

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS
MESTRADO PROFISSIONAL**

RAFAELA WENDLER BLASCHE

**A (DES)CONTINUIDADE DE POLÍTICAS PÚBLICAS: A AÇÃO “CASA DA
MULHER BRASILEIRA” COMO POLÍTICA DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA
DE GÊNERO CONTRA A MULHER**

São Borja - RS
2022

RAFAELA WENDLER BLASCHE

A (DES)CONTINUIDADE DE POLÍTICAS PÚBLICAS: A AÇÃO “CASA DA MULHER BRASILEIRA” COMO POLÍTICA DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA DE GÊNERO CONTRA A MULHER

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas – Mestrado Profissional da Universidade Federal do Pampa, para obtenção do Título de Mestra em Políticas Públicas.

Orientadora: Profa. Dra. Lauren de Lacerda Nunes

São Borja - RS
2022

RAFAELA WENDLER BLASCHKE

**A (DES)CONTINUIDADE DE POLÍTICAS PÚBLICAS: A AÇÃO “CASA DA MULHER
BRASILEIRA” COMO POLÍTICA DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA DE GÊNERO
CONTRA A MULHER**

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

Dissertação defendida e aprovada em: 15 de dezembro de 2022.

Banca examinadora:

Profa. Dra. Lauren de Lacerda Nunes

Orientadora
(UNIPAMPA - PPGPP)

Profa. Dra. Angela Quintanilha Gomes

(UNIPAMPA - PPGPP)

Profa. Dra. Jaqueline Carvalho Quadrado

Profa. Dra. Estela Najberg
(UFG - Universidade Federal de Goiás)



Assinado eletronicamente por **LAUREN DE LACERDA NUNES, PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR**, em 19/12/2022, às 15:14, conforme horário oficial de Brasília, de acordo com as normativas legais aplicáveis.



Assinado eletronicamente por **JAQUELINE CARVALHO QUADRADO, PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR**, em 19/12/2022, às 16:08, conforme horário oficial de Brasília, de acordo com as normativas legais aplicáveis.



Assinado eletronicamente por **ANGELA QUINTANILHA GOMES, PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR**, em 20/12/2022, às 15:45, conforme horário oficial de Brasília, de acordo com as normativas legais aplicáveis.



Assinado eletronicamente por **Estela Najberg, Usuário Externo**, em 30/12/2022, às 16:02, 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 **1005907** e o código CRC **F72256CD**.

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) .

B644(Blaschke, Rafaela

A (Des)continuidade de Políticas Públicas: A Ação "Casa da
Mulher Brasileira" como Política de Enfrentamento a Violência
de Gênero contra a Mulher / Rafaela Blaschke.

120 p.

Dissertação(Mestrado)-- Universidade Federal do Pampa,
MESTRADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS, 2022.

"Orientação: Lauren Nunes".

1. Casa da Mulher Brasileira. 2. Descontinuidade. 3.
Política Pública. 4. Violência contra a Mulher. I. Título.

AGRADECIMENTOS

É incrível poder chegar aqui, mas é complexo escrever os agradecimentos quando essa mestranda está apenas preenchida pelo sentimento de dever cumprido e de felicidade em estar caminhando para o fim de um ciclo que foi muito desejado e que finalmente se encerra. É incrível olhar para trás e perceber o quanto eu evolui como acadêmica, como pessoa, como ser humano e, principalmente, como Rafaela.

Esse caminho não foi fácil, mas ao mesmo tempo foi lindo e, nesse momento, encerra-se com a escrita desses parágrafos, agradecendo às pessoas que me acolheram durante esse período, que me ampararam, que me ensinaram e que me incentivaram a não desistir e a persistir no caminho da pesquisa.

À minha família, que não mede esforços para apoiar as minhas ideias e meus projetos; às minhas amigas, que me deram apoio moral durante os dias que minha escrita foi vítima da procrastinação; às mulheres entrevistadas; e às professoras que conheci durante a pesquisa e que tanto me auxiliaram com as bibliografias para a execução dessa dissertação.

Um agradecimento muito especial, cheio de amor e de respeito pela minha orientadora. Lauren é dona de um olhar apurado e generoso, de uma personalidade conceitual e divertida, atenciosa e inspiradora. Foi um privilégio ter tido a oportunidade de tê-la como orientadora. Sem ela, esse trabalho não teria acontecido. Foram incansáveis diálogos, orientações e mensagens trocadas e, se eu for um pouquinho do que ela é como professora no futuro, já serei uma “prof” feliz.

É importante ser grata às pessoas que construíram essa caminhada junto comigo, mas também é importante agradecer a mim mesma. Feliz estou por não ter desistido, por mais uma vez ter acreditado em mim e por, hoje, colher os frutos do meu esforço, que são o resultado da minha pesquisa.

Por fim, um agradecimento aos professores e aos servidores da Universidade Federal do Pampa e do PPGPP, instituição que me acolheu carinhosamente, que me deu a oportunidade de conhecer pessoas incríveis e de expandir o meu olhar para outras perspectivas e novos saberes.

*“Se a hipótese de vivermos num mundo onde tentar respeitar os direitos fundamentais de quem nos rodeia e valorizar uns aos outros simplesmente porque existimos são tarefas tão assustadoras, tão difíceis, que só podem ser tratadas por uma heroína nascida na realidade, então em que tipo de mundo estamos vivendo?
E em que tipo de mundo você quer viver?”*

Mulher-Maravilha

RESUMO

Já são uma realidade as inúmeras políticas públicas nacionais, regionais e locais para o enfrentamento da violência contra a mulher no Brasil. Conforme os anos passam, políticas públicas para mulheres são criadas pelos governos que estão no poder a fim de tornar o diálogo entre sociedade civil e Estado mais eficaz e real, uma vez que é evidente que o fenômeno da violência de gênero ultrapassa governos, mandatos e gerações. Logo, há que se falar na continuidade e na descontinuidade dessas políticas públicas criadas para amparar as mulheres vítimas de violência, pois devem ser programas que se prolonguem no tempo e que tenham por objetivo erradicar esse fenômeno, não apenas demonstrar que houve uma preocupação em relação ao assunto durante o mandato. Dessa forma, essa pesquisa pretende analisar o programa Casa da Mulher Brasileira e os fatores que podem estar contribuindo para a sua descontinuidade, bem como de outras políticas públicas dirigidas às questões de gênero. O objetivo, portanto, é compreender os fatores que desfavorecem a continuidade de políticas públicas de violência de gênero contra a mulher no Brasil, em especial o programa Casa da Mulher Brasileira. Em sua dimensão metodológica, trata-se de um estudo de natureza exploratória com pesquisa bibliográfica e documental. Utiliza-se de procedimentos que privilegiam metodologias intensivas para conhecer a realidade em profundidade, através de entrevista semiestruturada. Em relação aos dados, o plano de análise e de tratamento das informações inclui a Análise de Conteúdo de Laurence Bardin.

Palavras-chave: Casa da Mulher Brasileira; Descontinuidade; Política Pública; Violência contra a Mulher.

ABSTRACT

Numerous national, regional, and local public policies to confront violence against women in Brazil are already a reality. As the years go by, public policies for women are created by the government in power to make the dialogue between the Civil Society and the State more efficient and real. It is evident that the phenomenon of violence against gender goes through governments, mandates, and even generations. Therefore, it is necessary to discuss about the continuity and discontinuity of these public policies created to support women who are victims of violence. These policies should be extended programs and their goal should be to really eradicate this phenomenon, not only to show that there was a concern with the matter during a mandate. Thus, this study seeks to analyze the program Casa da Mulher Brasileira and the factors that may have been contributing to its discontinuity, as well as other public policies addressed to the matter of gender. The main goal here is to understand the factors that disfavor the continuity of public policies for the gender violence against women in Brazil, especially the program Casa da Mulher Brasileira. In all its methodological aspects, it is an exploratory study with documentary bibliographical research. Methodological procedures that favor intense methodologies to deeply get to know the reality through half structured interview have been used. Regarding the data analysis, the plan of analysis and information processing includes the Laurence Bardin's Content Analysis.

