os desafios inerentes ao federalismo cooperativo brasileiro, no qual a efetivação de políticas públicas locais frequentemente depende da coordenação entre diferentes níveis de governo.

Sob a perspectiva da análise de políticas públicas, conclui-se que a ausência de uma casa-abrigo em São Borja configura uma lacuna de implementação. O problema não decorre da inexistência de respaldo jurídico ou da falta de reconhecimento institucional da demanda, mas da dificuldade de converter decisões, recursos e competências em uma estrutura efetiva e permanentemente organizada de proteção às mulheres em situação de violência.

Importa ressaltar que os resultados obtidos corroboraram a estrutura analítica previamente delineada na árvore do problema elaborada. Confirmou-se que a ausência de uma casa-abrigo produz consequências sobre a efetividade das medidas protetivas de urgência, especialmente nos casos em que o afastamento da mulher do lar se faz necessário. A análise realizada também evidenciou a dependência das redes informais de apoio, constituídas por familiares e conhecidos, a utilização de soluções emergenciais de acolhimento e os entraves relacionados ao financiamento e à priorização da política pública no planejamento governamental.

A principal contribuição da pesquisa consiste em analisar, de forma articulada, a relação entre a concessão das medidas protetivas de urgência e a existência de condições

materiais e institucionais necessárias à sua efetiva concretização. Ao estabelecer essa conexão no contexto municipal, evidenciou-se que a proteção das mulheres em situação de violência doméstica e familiar depende não apenas da decisão judicial que defere a medida, mas também da disponibilidade e implementação de estruturas concretas e de suporte capazes de assegurar sua efetividade.

No âmbito do Mestrado Profissional em Políticas Públicas, a relevância reside na produção de conhecimento aplicado, construído a partir da análise de uma política pública ainda não implantada no município. A pesquisa sintetizou informações e evidências relevantes, como a relação entre os dados da violência doméstica e familiar contra a mulher e a concessão de medidas protetivas de urgência como resposta estatal, oferecendo subsídios técnicos e analíticos ao Poder Executivo, ao Poder Legislativo, ao Poder Judiciário, ao Ministério Público e aos demais órgãos da rede de proteção para a reflexão sobre alternativas voltadas ao fortalecimento do atendimento às mulheres em situação de violência.

No contexto de São Borja, espera-se que os achados desta pesquisa contribuam para qualificar o debate público e institucional sobre a necessidade de implantação de uma casa-abrigo e, de forma mais ampla, para o aprimoramento de estratégias de acolhimento disponíveis no município. Ao tornar visíveis os dados, os limites enfrentados pelos profissionais e as consequências da ausência do equipamento, o arcabouço buscou oferecer elementos concretos para subsidiar processos decisórios futuros.

Adicionalmente, os resultados obtidos permitem apontar possíveis diretrizes para o aperfeiçoamento da política pública local e regional, dentre as quais se destacam a criação de uma casa-abrigo regional destinada ao atendimento dos municípios da fronteira oeste; a constituição de consórcios intermunicipais para compartilhamento de custos e de estrutura administrativa; e a elaboração de protocolos específicos para municípios fronteiriços, considerando suas particularidades territoriais, institucionais e socioeconômicas.

Convém destacar que a pesquisa não teve por finalidade analisar a totalidade das políticas públicas voltadas ao enfrentamento da violência contra a mulher no município, mas especificamente a relação entre as medidas protetivas de urgência e a inexistência de uma estrutura institucional de acolhimento (casa-abrigo). Trata-se, portanto, de recorte metodológico delimitado, que não esgota a complexidade do tema, mas evidencia aspecto central para a efetivação da proteção estatal, possibilitando o desenvolvimento de pesquisas

futuras, tais como estudos comparativos, avaliações de implementação, análises de custos da política pública, entre outras abordagens.

Por fim, conclui-se que a efetividade das medidas protetivas de urgência depende não apenas da atuação do sistema de justiça, mas da existência de estruturas institucionais aptas a oferecer acolhimento sigiloso, proteção integral e acompanhamento técnico especializado às mulheres em situação de risco. No contexto de São Borja, a implantação de uma casa-abrigo apresenta-se como alternativa particularmente adequada ao fortalecimento da política pública de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher e à concretização dos direitos assegurados pelo ordenamento jurídico.

7. REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Guilherme Assis de; ZAPATER, Maíra Cardoso. Capítulo 5: direito à igualdade e formas de discriminação contra a mulher. *In:* FERRAZ, Carolina Valença; LEITE, George Salomão; LEITE, Glauber Salomão; LEITE, Glauco Salomão (organizadores). **Manual dos direitos das mulheres**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 97-109.

ANDREUCCI, Ricardo Antonio. **Legislação penal especial**. 16 ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2025.

ANDREUCCI, Ricardo Antonio. **Manual de direito penal**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

ANDREUCCI, Ricardo Antonio. Parte II Proteção Infraconstitucional. Capítulo I: violência doméstica e Lei Maria da Penha. *In:* FERRAZ, Carolina Valença; LEITE, George Salomão; LEITE, Glauber Salomão; LEITE, Glauco Salomão (organizadores). **Manual dos direitos das mulheres**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 237-401.

ARAÚJO, Luiz Alberto David. Parte I Aspectos Constitucionais. Capítulo I: princípios constitucionais, efetividade e a proteção da mulher. *In:* FERRAZ, Carolina Valença; LEITE, George Salomão; LEITE, Glauber Salomão; LEITE, Glauco Salomão (organizadores). **Manual dos direitos das mulheres**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 23-31.

ARRETCHE, Marta. **Federalismo e políticas sociais no Brasil**: problemas de coordenação e autonomia.

ARRETCHE, Marta. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. *In:* BARREIRA; CARVALHO (Orgs.). **Tendência e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. 2001.

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Tendências no estudo sobre avaliação. *In:* RICO, Elizabeth Melo (Org.). **Avaliação de Políticas Sociais**: uma questão em debate. São Paulo: Cortez, 1998.