Keywords: Casa da Mulher Brasileira; Discontinuity; Public Policy; Violence Against Women.

LISTA DE FIGURAS

Figura 01 – Organograma da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres	38
Figura 02 – Ciclo de atendimento da casa da mulher brasileira.....	57
Figura 03 – Fluxo de atendimento com ênfase nas portas de entrada.....	60
Figura 04 – Diretrizes para o atendimento humanizado e qualificado de mulheres em situação de violência.....	61
Figura 05 – Nuvem de palavras de Olinda – CMB São Luiz (MA).....	77
Figura 06 – Nuvem de palavras de Cristiane – CMB Curitiba.....	79
Figura 07 – Nuvem de palavras de Candisse – Campo Grande.....	80
Figura 08 – Nuvem de palavras de Liana – São Paulo (SP).....	82
Figura 09 – Nuvem de palavras de Aline – Fortaleza (CE).....	83

LISTA DE FLUXOGRAMAS

Fluxograma 1 – Acolhimento e triagem em casos de violência.....	62
---	----

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01 – Serviços especializados no atendimento às mulheres em situação de violência, por tipo - Brasil (2003, 2007, 2011 e 2015).....	42
--	----

LISTA DE QUADROS

Quadro 01 – Descrição das categorias.....	21
---	----

LISTA DE TABELAS

Tabela 01 – Execução orçamentária da SPM (2010-2011).....	40
Tabela 02 – Execução orçamentária da SPM (2015-2016).....	43
Tabela 03 – Orçamento do MMDFH de 2019 a 2021.....	48
Tabela 04 – Orçamento planejado.....	49
Tabela 05 – Orçamento pago.....	50
Tabela 06 – Orçamento CMB.....	51

LISTA DE SIGLAS

ACT	Acordo de Cooperação Técnica
BMEs	Burocratas de médio escalão
CAM	Central de Atendimento à Mulher
CE	Ceará
CEDAW	Comitê para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher
CMB	Casa da Mulher Brasileira
CNPM	Conferência Nacional de Política para Mulheres
COVID-19	Pandemia do coronavírus
DAS	Direção e Assessoramento Superior
DEAM	Delegacia Especializada em Atendimento à Mulher
DF	Distrito Federal
EUA	Estados Unidos da América
INESC	Instituto de Estudos Socioeconômicos
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MA	Maranhão
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MDH	Ministério dos Direitos Humanos
MJC	Ministério da Justiça e da Cidadania
MMIRDH	Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos
MS	Mato Grosso do Sul
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONU	Organização Nações Unidas
PPA	Plano Plurianual
PR	Paraná
PT	Partido dos Trabalhadores
RR	Roraima
SEDIM	Secretaria de Estados dos Direitos da Mulher
SNPM	Secretaria Nacional de Política para Mulheres
SP	São Paulo
SPM	Secretaria de Política para Mulheres

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	15
2 PERCURSO METODOLÓGICO DA PESQUISA	18
3 A INFLUÊNCIA HISTÓRICA DO MOVIMENTO FEMINISTA NA CONSTRUÇÃO DOS DIREITOS DAS MULHERES.....	22
4 O CONTEXTO HISTÓRICO-POLÍTICO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE IGUALDADE DE GÊNERO NO BRASIL.....	32
5 A CASA DA MULHER BRASILEIRA COMO POLÍTICA PÚBLICA DE ENFRENTAMENTO A VIOLÊNCIA DE GÊNERO.....	52
6 A (DES)CONTINUIDADE DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE ENFRENTAMENTO A VIOLÊNCIA DE GÊNERO CONTRA A MULHER.....	69
7 RESULTADOS E DISCUSSÕES.....	77
7.1 A ESSÊNCIA DAS MULHERES DA PESQUISA	77
7.2 DIAGNÓSTICO DAS CATEGORIAS	86
8 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	107
REFERÊNCIAS.....	111
APÊNDICE A – GUIÃO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA	117

1 INTRODUÇÃO

Cada vez mais se torna evidente, devido aos números crescentes de violência contra a mulher, a necessidade de criação de políticas públicas a fim de que o Estado possa dar suporte à mulher vítima de violência. Entretanto, ainda mais essencial que criar programas de reparação é o desenvolvimento de meios preventivos para que esses abusos não venham a acontecer, bem como a busca de estratégias para o enfrentamento da problemática.

Segundo o Fórum de Segurança Pública de 2020 (FBSB), a cada 8 minutos um estupro acontece Brasil e a cada dois minutos uma mulher é agredida fisicamente. Foram 266.310 registros de lesão corporal dolosa em decorrência de violência doméstica em 2019, o que representa um crescimento de 5,2% em relação ao ano anterior. Também houve um aumento estimado de 7,1% em relação às vítimas de feminicídio, totalizando 1.326 mulheres, sendo que 89,9% foram mortas pelo companheiro ou ex-companheiro e 66,6% eram mulheres negras (FÓRUM BRASILEIRO..., 2020, p. 13).

Além disso, há pouco progresso na contemporaneidade em face da aplicação de leis já existentes e da escassez de diretrizes específicas que orientem as políticas públicas para a prevenção e o enfrentamento da violência contra a mulher. Essa ausência, combinada com os números alarmantes, fez com que essa pesquisa tomasse um direcionamento específico: analisar o problema da continuidade e da descontinuidade de políticas públicas em questões de gênero, especificamente a ação Casa da Mulher Brasileira (CMB), que faz parte do programa do governo federal “Mulher: Viver Sem Violência”.

Essa ação se encontra em fase de implementação e chama a atenção pelas mudanças que sofreu, considerando a sua formulação inicial. Algumas lacunas se sobressaem quando se buscam informações sobre o projeto, especialmente as que apontam para um problema de descontinuidade. Dentre os indícios, destaca-se, por exemplo, o fato de o governo federal descumprir o orçamento para a Casa da Mulher Brasileira desde 2017, ano no qual, “durante governo de Michel Temer (MDB), apesar de R\$ 1,4 milhão empenhado para a construção de novas casas, nada foi liquidado, ou seja, efetivamente pago a quem executaria os serviços” (ANJOS; FONSECA, 2019, s.p).

Além disso, após as eleições de 2018, o orçamento reservado para a construção das CMBs era de R\$ 13,6 milhões e, durante os primeiros sete meses do novo governo, o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos não utilizou em absoluto esse valor para o enfrentamento da violência contra a mulher (ANJOS; FONSECA, 2019).

A ação Casa da Mulher Brasileira se iniciou em 2013 através do mandato da Presidenta Dilma Rousseff (PT) para abrigar, acolher e dar suporte a mulheres vítimas de violência. Após a implementação das duas primeiras casas em 2016, o Governo Federal se responsabilizou pelos projetos dos próximos imóveis, pela obra e pela compra de equipamentos, destinando valores tabelados a depender do número de habitantes do Município que receberia o projeto.

Baseando-se nos dados, percebe-se que a troca de governo e dos gestores públicos pode ter sido um fator decisivo na pausa ou no fim da implementação dessa política pública. Dessa forma, justifica-se a proposição da presente pesquisa, a qual analisa a ação CMB e os fatores que podem estar contribuindo para a sua descontinuidade.

Dessa forma, o objetivo geral da presente dissertação é compreender os fatores que desfavorecem a continuidade de políticas públicas de violência de gênero contra a mulher no Brasil, em especial a CMB. O caminho traçado para atingir o objetivo geral está dividido em quatro capítulos de texto, que correspondem aos objetivos específicos da pesquisa, além do capítulo metodológico.

Assim, o primeiro capítulo, intitulado “Percurso Metodológico”, tem por objetivo demonstrar como se deu a realização da pesquisa do início ao fim. Em linhas gerais, expõe-se o fato de o presente estudo ser de natureza exploratória e os procedimentos metodológicos adotados terem privilegiado metodologias intensivas que possibilitaram conhecer a realidade em profundidade através da pesquisa bibliográfica e documental, bem como da realização de entrevistas semiestruturadas. Os sujeitos entrevistados foram encontrados através do método bola de neve e o conteúdo das entrevistas foi analisado e categorizado.

No terceiro capítulo, tem-se o primeiro marco teórico. Intitulado “A Influência Histórica do Movimento Feminista na Construção dos Direitos das Mulheres”, a ideia é apresentar a influência histórica do feminismo internacional no movimento brasileiro frente à construção dos direitos das mulheres, bem como explicar o cenário da violência de gênero no Brasil.

Posteriormente, tem-se o capítulo teórico “O Contexto Histórico-político das Políticas Públicas de Igualdade de Gênero no Brasil”, que, através da pesquisa documental, procurou contextualizar temporalmente os avanços na legislação brasileira referente aos direitos das mulheres e às políticas públicas de igualdade de gênero e de enfrentamento à violência contra a mulher, no período de 1988 a 2022, e as políticas implementadas a partir da Constituição Federal de 1988.

O capítulo sob título “A Casa da Mulher Brasileira como Política Pública de Enfrentamento a Violência de Gênero” apresenta o histórico social, econômico e jurídico do objeto da pesquisa, qual seja a Casa da Mulher Brasileira. Pretende-se explicar como o programa iniciou e como ele foi idealizado e implementado pelo Governo Federal, bem como demonstrar o seu funcionamento ao longo do tempo, suas fragilidades e, principalmente, seus benefícios para as mulheres e para a construção de direitos, de igualdade de gênero e de acolhimento das vítimas de violência.

O capítulo denominado “A (des)continuidade de Políticas Públicas” busca expor teoricamente o fenômeno da descontinuidade, considerando o professor e autor brasileiro Steven Spink e os pesquisadores Luciana Leite Lima e Luciano D’ascenzi (2013). O fenômeno da descontinuidade é trazido de maneira teórica para que se compreendam seus principais pressupostos e como estes se relacionam com o problema da descontinuidade de políticas públicas de gênero no Brasil, em específico da CMB.

Por fim, o capítulo intitulado Resultados e Discussões traz a análise de conteúdo das entrevistas realizadas através da exposição das categorias encontradas, sendo elas Propósito; Feminismos; Orçamento; Burocratas de médio escalão; Ativismo Institucional; Influência Política; Eficiência; Prioridade; e (Des)continuidade. O objetivo principal desse capítulo é perceber se os dados históricos e documentais e as falas das entrevistadas demonstram como a continuidade das políticas públicas em questões de gênero é afetada no Brasil, sobretudo através do exemplo da ação Casa da Mulher Brasileira.

2 PERCURSO METODOLÓGICO DA PESQUISA

Trata-se de um estudo de natureza exploratória. Os procedimentos metodológicos adotados privilegiaram metodologias intensivas que possibilitam conhecer a realidade em profundidade. De acordo com Severino (2017, p. 124), a “pesquisa exploratória busca levantar informações sobre determinado objeto, delimitando [...] um campo de trabalho, mapeando as condições de manifestação desse objeto”.

Conforme Gil (2002, p. 41), o foco da pesquisa exploratória é aprimorar as ideias ou descobrir alguma intuição específica. Seu delineamento foi conduzido através do procedimento de coleta de dados que envolve, conforme Gil (1996, p. 45), “a) levantamento bibliográfico; b) entrevistas com pessoas que tiveram experiências práticas com o problema pesquisado; e c) análise de exemplos que estimulem a compreensão”. Considerando o acima exposto, destaca-se que estes foram os passos metodológicos utilizados na investigação exploratória da presente pesquisa.

Nesse sentido, a pesquisa obedeceu a algumas etapas, sendo a primeira identificar, com base na pesquisa bibliográfica em livros e bases de dados, a pertinência do estudo, uma vez que é necessária uma base científica histórica que perpassa o tempo e as gerações, pois não há outra maneira de conhecer a história se não através da pesquisa bibliográfica. Como apontado por Gil (2002, p. 45), a pesquisa bibliográfica permite

[...] ao investigador a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente. Essa vantagem torna-se particularmente importante quando o problema de pesquisa requer dados muito dispersos pelo espaço.

O segundo momento foi marcado pela realização de pesquisa documental, que, de acordo com Gil (2002, p. 45), “vale-se de materiais que não recebem ainda um tratamento analítico”, pretendendo descobrir as fases de formulação e de implementação da política pública objeto desse estudo, o que contribuiu para o acesso de fontes ricas e concretas de dados, muitas vezes fornecidas pelas pesquisas qualitativas e quantitativas realizadas pelos próprios órgãos oficiais.

A terceira etapa consistiu em elaborar o roteiro de entrevista a ser usado junto aos sujeitos de pesquisa. Para tanto, desenvolveu-se uma lista de perguntas

estrategicamente pensadas e organizadas para que fossem respondidas, e conseqüentemente, permitissem obter informações sobre os aspectos buscados. A quarta etapa, por sua vez, se caracterizou pela submissão do roteiro de entrevista ao pré-teste, revendo os aspectos que se revelassem pouco claros ou desnecessários.

Na etapa seguinte, houve a realização das entrevistas e, na sexta, a transcrição na íntegra do seu conteúdo, preparando o corpus para uma análise categorial. Por fim, na sétima etapa realizou-se o tratamento e a análise dos dados. Em relação à etapa 5, o objetivo era entrevistar as gestoras responsáveis pelo funcionamento de cada uma das 07 (sete) Casas da Mulher Brasileira espalhadas pelo Brasil, localizadas em São Luiz (MA), Curitiba (PR), Boa Vista (RR), São Paulo (SP), Brasília (DF), Campo Grande (MS) e Fortaleza (CE).

Importante mencionar que, ao iniciar a coleta de dados, percebeu-se uma grande dificuldade em contatar as pessoas para fornecerem as entrevistas, muito provavelmente por conta dos reflexos da pandemia da COVID-19, que assolou o planeta e trouxe consequências graves para a sociedade. O prazo da pesquisa ficou bastante prejudicado, mas, com o tempo, foi restabelecido.

Para se estabelecerem os contatos, as redes sociais foram utilizadas e o método *snowball*¹, ou “bola de neve”, teve por objetivo receber indicações das participantes da pesquisa para que as entrevistas pudessem ser realizadas de maneira mais abrangente. Os contatos foram acontecendo e, sucessivamente, as entrevistas puderam ser realizadas entre os meses de junho e agosto de 2022.

A técnica de pesquisa consistiu em realizar entrevistas semiestruturadas de forma virtual, através de videochamada pela plataforma Google Meet, com prévio agendamento de acordo com a disponibilidade das entrevistadas. Um questionário semiestruturado (Apêndice A) foi utilizado e novas perguntas foram acrescentadas conforme o andamento da entrevista.

Foi possível entrevistar 5 representantes das CMB, sendo elas as de São Luiz (MA), Curitiba (PR), São Paulo (SP), Campo Grande (MS) e Fortaleza (CE). Não foi possível o contato com a CMB de Brasília (DF) e a responsável pela CMB de Boa

¹ A amostragem em bola de neve é um processo de permanente coleta de informações que procura tirar proveito das redes sociais dos entrevistados identificados para fornecer ao pesquisador um conjunto cada vez maior de contatos potenciais. A amostragem de bola de neve é utilizada principalmente para fins exploratórios, usualmente com três objetivos: desejo de melhor compreensão sobre um tema, testar a viabilidade de realização de um estudo mais amplo e desenvolver os métodos a serem empregados em todos os estudos ou fases subsequentes. (VINUTO, 2014)

Vista (RR) não possuía disponibilidade de agenda, impossibilitando a inclusão. As entrevistas totalizaram 5 horas, 3 minutos e 51 segundos de gravação e posteriormente, foram transcritas através da plataforma Sonix para possibilitar a análise manual dos dados coletados.