BANDEIRA, Lourdes Maria. Violência de gênero: a construção de um campo teórico e de investigação. **Revista Sociedade e Estado**. Brasília, v. 29, n. 2, p. 449-469, ago. 2014. Disponível em: https://www.scielo.br/j/se/a/QDj3qKFJdHLjPXmvFZGsrLq/abstract/?lang=pt. Acesso em 26 jan. 2026.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**; tradução Luís Antero Reto, Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2016.

BIANCHINI, Aline. Lei Maria da Penha: **Lei n. 11.340/2006**: Aspectos assistenciais, protetivos e criminais da violência de gênero. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de direito penal**: Parte geral: arts. 1 a 120 v.1. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

BOULUS, Kátia. Breves Considerações sobre a Violência contra a Mulher no Âmbito da Família. *In:* PINTO, Alessandra Caligiuri Calabresi (coord.). **Direitos das Mulheres**: igualdade, perspectivas e soluções. São Paulo: Almedina, 2020, p. 174 – 187.

BRANCO, Luciana Temer Castelo. Parte I Aspectos Constitucionais, Capítulo 4: o feminino e o direito à igualdade: ações afirmativas e a consolidação da igualdade material. *In:* FERRAZ, Carolina Valença; LEITE, George Salomão; LEITE, Glauber Salomão; LEITE, Glauco Salomão (organizadores). **Manual dos direitos das mulheres**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 81 – 96.

BRASIL. **Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009.** Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Brasília, DF: CNAS, 2009. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/resolucao_cnas_n109_%202009.pdf. Acesso em 09 jun. 2025.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 06 mai. 2026.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940**. Código Penal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 02 out. 2025.

BRASIL. **Diretrizes Nacionais para o Abrigamento de Mulheres em situação de risco e violência**. Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres/Secretaria Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. Brasília, 2011. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/copy_of_acervo/outras-referencias/copy2_of_entenda-a-violencia/pdfs/diretrizes-nacionais-para-o-abrigamento-de-mulheres-em-situacao-de-risco-e-de-violencia. Acesso em 01 mar. 2025.

BRASIL. **Lei de 16 de dezembro de 1830.** Manda executar o Código Criminal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim-16-12-1830.htm>. Acesso em 10 mai. 2025.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em 16 fev. 2026.

BRASIL. **Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006**. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher;

dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm. Acesso em 07 jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.550, de 19 de abril de 2023**. Altera a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para dispor sobre as medidas protetivas de urgência e estabelecer que a causa ou a motivação dos atos de violência e a condição do ofensor ou da ofendida não excluem a aplicação da Lei. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14550.htm. Acesso em 07 jan. 2026.

BRASIL. **Lei nº 14.994, de 09 de outubro de 2024**. Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), o Decreto-Lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941 (Lei das Contravenções Penais), a Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal), a Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990 (Lei dos Crimes Hediondos), a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha) e o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), para tornar o feminicídio crime autônomo, agravar a sua pena e a de outros crimes praticados contra a mulher por razões da condição do sexo feminino, bem como para estabelecer outras medidas destinadas a prevenir e coibir a violência praticada contra a mulher. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/l14994.htm. Acesso em 02 abr. 2025.

BRASIL. **Resolução nº 466, de 12 de dezembro de 2012**. Diretrizes e normas regulamentadoras de pesquisas envolvendo seres humanos. Disponível em: https://www.gov.br/conselho-nacional-de-saude/pt-br/atos-normativos/resolucoes/2012/resolucao-no-466.pdf/view. Acesso em 28 jun. 2025.

CAPEZ, Fernando. **Legislação penal especial**. 20 ed. São Paulo: Saraiva, 2025.

CARMO, Nádia Amaro do; RODRIGUES, Ozaias da Silva. Minha carne não me define: a hipersexualização da mulher negra no Brasil. **O Público e o Privado**, Fortaleza, v. 19, n. 40, 2021, p. 73-100. Disponível em: https://revistas.uece.br/index.php/opublicoeoprivado/article/view/5274. Acesso em 26 out. 2025.

CHANTER, Tina. **Gênero**: conceitos-chave em filosofia. Tradução de Vinicius Figueira. Porto Alegre: Artmed, 2011.

CORDEIRO, Natália. Ação governamental e direito das mulheres: abrigamento para mulheres ameaçadas de morte no Brasil. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 23, 2017, p. 259-294. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/K3gMq55ghXtH49rJmsNY43N/?format=pdf&lang=pt. Acesso em 25 out. 2025.

COSTA, Ana Alice Alcântara; SARDENGERG, Cecília Maria B. (organizadoras). **O Feminismo no Brasil**: Reflexões teóricas e perspectivas. Núcleo de estudos interdisciplinares sobre a mulher. FFCH/UFBA, 2008. Disponível em: http://www.neim.ufba.br/site/arquivos/file/feminismovinteanos.pdf. Acesso em 20 out. 2025.

D'ALKMIN, Sônia Maria; AMARAL, Sérgio Tibiricá. A conquista do voto feminino no Brasil. **II Encontro de Iniciação Científica e I Encontro de Extensão Universitária**, Presidente Prudente, v. 21, n. 2, 2006. Disponível em: http://intertemas.toledoprudente.edu.br/index.php/ETIC/article/view/1219. Acesso em 21 set. 2025.

DELMANTO, Roberto; DELMANTO, Roberto Junior; DELMANTO, Fabio M. de Almeida. **Leis penais especiais comentadas**. 3. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

DIAS, Maria Berenice. **A mulher no Código Civil**. 2010. Disponível em: https://berenicedias.com.br/a-mulher-no-codigo-civil/. Acesso em 10 jul. 2025.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas**: princípios, propósitos e processos. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

DRAIBE, Sonia Mirian. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. *In:* BARREIRA, Maria Cecilia Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de (organizadoras). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo, IEE, PUC-SP, 2001, p. 13-42.

FARAH, Maria Ferreira Santos. Gênero e políticas públicas. **Revista Estudos Feministas**. Florianópolis, v. 12, n. 1, jan. 2004, p. 47–71. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ref/a/T3X8zdDGn5DZbcjxTLjcyKM/abstract/?lang=pt. Acesso em 15 jul. 2025.