Em relação aos dados, o plano de análise e de tratamento das informações incluiu, primeiramente, a análise de conteúdo de Laurence Bardin (1979), que busca descrever sistematicamente o conteúdo das mensagens. Nesse método, Bardin faz a análise baseada em três passos: 1) pré-análise; 2) exploração do material coletado; e 3) tratamento e interpretação das informações coletadas.

Ao encontro da ideia de Bardin e ao tratar sobre a parte prática da análise dos dados, os autores Bauer e Gaskell (2019) dizem que não há método melhor para esse momento do que o tempo e o esforço expostos pelo pesquisador para que consiga encontrar a essência do entrevistado no corpus do texto:

No processo de ler e reler, as técnicas tradicionais empregadas, em geral com um lápis ou outros recursos simples (canetas que realcem o texto), incluem: marcar e realçar, acrescentando notas e comentários ao texto, cortar e colar, identificação da concordância no contexto de certas palavras, mas ou representação gráfica dos assuntos, fichas de anotações ou fichários de notas, e finalmente análise temática. (BAUER; GASKELL, 2019, p. 85).

Na pesquisa exploratória, é de suma importância perceber que, ao realizar a leitura das transcrições, são “relembrados aspectos da entrevista que vão além das palavras” (BAUER; GASKELL, 2019, p. 85), fazendo o pesquisador reviver a parte mais interessante e ter contato direto com o entrevistado e o problema de pesquisa.

A partir da leitura do material, através da busca de “padrões e conexões” entre o problema de pesquisa e as respostas das entrevistadas, chegamos à organização manual dos dados coletados através das entrevistas. As categorias foram descobertas através das reiteradas falas sobre o mesmo assunto, sendo divididas em cores para viabilizar a análise dos dados, conforme o Quadro 1.

Quadro 01 – Descrição das categorias

Categoria	Cor da marcação no texto
Propósito	Red
Feminismos	Orange
Orçamento	Yellow
Prioridade	Green
Influência Política	Blue
Ativismo Institucional	Light Blue
Burocratas de médio escalão	Purple
Descontinuidade	Magenta

Fonte: Dados da pesquisa.

Cada uma das categorias possui uma descrição que visa explicar quais ideias estão abrangidas: 1) Propósito: motivação para trabalhar com mulheres vítimas de violência; 2) Feminismos: autodeclara-se ou não feminista e acredita ou não na influência do movimento na construção dos direitos das mulheres; 3) Orçamento: (in)suficiência da previsão orçamentária e o que de fato foi investido pela máquina pública para a implantação da CMB; 4) Ativismo Institucional: ação criativa que envolve ação coletiva no interior de instituições na defesa de causas contenciosas; 5) Eficiência: crença sobre conseguir de fato enfrentar a violência contra a mulher independente do governo; 6) Burocratas de médio escalão: atuação dos servidores frente à possibilidade de a burocracia ser uma luta em favor do combate à violência contra a mulher; 7) Influência Política: influência do sistema político partidário no propósito, no ativismo institucional, no orçamento, na prioridade e na descontinuidade; e 8) Descontinuidade: inexistência de continuidade de políticas públicas a cada novo governo.

Após a descoberta das categorias através das descrições acima, agrupou-se a resposta de cada uma das entrevistadas de acordo com a categoria para que pudesse ser feita a análise desses dados. Após a demonstração da pesquisa bibliográfica e documental nos próximos capítulos, ao final, apresenta-se cada uma das categorias descobertas após a análise dos dados de forma manual, sem auxílio de *software*.

3 A INFLUÊNCIA HISTÓRICA DO MOVIMENTO FEMINISTA NA CONSTRUÇÃO DOS DIREITOS DAS MULHERES

*"Pela maior parte da História, "anônimo" foi uma mulher".
Virginia Woolf*

Conforme a sociedade evolui, a construção dos direitos também se desenvolve; não necessariamente na mesma velocidade, mas de certa forma ambas caminham juntas em busca de um objetivo comum. Parece difícil falar de direito das mulheres e não lembrar do movimento feminista na implementação destes direitos. Na sociedade contemporânea, um dos temas mais emergentes e que possuem grande relevância são os projetos, as ações e os movimentos que buscam encontrar as identidades femininas que foram perdidas ou que sequer foram construídas, uma vez que se percebe a vivência em uma sociedade completamente machista e patriarcal.

Essa busca e as respectivas conquistas se devem aos movimentos sociais de mulheres e aos movimentos feministas que buscam de alguma maneira humanizar a sociedade, bem como fazer a mulher perceber que tem voz e vez e que pode ocupar qualquer lugar. É na busca por uma sociedade igualitária e com respeito que o primeiro capítulo da presente pesquisa traz conceitos histórico-sociais importantes para que seja possível compreender o percurso do movimento feminista e a sua influência na construção dos direitos das mulheres.

A título introdutório, é necessário salientar que o movimento feminista é um dos maiores na busca por igualdade de gênero frente a uma sociedade machista e patriarcal que, culturalmente, considera a mulher submissa ao homem e a faz ser submetida a diversos tipos de desigualdade, como a social, a econômica, a religiosa e a étnica (MIGUEL; BIROLI, 2014, p. 17).

Em um segundo momento, é importante dizer que as políticas públicas mencionadas na presente pesquisa versam sobre projetos para o enfrentamento da violência de gênero contra a mulher. Por esse motivo, são analisadas diferentes abordagens sobre os conceitos que trazem o significado da terminologia "gênero" e "violência de gênero".

Para Joan Scott (1990, p. 35), o gênero é o sexo socialmente construído, trata-se de "uma forma primordial de significar as relações de poder, ou melhor é um campo no seio do qual ou por meio do qual o poder é articulado". Por isso, percebe-se que existem inúmeros significados diferentes para gênero, violência, sexismo, patriarcado

e mulher, ao mesmo tempo que cada autor interpreta o conceito de uma forma, uma vez que eles evoluem e se modificam ao passo em que a sociedade e as pesquisas passam pelas mesmas transformações.

O termo “violência de gênero” configura a violência dirigida a uma pessoa por pertencer a um gênero específico, podendo causar danos físicos, psicológicos, emocionais, sexuais e econômicos à vítima. A violência contra a mulher é considerada de gênero, uma vez que o “entendimento político estrutura a maior parte dos instrumentos internacionais de prevenção da violência, promoção de igualdade de gênero e defesa dos Direitos Humanos em geral” (COSTA, 2017, p. 47).

Para além, a violência de gênero por ter um significado político e ideológico que faz com que atue enquanto mecanismo social através do qual o sexo feminino é colocado numa posição de subordinação e mantido nessa posição reproduzindo-se esta subordinação das relações sociais de gênero. (COSTA, 2017, p. 47).

A relação de desigualdade entre feminino e masculino faz com que a mulher seja colocada em situação de submissão. Bloom (2008, p. 14) complementa que violência de gênero é o “termo geral usado para significar a violência que ocorre como expectativas normativas de papel social de cada gênero, com as relações desiguais de poder entre gênero [masculino e feminino]”. Fica claro que a desigualdade social e cultural é uma das maiores causas da violência contra a mulher, uma vez que

[...] a violência mantém-se perpetrada contra a mulher como resultado das questões de gênero que derivam da assimetria histórica das relações de poder entre homens e mulheres, fonte de importantes desigualdades sociais face às quais os homens exercem seu poder através da violência, muitas vezes ainda de forma socialmente legitimada. (MAGALHÃES, 2010, p. 27).

Acerca da violência específica contra a mulher, a autora bell hooks (2020, p. 95) sustenta que se trata mais de uma violência patriarcal do que doméstica em si, por acreditar que o termo está de certa forma normalizado e sendo utilizado de maneira mais leve, deixando de carregar a importância que deveria:

O termo “violência patriarcal” é útil porque, diferentemente da expressão “violência doméstica”, mais comum, ele constantemente lembra o ouvinte que violência no lar está ligada ao sexismo e ao pensamento sexista, à dominação masculina. Por muito tempo, o termo violência doméstica tem sido usado como um termo “suave”, que sugere emergir em um contexto íntimo que é privado e de alguma maneira menos ameaçador, menos brutal, do que a violência que acontece fora do lar. (HOOKS, 2020, p. 96).

É perceptível, através da evolução da sociedade e da cultura patriarcal e machista, que a mulher é submetida à dominação masculina, fazendo com que a pesquisa e a ciência tentem explicar teoricamente porque a violência se perpetua no tempo e no espaço, superando gerações e evoluções históricas e de direitos. A autora Susan Schechter (1982, s.p.) estuda amplamente o movimento das mulheres vítimas de espancamento e confirma essas afirmações:

Buscar explicações teóricas para as agressões físicas não é mero exercício; ao se identificar as condições que geram a violência contra a mulher, podem-se divisar os caminhos pelos quais o movimento tem que seguir para acabar com isso. Aqui, o abuso contra a mulher é visto como expressão histórica da dominação masculina que ocorre dentro da família e atualmente é reforçada pelas instituições, arranjos econômicos e a divisão sexista do trabalho dentro da sociedade capitalista. Somente uma análise completa do contexto de violência pode permitir que mulheres e homens elaborem um plano de longo prazo para acabar com isso.

Connell (2015) aponta outro dado importante sobre a existência de desproporcionalidade no envolvimento de homens em situações de violência. Isso ocorre porque, na maioria das vezes, a sociedade e a cultura teriam encarado a violência como um ato de normalidade do gênero masculino para o feminino, pois antigamente as mulheres dependiam financeiramente dos homens e deviam cuidar do lar. Para o autor, ao mesmo tempo em que é fácil perceber que existe a ordem de gênero, é difícil compreendê-la.

Ainda, Connell (2015) argumenta que a desigualdade entre os gêneros masculino e feminino é baseada nas normas de gênero construídas por meio da evolução da sociedade e do próprio sistema binário, sendo a base para qualquer tipo de violência de gênero contra as mulheres. Quanto ao sistema binário, cabem esclarecimentos de Judith Butler (2020, p. 22-23):

[...] a noção binária de masculino/feminino constitui não só a estrutura exclusiva em que essa especificidade pode ser reconhecida, mas de todo modo a “especificidade” do feminino é mais uma vez totalmente descontextualizada, analítica e politicamente separada da constituição de classe, raça, etnia, e outros eixos de relações de poder, os quais tanto constituem a “identidade” como tornam equívoca a noção singular de identidade [...]. E a tarefa é justamente formular, no interior dessa estrutura constituída, uma crítica às categorias de identidade que as estruturas jurídicas contemporâneas engendram, naturalizam e imobilizam [...]. Talvez exista, na presente conjuntura político-cultural, [...] uma oportunidade de refletir a partir de uma perspectiva feminista sobre a exigência de se construir um sujeito do feminismo.

Portanto, a violência contra a mulher é cultural e tem como base o sistema binário porque, desde que o mundo é mundo, a sociedade considera a mulher como um ser inferior ao homem, fazendo com que a violência de gênero ultrapasse décadas, gerações e governos. Além disso, a violência baseada no gênero contra as mulheres, simplesmente pelo fato de ser mulher, é tema de instrumentos internacionais de proteção aos Direitos Humanos. Constitui, portanto, Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género (CIG), uma violação de direitos e uma discriminação à mulher, abrangendo todos os atos de violência, incluindo aquela praticada nas relações íntimas através de ameaças, coações, privação da liberdade e crimes contra a honra, dentre outros (CIG, 2016, p. 09).

Nesse sentido, é importante trazer à tona a importância do movimento feminista na busca por acabar com a violência contra a mulher. O marco temporal do feminismo no presente trabalho dá-se a partir do século XIX, momento no qual as primeiras lutas feministas começaram a tomar forma nos Estados Unidos. Foi nesse período que as mulheres começaram a questionar seus direitos e suas respectivas desigualdades. Mesmo que em tempos anteriores as mulheres já se sentissem oprimidas e diminuídas, foi a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos que elas despertaram para a busca por igualdade social e para a reivindicação da efetividade de seus direitos.

É importante enfatizar que existem inúmeros conceitos de diversos autores que explicam o movimento feminista e seus objetivos. Portanto, os argumentos trazidos ao presente trabalho não são taxativos, mas caminham na subjetividade do resultado de pesquisas e das experiências dos autores. Optou-se por se apropriar dos conceitos trazidos pelas escritoras e pesquisadoras bell hooks, Constância Lima Duarte e Maria Amélia de Almeida Teles.

Segundo hooks (2019, p. 59), “o feminismo é a luta para acabar com a opressão sexista”, não tendo por objetivo básico trazer benefícios a um grupo específico de mulheres, uma classe social ou uma raça, nem tentar privilegiar a mulher em relação ao homem. Constância Lima Duarte (2019, p. 25), por sua vez, afirma que o feminismo é considerado um “movimento legítimo que atravessou várias décadas e transformou relações entre homens”, complementando que suas “bandeiras se tornaram parte integrante da sociedade, como o direito da [sic] mulher frequentar a universidade, escolher sua profissão, receber salários iguais e candidatar-se ao que quiser”.

Em uma definição mais completa e rica em detalhes, Maria Amélia de Almeida Teles (1999, p. 10) define o feminismo como:

Uma filosofia universal que considera a existência de uma opressão específica para todas as mulheres. Essa opressão se manifesta tanto a nível das estruturas como das superestruturas (ideologia, cultura e política). Assume formas diversas conforme as classes e as manadas sociais, nos diferentes grupos étnicos e culturas. Em seu significado mais amplo, o feminismo é um movimento político. Questiona relações de poder, a opressão e a exploração de grupos de pessoas sobre outras. Contrapõe-se radicalmente ao poder patriarcal. Propõe uma transformação social, econômica, política e ideológica da sociedade.

Quando o termo “movimento feminista” é pesquisado, também existem menções às ondas do feminismo, cada uma com suas particularidades e seus ideais defendidos. Elas têm por objetivo marcar a ascensão do movimento frente à evolução da sociedade em relação ao seu período histórico, onde aconteceram as efervescências do movimento.

A nível internacional, o que a história chama de primeira onda do feminismo surgiu no final do século XIX e início do século XX, que compreende a Revolução Industrial e a Primeira e Segunda Guerras Mundiais. Nessa época, as mulheres de classe média buscavam melhorar a sua condição enquanto seres considerados inferiores, lutando por direitos trabalhistas, ao voto e de acesso à educação. A luta pela participação política das mulheres eclodiu nas décadas de 1960 e 1970 nos Estados Unidos e na Europa (ALVES, 2019, p. 49).

Conforme Alves (2019, p. 49), cabe destacar que, em 8 de março de 1857, as operárias têxteis de uma fábrica de Nova York (EUA) entraram em greve com o objetivo de buscar remuneração igual à dos homens e reduzir a jornada de trabalho. A greve foi reprimida e atearam fogo na fábrica, de modo que mais de 130 tecelãs morreram carbonizadas. Em homenagem a essas mulheres, o dia 8 de março passou a receber o título de Dia Internacional da Mulher.

Em 1919, o movimento sufragista dos EUA conseguiu conceder o direito ao voto às mulheres, mas foi apenas em 1951 que a Organização Internacional do Trabalho (OIT) aprovou a Convenção de Igualdade de Remuneração para reconhecer o trabalho feminino. Em 1952, a Organização Mundial das Nações Unidas (ONU) publicou a Convenção sobre os Direitos Políticos da Mulher (LAVES, 2019, p. 49-50).

A segunda onda do movimento feminista, que aconteceu entre as décadas de 1960 e 1970, retratou e discutiu o papel da mulher na sociedade e a emancipação

feminina através da obra de Simone de Beauvoir (2009), denominada “O segundo sexo” e precursora de debates acadêmicos e sociais. A autora chegou à conclusão de que “não se nasce mulher, torna-se mulher”, e buscou diferenciar o conceito de gênero e de sexo biológico perante os estudos compilados até o período, uma vez que considerava que a definição biológica do ser humano não poderia ser a mesma daquela baseada na construção da sociedade, que foi imposta às mulheres.