FERNANDES, Valéria Diez Scarance; ÁVILA, Thiago Pierobom de; MEDEIROS, Marcela Novais. **Manual de Medidas Protetivas de Urgência**: Avaliação e Gestão de Risco. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025.

FERNANDES, Valéria Diez Scarance. **Lei Maria da Penha**: o processo penal no caminho da efetividade: abordagem jurídica e multidisciplinar. São Paulo: Atlas, 2013.

GIL, Antonio Carlos. **Como fazer pesquisa qualitativa**. 1. ed. São Paulo, Atlas, 2021.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** São Paulo, Atlas, 2024.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 7. ed. Barueri, Atlas, 2025.

GITAHY, Raquel Rosan Christino; MATOS, Maureen Lessa. A Evolução dos Direitos da Mulher. **Colloquium Humanarum**. [*S.l.*], v.4, n.1, 2008, p. 74-90. Disponível em: https://journal.unoeste.br/index.php/ch/article/view/223. Acesso em 07 nov. 2025.

GONÇALVES, Marli. **Feminismo no cotidiano**: bom para mulher. E para homens também...São Paulo: Contexto, 2019.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Cidades e Estados. **São Borja**. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/rs/sao-borja.html. Acesso em 16 nov. 2025.

JESUS, Damásio de. **Violência contra a mulher**: aspectos criminais da Lei n. 11.340/2006. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

KRENKEL, Scheila; MORÉ, Carmen Leontina Ojeda Ocampo. O Acolhimento dos Profissionais que Atuam em Casa-Abrigo na Perspectiva de Mulheres que Sofreram Violência. **Revista Psico**, Porto Alegre, v. 46, n. 2, abr./jun. 2015, p. 254-264. Disponível em: https://revistaseletronicas.pucrs.br/revistapsico/article/view/17616/13353. Acesso em 01 mai. 2025.

LIMA, Amanda Gabriela Gomes de. "Nenhuma a menos": o movimento feminista e o enfrentamento ao feminicídio na América Latina. **Seminário Internacional Fazendo Gênero**, 2017. Disponível em: http://www.wwc2017.eventos.dype.com.br/site/anaiscomplementares. Acesso em 14 abr. 2025.

LIPSKY. Michael. Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services. New York: Russell Sage Foundation, 1980.

LOTTA, Gabriela. **Burocracia e Implementação de Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea/Enap. 2019.

MASSON, Cleber. **Direito penal**: parte especial (arts. 121 a 212). 18 ed. Rio de Janeiro: Método, 2025.

MIRANDA, Bruna Woinorvski de. A política de abrigamento de mulheres em situação de risco e violência. **Periódico do Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Gênero e Direito**, v. 6, n. 2, 2017, pp. 43-68. Disponível em: https://periodicos.ufpb.br/index.php/ged/article/view/36103. Acesso em 03 jun. 2025.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Curso de direito penal**: parte especial: arts. 121 a 212 do Código Penal. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025.

PEDRO, Joana Maria. Traduzindo o debate: o uso da categoria gênero na pesquisa histórica. **História (São Paulo)**, v. 24, n. 1, 2005, p. 77-98. Disponível em: https://www.scielo.br/j/his/a/fhHv5BQ6tvXs9X4P3fR4rtr/abstract/?lang=pt. Acesso em 11 mai. 2026.

PINTO, Muriel; COLVERO, Ronaldo Bernardino. A região de fronteira São Borja-Brasil/Santo Tomé-Argentina: as representações sociais tradicionais pós construção da

ponte da integração (1994-1997). **Revista do Desenvolvimento Regional**, Santa Cruz do Sul, v. 20, n. 3, set. 2015, p. 303-343. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/305227835_A_REGIAO_DE_FRONTEIRA_SAO_BORJA-BRASILSANTO_TOME-ARGENTINA_AS_REPRESENTACOES_SOCIAIS_TRADICIONAIS_POS_CONSTRUCAO_DA_PONTE_DA_INTEGRACAO_1994-1997. Aceso em 10 abr. 2026.

PINTO, Muriel. **A identidade socioterritorial missioneira na cidade histórica de São Borja-RS**: as hegemonias de poder sobre uma identidade tradicional enraizada entre antigas reduções jesuítico-guarani. 2015. Programa de pós-graduação em Geografia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. Disponível em: https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/131160/000980214.pdf. Acesso em 22 mar. 2026.

RIO GRANDE DO SUL (Estado). **Lei nº 15.988, de 03 de agosto de 2023**. Institui o Programa Estadual de Enfrentamento à Violência contra a Mulher e dá outras providências. Disponível em: https://leisestaduais.com.br/rs/lei-ordinaria-n-15988-2023-rio-grande-do-sul-consolida-a-legislacao-relativa-as-mulheres-vitimas-de-violencia-no-ambito-do-estado-do-rio-grande-do-sul. Acesso em 06 jan. 2026.

RIO GRANDE DO SUL (Estado). Secretaria de Justiça, Cidadania e Direitos Humanos. Departamento de Políticas para as Mulheres. **Guia para adesão de políticas de proteção às mulheres nos municípios**, Porto Alegre, 2021. Disponível em: https://famurs.com.br/uploads/noticia/25238/CARTILHA_DA_MULHER.pdf. Acesso em 03 jun. 2025.

RIO GRANDE DO SUL (Estado). Secretaria da Segurança Pública. **Indicadores da violência contra a mulher**. Disponível em: https://ssp.rs.gov.br/indicadores-da-violencia-contra-a-mulher. Acesso em: 04 out. 2025.

RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas**. 3. ed. Florianópolis: UFSC, 2014.

SANTO ANTÔNIO DAS MISSÕES (RS). Secretaria Municipal de Assistência Social. **Informações sobre a Casa de Acolhimento Bem Me Quer.** Santo Antônio das Missões, 2025.

SÃO BORJA (RS). Secretaria Municipal do Desenvolvimento Social de São Borja. **Informações sobre a previsão de construção de casa-abrigo e financiamento da política de proteção às mulheres.** São Borja, 2025.