Beauvoir (2009, p. 117) trata em sua escrita sobre como a mulher é definida e contextualizada a partir do conceito do outro, nunca sobre si mesma:

Eles nunca abdicaram do privilégio; alienaram parcialmente sua existência na Natureza e na Mulher, mas reconquistaram-na a seguir. Condenada a desempenhar o papel do Outro, a mulher estava condenada a possuir apenas uma força precária: escrava ou ídolo, nunca é ela que escolhe seu destino.

A autora comenta que é como se a história das mulheres fosse escrita por homens ou por outras pessoas, não por elas mesmas. Em outras palavras, a mulher é considerada o outro em relação ao homem, como se não pudesse construir sua própria história e seu destino e como se vivesse à sombra do homem e da cultura machista e patriarcal.

Foi durante a segunda onda que as chamadas feministas radicais procuraram falar sobre a exploração sexual da mulher para além da prostituição, mas também dentro do próprio lar e enquanto exercem o papel de mães. Foi nesse período que a terminologia de gênero passou a ser estudada em sua relatividade, não na taxatividade dos conceitos biológicos, e que as mulheres começaram a ganhar espaço nas universidades dos EUA e da Europa. Iniciou-se, portanto, a luta pelos direitos reprodutivos através do início do comércio da pílula anticoncepcional.

A terceira onda, que perdurou entre os anos 1980 e 1990, foi marcada por críticas em relação a tudo aquilo que não funcionou na onda anterior. Como já mencionado, mulheres brancas e de classe média dominavam os movimentos feministas da época; contudo, foi nesse momento que o feminismo começou a se subdividir, deixando de ser uma categoria universal para marcar a existência de mulheres múltiplas, com diferentes classes sociais, religiões, raças, propósitos e culturas, como aponta Zapater (2016, p. 70):

Essa terceira fase do movimento vem procurando colocar em discussão questões relativas à sobreposição de realidades culturais, sociais e políticas

diferentes em decorrência, por exemplo, da cor da pele, orientação sexual, performances de gênero, entre outros, que retiravam das demandas feministas as mulheres não incluídas na identidade coletiva cunhada pela segunda onda do feminismo.

A partir disso, foi possível evidenciar o feminismo negro, no qual as mulheres negras buscam trazer à tona a desigualdade entre as próprias mulheres sob a ótica do racismo. Isso porque era necessário que se reconhecesse as particularidades da raça e as variedades das identidades que formavam as mulheres que buscam direitos e igualdade. Angela Davis (2016), autora da obra “Mulher, Raça e Classe”, de 1981, trouxe para o debate o termo “interseccionalidade”, associando o gênero à raça e à classe. Foi assim que o cenário do feminismo negro ganhou voz e se fortaleceu.

Com o advento da internet, iniciou-se a chamada quarta onda do movimento feminista, a qual é considerada completamente diferente e peculiar em relação às anteriores. Como acompanha o século XXI, ela é altamente ligada às demandas de pessoas que nunca tiveram espaço ou possibilidade de se inserir no movimento feminista por conta da limitação geográfica. A internet se instalou e fez com que essas mulheres tivessem a oportunidade de reivindicar seus direitos, organizar suas próprias lutas em busca de igualdade de gênero e ter voz, sendo ouvidas independentemente de onde estejam.

Em relação ao Brasil, o reconhecimento da chegada do movimento feminista aconteceu no início do século XIX, no qual as mulheres viviam sob uma cultura rígida e apenas servindo ao lar, à família e ao marido. A primeira bandeira a ser levantada foi a de um direito básico e inerente a ler e a escrever. Foram poucas as mulheres que obtiveram acesso à educação, que buscaram o direito ao conhecimento e que defenderam a disseminação do estudo para as demais. Conforme Muzart (2003, p. 267):

No século XIX, as mulheres que escreveram, que desejaram viver da pena, que desejaram ter uma profissão de escritoras, eram feministas, pois só o desejo de sair do fechamento doméstico já indicava uma cabeça pensante e um desejo de subversão. E eram ligadas à literatura. Então, na origem, a literatura feminina no Brasil esteve ligada sempre a um feminismo incipiente.

A partir da disseminação do conhecimento e da literatura, em 1832 foi lançado o primeiro livro no Brasil sobre direito das mulheres e sua relação com o trabalho, o qual foi denominado “Direito das Mulheres e Injustiça dos Homens”, de autoria de Nísia Floresta Brasileira Augusta, filósofa e feminista nascida no Rio Grande do Norte.

Esse contexto marcou o primeiro movimento feminista no Brasil, quando houve a inserção da literatura feminista frente ao contexto das mulheres brasileiras. Assim, apesar das diferenças culturais, o feminismo brasileiro nasceu sob influência do exterior, não a partir das mulheres brasileiras. Foi nesse período que surgiram os primeiros jornais e linhas editoriais comandados por mulheres, fazendo com que a identidade feminina começasse a ser construída no país.

O segundo período importante para a disseminação do movimento feminista no Brasil aconteceu por volta de 1870, quando houve a expansão de jornais, artigos e revistas redigidos por mulheres e com conteúdo feminista. A passos lentos, nasceu o jornal carioca “O sexo feminino”, de Francisca Senhorina da Motta, com o objetivo de informar e representar as mulheres da época. A imprensa movimentou o público feminino que, antes, não conseguia ter contato com informação que pudesse agregar na rotina e nas peculiaridades de ser mulher (CARULA, 2016, s.p.).

Foi como se o Brasil estivesse se preparando para receber as transformações feministas que estavam por vir no início do século XX, quando já existia uma organização do movimento e buscava-se a ampliação dos direitos trabalhistas, o direito ao voto e o acesso ao ensino superior. O destaque desse período foi Bertha Luz², que assumiu o Partido Republicano Feminino em 1928 na busca por espaço para mulheres dentro da política.

Na época, o movimento liderado por Bertha “combinava a busca de igualdade jurídica com a reforma das instituições públicas, especialmente com respeito à forma de contratar servidores e à elaboração de políticas públicas com alcance universal” (MARQUES, 2020, p. 29). Mesmo que outros temas feministas emergentes não tenham sido debatidos, o feminismo de Bertha Luz (MARQUES, 2020, p. 29) foi essencial para que o voto feminino fosse considerado universal e fizesse parte da redação da Constituição de 1934, que é considerada uma conquista, apesar de sofrer inúmeras críticas.

Posteriormente, um grupo de feministas de São Paulo criou o primeiro Conselho Estadual da Condição Feminina em 1983, que tinha por objetivo “promover atividades que visam à defesa dos direitos da mulher, à eliminação das discriminações

² O nome de Bertha Lutz figura no rol das grandes personalidades brasileiras. Sua imagem, particularmente notabilizada nos últimos anos graças aos textos produzidos e aos debates proferidos em instituições políticas e acadêmicas, segue tendo como foco de atração o seu trabalho aguerrido e solidário em prol da igualdade de gênero no país (MARQUES, 2020).

que as atingem, bem como a plena integração na vida socioeconômico e político-cultural” (AMARAL, 2006, s.p.).

Entretanto, segundo Maria Amélia Teles (1999, p. 131), foi apenas na década de 1980 que as questões da violência contra a mulher ganharam visibilidade e voz, quando uma mulher foi espancada pelo marido, que era professor. Essa mulher descreveu a situação de violência com o objetivo de demonstrar para outras mulheres que havia silenciamento em seus lares e que muitas também eram vítimas de violência.

Teles (1999, p. 132) afirma que outro momento relevante aconteceu quando Ângela Diniz foi assassinada pelo marido no Rio de Janeiro, na época em que a defesa da honra ainda era usada como argumento para que o agressor conseguisse se eximir da responsabilidade criminal. O autor foi absolvido, gerando grande indignação na sociedade. Com a visibilidade do crime em relação à violência contra as mulheres, as feministas auxiliaram a promover mudanças em como os tribunais julgavam esses crimes.