SÃO BORJA (RS). Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social. **Termo de Referência para credenciamento de hotéis e pousadas para acolhimento de mulheres em situação de violência doméstica e familiar.** São Borja, 2025.

SÃO BORJA (RS). Edital de Chamamento Público nº 01/2026. **Credenciamento de hotéis, pousadas ou similares localizados no município de São Borja/RS para acolhimento de mulheres em situação de violência doméstica e familiar.** São Borja, 2026.

SÃO BORJA (RS). 2ª Vara Criminal da Comarca de São Borja. **Dados sobre as medidas protetivas de urgência no biênio 2023-2024**. 2025.

SARAVIA, Enrique. Introdução à Teoria da Política Pública. *In*: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (org.). **Políticas Públicas**; coletânea. Brasília: ENAP, 2006, p. 13-42. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1254/1/cppv1_0101_saravia.pdf. Acesso em 04 set. 2025.

SECCHI, Leonardo; COELHO, Fernando de Souza; PIRES, Valdemir. **Políticas públicas**: conceitos, casos práticos, questões de concursos. 3. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2020.

SECCHI, Leonardo. **Análise de políticas públicas**: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções. São Paulo: Cengage Learning, 2020.

SECRETARIA ESPECIAL DE POLÍTICAS PARA MULHERES (SPM). **Termo de Referência**: Apoio a casas abrigo e centros de referência. Brasília: Presidência da República, 2006.

SILVA, Glauce Cerqueira Corrêa da *et al*. A mulher e sua posição na sociedade - da antiguidade aos dias atuais. **Revista SBPH**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, 2005, p. 65-76. Disponível em: http://pepsic.bvsalud.org/pdf/rsbph/v8n2/v8n2a06.pdf. Acesso em 03 out. 2025.

SILVEIRA, Stefano José Caetano da. **Uma breve análise do federalismo no Brasil**. Revista Diálogo, Canoas, n. 21, p. 29-46, jul-dez 2012.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. Porto Alegre, v. 8, n. 16, jul./dez. 2006, p. 20-45. Disponível em: https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgfSqDVQhc4jm/?format=pdf&lang=pt. Acesso em 10 set. 2025.

TAVARES, Jaíse Marien Fraxe *et al.* Evolução dos Direitos das Mulheres e Desafios para Alcançar a Igualdade de Gênero no Século XXI. **Revista de Direito da Amazônia** – Edição Especial – Seminário Internacional de Direito Militar e Direitos Humanos, Manuas, v.1, n.2, 2020, p. 01-23. Disponível em: https://rda.tjam.jus.br/ojs-3/index.php/DireitoAmazonia/article/view/50/42. Acesso em 06 jan. 2026.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL (TJRS). **Apelação Cível nº 5002444-73.2019.8.21.0072**. Relator: Nelson Antonio Monteiro Pacheco. Julgado em: 26. ago. 2021. Disponível em: https://www.tjrs.jus.br/novo/imprime-html-jurisprudencia. Acesso em 04 fev. 2026.

WESTIN, Ricardo. Para lei escolar do Império, meninas tinham menos capacidade intelectual que meninos. **Agência Senado**. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/arquivo-s/nas-escolas-do-imperio-menino-estudava-geometria-e-menina-aprendia-corte-e-costura?utm_source=chatgpt.com. Acesso em 23 ago. 2025.

YIN, Robert K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos [recurso eletrônico]; tradução: Cristhian Matheus Herrera. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

8. APÊNDICES

APÊNDICE A: Roteiro de entrevistas

Perguntas gerais:

1. Como o (a) senhor(a) percebe a evolução e os principais desafios da violência doméstica no município nos últimos anos?

2. Na sua percepção, as medidas protetivas de urgência têm sido eficazes para garantir a segurança das mulheres? Por quê?

3. Nos casos em que o afastamento da vítima do lar se mostra necessário, quais são as principais dificuldades e entraves institucionais enfrentados no município?

4. A inexistência de uma casa-abrigo impacta, na sua avaliação, a efetividade das medidas protetivas? De que forma?

5. Como o(a) senhor(a) avalia a modalidade de credenciamento de hotéis quanto à proteção integral da vítima? Quais potencialidades e quais limitações identifica?

6. Além do credenciamento de hotéis, existem outras alternativas institucionais quando a medida protetiva exige o afastamento da vítima do lar?

7. Na sua avaliação, a implementação de uma casa-abrigo seria viável no município? Sob quais condições? Comparativamente à modalidade atual de credenciamento de hotéis, quais diferenças estruturais existiriam?

8. A existência de uma casa-abrigo poderia alterar a dinâmica de aplicação das medidas protetivas de urgência no município? Como?

Perguntas específicas (aplicadas a atores com atribuições na gestão e financiamento municipal):

9. Considerando o credenciamento de hotéis como alternativa ao afastamento da vítima do lar, como essa modalidade funciona na prática e como se dá sua forma de financiamento e manutenção no âmbito municipal?

10. Considerando a estrutura atual da política socioassistencial, quais seriam as condições necessárias para a implementação e manutenção de uma casa-abrigo?

11. A dependência de transferências intergovernamentais constitui obstáculo determinante para a execução da politica ou existem alternativas viáveis no âmbito municipal?

APÊNDICE B: Termos de Consentimento Livre e Esclarecido

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Prezado(a) Senhor(a),

Você está sendo convidado(a) a participar da pesquisa intitulada "**MEDIDAS PROTETIVAS DE URGÊNCIA E A AUSÊNCIA DE UMA CASA-ABRIGO PARA MULHERES EM SÃO BORJA/RS**", desenvolvida por Bruna Cardoso Goulart, mestranda do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA), sob orientação da Profa. Dra. Jaqueline Carvalho Quadrado.

O objetivo do estudo é analisar se a ausência de uma casa-abrigo no município de São Borja/RS limita a efetividade da aplicação das medidas protetivas de urgência, especialmente nos casos em que se impõe o afastamento da vítima do lar.

Sua participação se justifica por sua atuação profissional na aplicação, gestão ou acompanhamento das medidas protetivas no município.

A participação é voluntária e consistirá na realização de uma entrevista semiestruturada, com duração aproximada de 15 a 20 minutos. A entrevista poderá ser gravada somente mediante autorização. Caso não seja autorizada a gravação, a pesquisadora realizará registro escrito das informações.

O(a) participante poderá desistir a qualquer momento, sem qualquer prejuízo. O(a) participante poderá, ainda, recusar-se a responder qualquer pergunta, sem necessidade de justificativa.

As informações fornecidas serão utilizadas exclusivamente para fins acadêmicos. Será garantido o anonimato, sendo os participantes identificados apenas por códigos (ex.: Entrevistado(a) 1, Entrevistado(a) 2), com indicação do órgão a que está vinculado.

Os dados coletados serão armazenados em arquivo digital em ambiente seguro, sob responsabilidade da pesquisadora, e utilizados apenas para elaboração da dissertação e eventuais publicações acadêmicas, sempre preservando a identidade dos participantes.

Os riscos da pesquisa são mínimos e podem envolver eventual desconforto ao tratar de questões institucionais relacionadas à política pública local. Como benefício indireto, espera-se contribuir para o aprimoramento das políticas públicas de enfrentamento à violência contra a mulher no município.

Declaro que fui devidamente informado(a) sobre os objetivos, procedimentos, riscos e benefícios da pesquisa, e que concordo voluntariamente em participar.

Local e data: _____

Nome: _____

_____

Assinatura do participante

( ) Autorizo a gravação da entrevista
( ) Não autorizo a gravação da entrevista

Documento assinado digitalmente
gov.br
BRUNA CARDOSO GOULART
Data: 02/03/2026 11:52:36-0300
Verifique em https://validar.iti.gov.br

Bruna Cardoso Goulart
brunagoulart.aluno@unipampa.edu.br
Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas

Documento assinado digitalmente
gov.br
JAQUELINE CARVALHO QUADRADO
Data: 02/03/2026 09:02:23-0300
Verifique em https://validar.iti.gov.br

Profa. Dra. Jaqueline Carvalho Quadrado
jaquelinequadrado@unipampa.edu.br
Orientadora

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Prezado(a) Senhor(a),

Você está sendo convidado(a) a participar da pesquisa intitulada "**MEDIDAS PROTETIVAS DE URGÊNCIA E A AUSÊNCIA DE UMA CASA-ABRIGO PARA MULHERES EM SÃO BORJA/RS**", desenvolvida por Bruna Cardoso Goulart, mestranda do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA), sob orientação da Profa. Dra. Jaqueline Carvalho Quadrado.

O objetivo do estudo é analisar se a ausência de uma casa-abrigo no município de São Borja/RS limita a efetividade da aplicação das medidas protetivas de urgência, especialmente nos casos em que se impõe o afastamento da vítima do lar.

Sua participação se justifica por sua atuação profissional na gestão pública municipal, contribuindo para a análise comparativa da organização institucional e das alternativas adotadas na região (especificamente na cidade de Santo Antônio das Missões/RS) para o atendimento de mulheres em situação de violência.

A participação é voluntária e consistirá na realização de uma entrevista estruturada, com duração aproximada de 15 a 20 minutos. A entrevista poderá ser gravada somente mediante autorização. Caso não seja autorizada a gravação, a pesquisadora realizará registro escrito das informações.

O(a) participante poderá desistir a qualquer momento, sem qualquer prejuízo. O(a) participante poderá, ainda, recusar-se a responder qualquer pergunta, sem necessidade de justificativa.

As informações fornecidas serão utilizadas exclusivamente para fins acadêmicos. Será garantido o anonimato, sendo os participantes identificados apenas por códigos (ex.: Entrevistado(a) 1, Entrevistado(a) 2), com indicação do órgão a que está vinculado.

Os dados coletados serão armazenados em arquivo digital em ambiente seguro, sob responsabilidade da pesquisadora, e utilizados apenas para elaboração da dissertação e eventuais publicações acadêmicas, sempre preservando a identidade dos participantes.

Os riscos da pesquisa são mínimos e podem envolver eventual desconforto ao tratar de questões institucionais relacionadas à política pública local. Como benefício indireto, espera-se contribuir para o aprimoramento das políticas públicas de enfrentamento à violência contra a mulher no município.

Declaro que fui devidamente informado(a) sobre os objetivos, procedimentos, riscos e benefícios da pesquisa, e que concordo voluntariamente em participar.

Local e data: _____

Nome: _____

_____

Assinatura do participante

( ) Autorizo a gravação da entrevista
( ) Não autorizo a gravação da entrevista

gov.br Documento assinado digitalmente
BRUNA CARDOSO GOULART
Data: 26/03/2026 10:40:42-0300
Verifique em https://validar.iti.gov.br

Bruna Cardoso Goulart
brunagoulart.aluno@unipampa.edu.br
Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas

gov.br Documento assinado digitalmente
JAQUELINE CARVALHO QUADRADO
Data: 26/03/2026 11:41:23-0300
Verifique em https://validar.iti.gov.br

Profa. Dra. Jaqueline Carvalho Quadrado
jaquelinequadrado@unipampa.edu.br
Orientadora

9. ANEXOS

ANEXO A: Ofício nº 40/2025/DC-SB/UNIPAMPA encaminhado à 2ª Vara Criminal da Comarca de São Borja

SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
Universidade Federal do Pampa

Ofício nº 40/2025/DC-SB/UNIPAMPA

São Borja, 20 de maio de 2025.

À 2ª Vara Criminal da Comarca de São Borja/RS,

Assunto: **Solicitação de informações para subsidiar pesquisa acadêmica de mestrado**

Referência: Caso responda este Ofício, indicar expressamente o Processo nº 23100.008463/2025-53.