Após a proclamação da Constituição de 1988 e a quantidade de direitos adquiridos, o movimento feminista se fortaleceu a partir de 1990, quando pesquisadoras acadêmicas e científicas começaram um estudo aprofundado sobre as peculiaridades do feminino, da história e da violência contra as mulheres, sofrendo críticas quando lembradas por militantes brancas de classe média.

É nesse momento que o feminismo negro começou a ter voz entre a sociedade e as mulheres brasileiras, desfazendo-se da teoria de que o feminismo é apenas voltado a mulheres brancas com boas condições sociais e financeiras, sem levar em consideração as especificidades das mulheres negras. Para Sueli Carneiro (2011, s.p.):

Atual movimento de mulheres negras, ao trazer a cena política nas contradições resultantes da articulação das variáveis de raça, classe e gênero, promove a síntese das bandeiras de luta historicamente levantadas pelo movimento negro e de mulheres do país, enegrecendo de um lado, as reivindicações das mulheres, tornando-as assim mais representativas do conjunto de mulheres brasileiras, e, por outro lado, promovendo a feminização das propostas e reivindicações do movimento negro.

Pierre Bordieu (2012, p. 138) ressalta, em sua obra “A dominação masculina”, a relevância do movimento feminista “por uma considerável ampliação da área política ou do politizável, fazendo entrar na esfera do politicamente discutível ou contestável

objetos e preocupações afastadas ou ignoradas pela tradição política, porque parecem pertencer a ordem do privado”. Possibilitou-se que a sociedade percebesse que, apesar das conquistas e evoluções, os movimentos feministas e seus conceitos estão em constante evolução e transformação.

Por causa disso, o movimento feminista tem avançado cada vez mais como mobilização política, e não apenas simbólica, na busca por integração de todas as classes sociais, raças e etnias, abrindo espaço para novas possibilidades de conquistas para todas as mulheres sem que o discurso seja engessado e proporcionando maior liberdade crítica e mais oportunidades de redução de desigualdades.

Foi após os acontecimentos históricos citados até o presente momento e através de revoluções acadêmicas, sociais, jornalísticas e literárias que as mulheres começaram a ter seus direitos reconhecidos por meio de comissões, assembleias, eventos e legislações. Principalmente, os governos começaram a implantar políticas públicas para que os problemas advindos da desigualdade de gênero fossem amenizados.

Neste sentido, o próximo capítulo pretende apresentar a história da construção dos direitos das mulheres na legislação brasileira desde a promulgação da Constituição de 1988. Busca-se abordar algumas das políticas públicas relevantes por igualdade de gênero que foram implementadas durante os governos que se sucederam desde então.

4 O CONTEXTO HISTÓRICO-POLÍTICO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE IGUALDADE DE GÊNERO NO BRASIL

“Nunca se esqueça que uma crise política, econômica ou religiosa bastará para que os direitos das mulheres sejam questionados. Esses direitos nunca são adquiridos. Você terá que permanecer vigilante durante toda a sua vida”.
Simone de Beauvoir

O objetivo do presente capítulo é apresentar o contexto histórico-político das políticas públicas de igualdade de gênero no Brasil frente aos governos federais que estiveram no poder, entre 1988 e 2022, tendo como recorte temporal a promulgação da Constituição de 1988, marco importante no início de uma trajetória de aprendizados, avanços e conquistas em relação à implementação de políticas públicas voltadas para a violência de gênero contra as mulheres brasileiras.

Dessa forma, o objetivo é compreender como os governos brasileiros pensaram em materializar os direitos das mulheres, seja com projetos ou com legislações, de modo a conhecer quais foram as primeiras políticas públicas implementadas pelo governo e como essa evolução se deu com o passar dos anos e das trocas de mandato.

Primeiramente, é necessário fazer uma análise de como o Brasil se posicionou até a promulgação da Constituição de 1988 e como vêm se posicionando atualmente em relação aos pactos internacionais no tocante à redução da violência de gênero e à igualdade de gênero. É nítida a existência de uma lacuna temporal entre a promulgação da Constituição Federal de 1988 e o século XXI, mesmo havendo previsão expressa igualando os direitos entre homens e mulheres e protegendo a família. A lacuna permaneceu viva durante quinze anos até o início dos anos 2000, quando o governo federal procurou agir mais significativamente para a proteção das mulheres.

Isso ficou claro quando, em 2002, o governo de Fernando Henrique Cardoso criou a Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher (SEDIM), vinculada ao Ministério da Justiça, que tinha por objetivo promover e fomentar a criação de políticas públicas para mulheres. A Secretaria seria o eixo inicial da preocupação do governo para com as mulheres (BRASIL, 2011a, s.p.).

Há, ainda, outros dados significativos em relação à lacuna temporal dos anos 1985-2000. O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), uma fundação

pública vinculada ao Ministério da Economia, tem por objetivo pesquisar e fornecer suporte às ações governamentais para a formulação e a manutenção de políticas públicas brasileiras. Desde o ano 2000, o IPEA oferece boletins de acompanhamento e análise de políticas sociais, com dados relevantes e pesquisas sobre os mais diversos temas que possam envolver a sociedade brasileira. Nas primeiras publicações, educação e gastos sociais eram pauta dentre outros temas, como a iniciativa privada e o espírito público, as políticas de patrimônio e a educação superior.

Apenas em 2007, na edição n. 13 do boletim de políticas sociais, é que a problemática da violência foi mencionada de maneira generalizada com crianças, adolescentes, idosos e mulheres na seção de Direitos Humanos. A referida publicação comenta que, durante o período de 1985 a 2002 (a lacuna), não houve atuação considerável do governo federal no combate à violência contra a mulher, apenas o funcionamento das Delegacias Especializadas em Atendimento à Mulher (DEAM). (IPEA, 2007, p. 248). Conforme aponta o documento:

Com a criação do programa Combate à Violência contra a Mulher, no PPA 2000-2003, e, principalmente, com a criação da Sedim, em 2002, o problema da violência passa a ter maior atenção e tratamento mais abrangente. Começam a ser desenvolvidas ações de capacitação não apenas para os membros das Delegacias, mas também para os demais profissionais envolvidos no atendimento; são realizadas pesquisas para conhecer o funcionamento das Deams e das casas-abrigo e iniciam-se discussões sobre a padronização dos seus atendimentos. (IPEA, 2007, p. 348).

Foi durante o período de 2000 a 2003 que o governo Lula (PT) deixou de atuar de maneira isolada e criou a Secretaria de Política para Mulheres (SPM), passando a desenvolver políticas que pudessem abranger uma maior parte da população através de parcerias com estados e municípios, ampliando a abrangência de projetos

[...] que contempla também o apoio a serviços especializados, e inclui ainda o incentivo à constituição de redes de serviços, a criação de normas e padrões de atendimento, a capacitação de agentes públicos para a prevenção e atendimento, o aperfeiçoamento da legislação, o apoio a projetos educativos e culturais de prevenção da violência, e a ampliação do acesso das mulheres à justiça e aos serviços de Segurança Pública. (IPEA, 2007, p. 249).

A partir desse momento, ações maiores foram colocadas em prática, como o aumento dos serviços especializados e das delegacias e o Ligue 180 que, “com funcionamento integrado à Ouvidoria [da SPM], destina-se a receber denúncias,

orientar e encaminhar os casos de violência, funcionando, desde abril de 2006, ininterruptamente” (IPEA, 2007, p. 249). O Plano Plurianual (PPA)³, segundo o artigo 2º da Lei n. 13.249 de 2016, por exemplo, foi um

[...] instrumento de planejamento governamental que define diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada, com o propósito de viabilizar a implementação e a gestão das políticas públicas. (BRASIL, 2016).