Ao cumprimentá-los respeitosamente, vimos solicitar o relatório das medidas protetivas decretadas nos anos de 2023 e 2024, com a finalidade de instruir a pesquisa acadêmica da mestranda Bruna Cardoso Goulart, portadora do CPF 032.436.660-40, sobre abrigamento (casas-abrigo) para mulheres vítimas de violência doméstica na cidade de São Borja/RS. A pesquisa está sendo desenvolvida sob orientação da professora Jaqueline Carvalho Quadrado, docente do Mestrado em Políticas Públicas do Campus São Borja.

Colocamo-nos à disposição para eventuais esclarecimentos pelos seguintes Contatos:

Prof. Jaqueline Quadrado (orientadora): jaquelinequadrado@unipampa.edu.br;

Acadêmica Bruna Goulart (autora da pesquisa): brunagoulart.aluno@unipampa.edu.br;

Secretaria da direção do Campus: saoborja@unipampa.edu.br; (55) 3430-9850.

Atenciosamente,

Valmor Rhoden
Diretor do Campus São Borja

Assinado eletronicamente por **VALMOR RHODEN**, **Diretor(a) Campus São Borja**, em 20/05/2025, às 11:29, conforme horário oficial de Brasília, de acordo com as normativas legais aplicáveis.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.unipampa.edu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1740811** e o código CRC **F82B5EBE**.

Referência: Caso responda este Ofício, indicar expressamente o Processo nº 23100.008463/2025-53 SEI nº 1740811

ANEXO B: Resposta de Ofício pela Juíza Bárbara Pereira Saraiva

Resposta ao Ofício nº 40/2025/DC-SB/UNIPAMPA
Processo nº 23100.008463/2025-53

Vistos.

Considerando o teor do Ofício nº 40/2025/DC-SB/UNIPAMPA, subscrito pelo Diretor do Campus São Borja da Universidade Federal do Pampa, e a finalidade acadêmica da solicitação, cumpre destacar a relevância social, institucional e jurídica das pesquisas voltadas à proteção da mulher vítima de violência doméstica e familiar.

A proteção integral da mulher encontra fundamento na Constituição Federal (art. 226, §8º), na Lei nº 11.340/2006 (Lei Maria da Penha) e em instrumentos internacionais de direitos humanos, como a Convenção de Belém do Pará. Nesse contexto, a existência de casas-abrigo configura medida indispensável para assegurar a integridade física e psicológica das vítimas, garantindo-lhes espaço seguro de acolhimento em situações de risco iminente. Trata-se, portanto, de política pública essencial, sem a qual a eficácia das medidas protetivas previstas no art. 22 da Lei Maria da Penha pode restar comprometida.

A presente pesquisa acadêmica, ao se debruçar sobre o tema, revela-se de grande valor, pois seus resultados poderão subsidiar a formulação de projetos concretos junto ao Poder Público municipal, em especial perante a Prefeitura de São Borja, visando à implementação de casas-abrigo e ao fortalecimento da rede de proteção às mulheres.

Cumpre registrar que este Juízo, em conjunto com a Promotoria de Justiça e a Prefeitura Municipal, já estabeleceu diálogo institucional voltado ao enfrentamento dessa demanda, sendo certo que estudos e levantamentos como o ora solicitado contribuem para fundamentar e direcionar as ações necessárias, reforçando tecnicamente as iniciativas em curso.

Diante do exposto, defiro a extração do relatório das medidas protetivas deferidas nos anos de 2023 e 2024, observada a preservação dos dados pessoais e sensíveis das partes envolvidas, nos termos da Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709/2018) e demais normas aplicáveis.

Comunique-se.

Bárbara Pereira Saraiva,
Juíza de Direito

BARBARA PEREIRA SARAIVA
JUÍZA DE DIREITO
TJRS 481453

ANEXO C: Termo de Referência para Credenciamento de Hotéis e Pousadas para Acolhimento de Mulheres em Situação de Violência Doméstica e Familiar

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO BORJA
SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL

TERMO DE REFERÊNCIA

CAPÍTULO I
DA DEFINIÇÃO DO OBJETO

1. OBJETO

1.1 Constitui objeto do presente chamamento público, o credenciamento de pessoas jurídicas, atuantes no segmento de hotelaria e hospedagem, para acolhimento de mulheres em situação de violência doméstica e familiar, conforme determinação do Ministério Público, através do ofício n° 00880.000.071/2020-0083. O valor é oriundo de pesquisa em fornecedores locais.

1.2. O presente Termo de Referência tem por objetivo determinar as condições que disciplinarão de acordo com o Estudo Técnico Preliminar e conforme condições, quantidades, exigências e estimativas contidas neste Termo de Referência.

Item	Quantidade	Unidade de Medida	Descrição / Especificação	Valor unitário de referência	Valor Total
1	365/ diária	Prestação de serviço	Quarto de hotel, com duas camas de solteiro, ar condicionado e café da manhã incluso.	R$ 240,33	R$ 87.720,45

2. VIGÊNCIA E PRORROGAÇÃO

2.1. O prazo de vigência do credenciamento será de 12 (doze) meses, a contar da data de assinatura do Termo de Credenciamento, podendo ser prorrogado, por interesse do CREDENCIANTE e ciência do (a) CREDENCIADO (A), por iguais e sucessivos períodos até o limite de 120 (cento e vinte) meses, mediante Termo Aditivo e consensual, prorrogável na forma dos artigos 105, 106 e 107, da Lei n° 14.133/2021, conforme o caso.

3. CLASSIFICAÇÃO DOS BENS/ SERVIÇOS

3.1. Os bens a serem adquiridos ou serviços a serem contratados enquadram-se na classificação de:

(x) credenciamento (art. 6º, inciso XLIII Lei n.º 14.133/2021)

CAPÍTULO II
DA FUNDAMENTAÇÃO DA CONTRATAÇÃO, DESCRIÇÃO DA SOLUÇÃO E REQUISITOS DA CONTRATAÇÃO

4. DA FUNDAMENTAÇÃO DA CONTRATAÇÃO

Considerando o Ofício N° 00880.000.071/2020-0083, do Ministério Público, que determina que "seja implementado, com urgência, estrutura de acolhimento seguro para mulheres em situação de violência doméstica e familiar, seja por meio de criação de casa-abrigo própria ou mediante convênios com hotéis, pousadas ou instituições assistenciais, garantindo o sigilo e proteção às vítimas". Desta forma, busca-se, através do Credenciamento, cumprir a respectiva determinação, para acolhimento de mulheres em situação de violência doméstica e familiar.

5. DESCRIÇÃO DA SOLUÇÃO

5.1. A solução proposta é a contratação de hotéis ou pousadas ou similar para atender a demanda apresentada, a partir do credenciamento de pessoas jurídicas, através de chamamento público, conforme as condições estabelecidas neste edital, e demais legislações vigentes. Os valores a serem contratados serão os estabelecidos através de média de preço do Licitacon.

6. REQUISITOS DA CONTRATAÇÃO

6.1. A contratação será realizada por meio de chamamento público, por credenciamento de profissionais interessados em prestar os serviços.

O edital de chamamento público será divulgado e mantido à disposição do público, em sítio eletrônico oficial, com as condições padronizadas de contratação, de modo a permitir o cadastramento permanente de novos interessados.

Para fornecimento/prestação dos serviços pretendidos os eventuais interessados deverão comprovar que atuam em ramo de atividade compatível com o objeto deste Termo de Referência, bem como apresentar os documentos a título habilitação, nos termos do art. 62 da Lei Federal nº 14.133/2021.

Para prestação dos serviços os eventuais interessados deverão comprovar que atuam em ramo de atividade compatível com o objeto do credenciamento, bem como apresentar os seguintes documentos a título habilitação, nos termos do art. 62 da Lei Federal nº 14.133/2021:

a) contrato social devidamente registrado na Junta Comercial do Estado ou no Cartório de Títulos e Documentos, em que conste, dentre os seus objetos, a prestação dos serviços indicados no item 1.1;

b) comprovação de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica – CNPJ;

c) inscrição no cadastro de contribuintes estadual e/ou municipal, se houver, relativo ao domicílio ou sede do credenciado, pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto;

d) prova de regularidade perante a Fazenda Municipal, relativa ao domicílio ou sede do credenciado, e com o Município de São Borja, nos termos do art. 193 do Código Tributário Nacional, ou outra equivalente, na forma da lei;

e) prova de regularidade perante a Fazenda Estadual, relativa ao domicílio ou sede do credenciado;

f) prova de regularidade perante a Fazenda Nacional (Dívida Ativa da União e Contribuições Federais);

g) prova de regularidade relativa à Seguridade Social e ao FGTS;

h) prova de inexistência de débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho, mediante a apresentação de certidão negativa, nos termos do Título VII-A da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943;

ANEXO D: Edital de Chamamento Público n.º 01/2026

EDITAL DE CHAMAMENTO PÚBLICO Nº 01/2026

REGIME LEGAL: Lei Federal n° 14.133/2021, art. 79, I e Decretos Municipais nº 19.357/2022 alterado pelo Decreto nº 20.605/2024 e 20.106/2023

CREDENCIANTE: Prefeitura Municipal de São Borja

OBJETO: Credenciamento de hotéis, pousadas ou similares localizadas no município de São Borja/RS para prestação de serviço de hospedagem para o acolhimento de mulheres em situação de violência doméstica e familiar conforme determinação do Ministério Público (Ofício nº 00880.000.071/2020-0083).

APRESENTAÇÃO DA DOCUMENTAÇÃO:
ENDEREÇO: Prefeitura Municipal de São Borja, Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Projetos, à Rua Eurico Batista da Silva, nº 64, Centro Administrativo Municipal – Salvador Lionço Pereira Alvarez, 2º andar.
HORÁRIO: A partir do dia 02/03/2026 no horário das 08 h às 12 h (horário de Brasília)

CONDUÇÃO DO PROCEDIMENTO AUXILIAR (DECRETO MUNICIPAL Nº 20.106/2023, ART. 3°, J)
AGENTE DE CONTRATAÇÃO

VIGÊNCIA DESTE EDITAL:
Permanecerá aberto a futuros interessados.

VIGÊNCIA DO TERMO DE CREDENCIAMENTO:
O prazo de vigência do Termo de Credenciamento será de 12 meses, contados da data de sua assinatura, prorrogável na forma da Lei nº 14.133/2021.

ANEXO E: Edital de Tomada de Preços nº 07/2023

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO BORJA
Centro Administrativo Salvador Lionço Pereira Alvarez
Secretaria de Planejamento, Orçamento e Projetos
E-mail: licita@saoborja.rs.gov.br
Fone: (55) 3431-4457 Ramais 277, 216

TOMADA DE PREÇOS
Nº 07/2023/TP/SMPOP/DCL
TIPO MENOR PREÇO GLOBAL

O Município de São Borja, Estado do Rio Grande do Sul, torna público que no dia **25/09/2023**, às **09 horas**, na sala de licitações localizada na Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Projetos-SMPOP, localizada à Rua Vereador Eurico Batista da Silva, nº 64, nesta cidade, será realizada licitação na modalidade **TOMADA DE PREÇOS, TIPO MENOR PREÇO GLOBAL**, com fins específicos de selecionar a proposta mais vantajosa, nas condições do presente edital, seguindo às normas vigentes, conforme especificado no item 1 deste edital, de acordo com Projeto Básico - memorial descritivo, planta, especificações técnicas, planilha orçamentária, cronograma físico-financeiro e outros elementos do projeto, que são parte integrante do presente edital.

O presente certame será regido pela Lei Federal nº 8.666/93, que dispõe sobre licitações e contratos administrativos, pela Lei Complementar nº 123/2006 e pelas legislações pertinentes e demais especificações e condições constantes no presente edital, bem como seus anexos.

ENTREGA DOS ENVELOPES:
Encerrar-se-á às 08h30min do dia **25/09/2023**
SESSÃO DE ABERTURA DOS ENVELOPES:
Às 09 horas do dia **25/09/2023**

Havendo condições, a abertura do envelope contendo a proposta financeira, poderá ocorrer no mesmo ato ou em data a ser determinada.

Os trabalhos da presente licitação serão conduzidos pela Comissão Especial de Licitação–CEL. O envelope de n° 01, contendo a documentação de habilitação e o envelope de n° 02 contendo a proposta financeira das licitantes, deverão ser entregues na Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Projetos-SMPOP.

1. DO OBJETO

1.1. Contratação de empresa especializada no ramo de engenharia civil, para construção de Abrigo Institucional para mulheres em situação de violência. Conforme recurso oriundo do Convênio nº 924278/2021/MINISTÉRIO DO CIDADANIA/CAIXA, projetos e memorial descritivo e, anexos.

1.1.1. Em conformidade com o que dispõe no Projeto Básico - memorial descritivo, planta, especificações técnicas, planilha orçamentária, cronograma físico-financeiro e outros elementos do projeto, que são parte integrante do presente edital.

1.1.2. Orçamento Total: R$ 541.756,76

1.2. Na execução dos serviços, a contratada deverá obedecer todas as leis e regulamentos relacionados com o serviço a ser executado e as normas de segurança aplicáveis.

1.3. Serão de responsabilidade da empresa vencedora da presente licitação as despesas com todo material e de todo pessoal necessário para executar o objeto do presente certame, sendo ainda de sua responsabilidade as despesas com salários, alimentação, com equipamentos de segurança necessários, ferramentas, fretes ou transportes e de todas as taxas e encargos trabalhistas, sociais e previdenciários, conforme legislação pertinente vigente.

2 - DO PRAZO DE ENTREGA

2.1. O objeto da presente licitação deverá ser executado conforme cronograma de execução.

3 – DAS CONDIÇÕES DE PARTICIPAÇÃO

3.1. Somente poderão participar da presente licitação as empresas que estiverem prévia e regularmente inscritas no **Certificado de Registro Cadastral (CRC)**, da Prefeitura Municipal de São Borja/RS, sendo que, se as certidões exigidas para o cadastro estiverem vencidas no dia do certame, as mesmas deverão ser apresentadas, dentro do envelope da documentação, com data válida.

ANEXO F: Contrato de Execução de Obra Pública n.º 172/2023

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO BORJA
Centro Administrativo Salvador Lionço Pereira Alvarez
Secretaria de Planejamento, Orçamento e Projetos
E-mail: licita@saoborja.rs.gov.br
Fone: (55) 3431-4457 Ramais 277, 216

CONTRATO DE EXECUÇÃO DE OBRA PÚBLICA
DE Nº 172/2023/SMPOP/DCL

EDITAL DE LICITAÇÃO Nº 07/2023/TP/SMPOP/DCL

O **Município de São Borja**, Estado do Rio Grande do Sul, pessoa jurídica de direito público interno, localizada na Rua Aparício Mariense, n° 2751, inscrita no CNPJ/MF sob nº 88.489.786/0001-01, neste ato representado pelo Prefeito **EDUARDO BONOTTO**, a seguir denominado **CONTRATANTE** e de outro lado a empresa **CONOBRAS CONSTRUCOES LTDA,** inscrita no CNPJ/MF sob nº 15.500.352/0001-83, estabelecida na Rua São João, nº 737, Bairro Centro, CEP nº 97.980-000, na cidade de São Paulo das Missões/RS, doravante denominada **CONTRATADA**, neste ato representada por **HORST WAGNER BRAUN,** portador da Carteira de Identidade nº 9069226174 e do CPF nº 967.974.010-20, e **ROSELI TEREZINHA SCHWARZER SPIES**, portadora da carteira de Identidade nº 1036630951 e do CPF nº 462.083.480-72, resolvem firmar o presente instrumento, mediante as seguintes cláusulas e condições, tudo conforme edital de Licitação nº 07/2023/TP/SMPOP/DCL, modalidade Tomada de Preço e Lei nº 8.666/93.

CLÁUSULA PRIMEIRA - DO OBJETO:

1.1. Contratação de empresa especializada no ramo de engenharia civil, para construção de Abrigo Institucional para mulheres em situação de violência. Conforme recurso oriundo do Convênio nº 924278/2021/MINISTÉRIO DO CIDADANIA/CAIXA

Parágrafo Primeiro: É parte integrante do presente instrumento, independente de transcrição, projeto básico: memorial descritivo, planilha de orçamento global (empresa contratada e município) e cronograma físico-financeiro.

CLÁUSULA SEGUNDA - DO PREÇO E CONDIÇÕES DE PAGAMENTO:

2.1. O CONTRATANTE pagará à CONTRATADA, pelo total da execução dos serviços o valor de **R$ 539.133,78** (quinhentos e trinta e nove mil cento e trinta e três reais e setenta e oito centavos). O pagamento somente será realizado após medição dos serviços, que deverá ser encaminhado pelo fiscal.
2.2. O pagamento será realizado em consonância com o cronograma físico-financeiro, e se dará somente após a conclusão das etapas referentes e com o aceite dos serviços pelo fiscal, até o 45° (quadragésimo quinto) dia útil após o recebimento da etapa.
2.3. As notas fiscais relativas à medição de serviço, que deverão conter o número da matrícula CEI e a discriminação e valor de materiais, equipamentos e mão de obra, serão obrigatoriamente acompanhadas dos seguintes documentos providenciados pela CONTRATADA:
a) *Relatório de Medição*, indicando o percentual total de execução da obra, abrangendo todas as etapas realizadas, firmado pelo(a) responsável técnico(a) da obra pela CONTRATADA*;*
b) *Planilha de Medição,* firmada pelo(a) responsável técnico(a) da obra pela CONTRATADA;
c) *Relatório Fotográfico* da etapa concluída*;*
d) Guias de recolhimento dos encargos sociais e trabalhistas referentes ao mês imediatamente anterior;
e) demais documentos exigidos contratualmente, item 2.6;
f) Os documentos relacionados deverão ser anexados a ofício firmado pela CONTRATADA, protocolado na Secretaria Municipal de Infraestrutura de Serviços Urbanos, Segurança e Trânsito, aos cuidados da fiscal da obra.