O PPA referente ao período de 2004 a 2007 (BRASIL, 2004, p. 02), elaborado pela gestão do então presidente Lula, buscava estratégias de desenvolvimento a longo prazo para “promover a redução das desigualdades de gênero”. Durante a leitura do plano, percebe-se que o governo se preocupou em citar as inúmeras formas pelas quais a mulher sofria desigualdade perante o homem, como a social, a econômica, a salarial, a cultural e a educacional, que se perpetuam no tempo.

O PPA demonstrou que as mulheres negras recebiam até 60% menos que os homens, causando uma diferença salarial muito grande entre gêneros:

As desigualdades salariais entre homens e mulheres são marcantes, independentemente de classe social no mundo do trabalho, mesmo quando as mulheres que trabalharam, estudaram mais tempo que os homens, em média 7,3 anos contra 6,3 dos homens, segundo estudo recente divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. Nas profissões de nível superior, 52,8% dos homens recebem mais de dez salários-mínimos e apenas 30,1% de mulheres atingem esse patamar salarial. Este cenário torna-se cada vez mais grave na medida em que aumenta o número de famílias chefiadas por mulheres. (BRASIL, 2003a, p. 50).

Inclusive, o governo trouxe dados estatísticos de pesquisas que foram realizadas na época, os quais demonstram o aumento da violência. Segundo o documento, “43% as mulheres em 2001 em todo território nacional declararam ter sofrido alguma forma de violência” e, a cada quinze segundos, uma mulher sofria algum tipo de violência no Brasil (BRASIL, 2003a, p. 49).

³ O principal instrumento de planejamento orçamentário de médio prazo do Governo Federal é o Plano Plurianual (PPA). Ele define as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal, contemplando as despesas de capital (como, por exemplo, os investimentos) e outras delas decorrentes, além daquelas relativas aos programas de duração continuada. O PPA é estabelecido por lei, com vigência de quatro anos. Ele se inicia no segundo ano de mandato de um presidente e se prolonga até o final do primeiro ano do mandato de seu sucessor. Mais informações: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa>.

Foi durante a vigência do PPA de 2003 a 2007 que o governo Lula se comprometeu a dar mais atenção às mulheres e a todas as problemáticas que as acompanham histórica e culturalmente, estimulando o debate sobre desigualdades sociais e questões de gênero, o combate ao trabalho de meninas como empregadas domésticas, o enfrentamento à violência de gênero contra a mulher e o fim do tráfico de meninas e mulheres. Essas diretrizes buscaram transformar em “objeto permanente o princípio da transversalidade de gênero na formulação e desenvolvimento das políticas públicas, incluindo-se aí todos os setores de atuação e segmentos de poder” (BRASIL, 2003a, p. 50).

Em 2004, o governo Lula tornou a Secretaria de Política para Mulheres (SPM) em Ministério, gerando avanços ao tentar incluir as questões de gênero nas pastas e na estrutura administrativa do governo. O objetivo era descentralizar a responsabilidade das políticas públicas voltadas à violência contra a mulher e desenvolver parcerias com estados e municípios, tornando o atendimento, a prevenção e a reparação da violência mais efetivos.

Após a transformação em Ministério, o governo realizou a I Conferência Nacional de Política para Mulheres (CNPM) sobre o tema “Políticas para Mulheres: um desafio na igualdade de gênero”. A ideia era propor diretrizes para a fundamentação do Plano Nacional de Políticas para Mulheres, que viria a ser apresentado ao Presidente da República e possuía os seguintes eixos temáticos:

I - Análise da realidade brasileira: social, econômica, política, cultural e os desafios para a construção da igualdade; II - Avaliação das ações e políticas públicas desenvolvidas para as mulheres nas três instâncias de governo: municipal, estadual e federal frente aos compromissos internacionais - acordos, tratados e convenções; III - Proposição de diretrizes da Política Nacional para as mulheres numa perspectiva de gênero, apontando as prioridades dos próximos anos. (BRASIL, 2003b, p. 01).

A primeira Conferência obteve um resultado tão significativo que, com o passar dos anos, a CNPM se tornou um dos maiores eventos que acontecem no Brasil para discutir, planejar, organizar e executar projetos de políticas públicas voltadas às mulheres.

Na continuidade dessas ações, a Lei n. 11.340 de 2006 (Lei Maria da Penha) é considerada uma política pública inovadora na legislação brasileira em relação à prevenção e ao enfrentamento da violência contra a mulher. Foi sancionada como uma solução para o cumprimento de acordos internacionais da Convenção de Belém

do Pará e do Comitê para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW), passando a tratar sobre o combate à violência doméstica contra a mulher e criando a figura do inquérito policial, que deve ser encaminhado ao Ministério Público e julgado pelos juizados especializados, formados a partir da referida lei.

Ao ser promulgada no Brasil, a Lei Maria da Penha se comprometeu a tentar evitar qualquer tipo de violência doméstica e familiar. A partir do ano de 2006, o governo brasileiro se comprometeu, junto com os estados, a desenvolver uma rede de enfrentamento da violência de acordo com o espaço e a necessidade de cada região. Esse planejamento passou a contar com inúmeros atores sociais, entidades de classe, hospitais, delegacias especializadas, núcleos voluntários de auxílio a essas vítimas e outras instituições.

Até maio de 2006, 160 municípios e 6 governos estaduais haviam assinado o compromisso de inserir os pressupostos, diretrizes e prioridades do Plano em sua atuação local, enquanto 98 novas coordenadorias, assessorias ou secretarias da mulher foram criadas, perfazendo um total de 111 instrumentos com essa finalidade em todo o país. (IPEA, 2007, p. 249-250).

Contudo, o boletim de políticas sociais elaborado pelo IPEA em 2007 trouxe uma série de desafios à tona, os quais ainda estão longe de serem sanados:

O princípio da atuação transversal constitui-se, ainda, em uma barreira a ser vencida. Requer, antes de mais nada, o rompimento com a estrutura e a forma tradicionais de elaboração e implementação de políticas, que se encontram fortemente enraizadas no setor público, e que se dão de maneira setorializada e parcial, desconsiderando, por vezes, as várias dimensões e convergências dos problemas sociais. Se o status ministerial da SPM possibilita um diálogo em mesmo nível hierárquico com outros ministros e, portanto, facilita a pactuação e o estabelecimento de compromissos com a temática “mulher e gênero”, por outro não garante que os formuladores e executores das políticas estejam, da mesma forma, comprometidos com o tema. Isto se deve não somente à cultura organizacional, mas também à falta de reconhecimento, pela sociedade, de que as desigualdades entre homens e mulheres persistem em nosso país, produzindo consequências bastante importantes, como mostraram os dados aqui apresentados. Este é o primeiro e, talvez, o maior desafio da Secretaria, uma vez que sua missão é exatamente essa, articular a estrutura governamental para que a perspectiva de gênero seja incorporada em todas as suas ações. As dificuldades em promover a transversalidade, de fato, tornam as ações desenvolvidas pela Secretaria ainda muito restritas diante da magnitude do problema que deseja responder, qual seja, o de promover a autonomia das mulheres e a igualdade de gênero. Junta-se a isso a insuficiência de recursos tanto na SPM para a articulação e apoio a projetos nas áreas de violência e trabalho (previstas no PPA), quanto nos demais ministérios para a promoção de ações com um recorte de gênero. De fato, mesmo naquelas áreas onde as parcerias entre SPM e demais órgãos finalísticos renderam mais frutos, a intervenção ainda é insuficiente. (IPEA, 2007, p. 250).

Em agosto de 2007, a II Conferência Nacional de Política para Mulheres aprovou o II Plano Nacional de Política para as Mulheres, validando as diretrizes da Política Nacional para as Mulheres e aqueles projetos trazidos na redação da I CNPM, que se realizou em julho de 2004 (BRASIL, 2008).

Dentre os itens já abordados pelo governo no I CNPM (BRASIL, 2008), houve um aumento nos eixos de abrangência, qualificando o caminho para a obtenção dos resultados do projeto inicial. Dentre eles, estão (i) a participação das mulheres nos espaços de poder e decisão; (ii) o desenvolvimento sustentável no meio rural, na cidade e na floresta; (iii) o direito à terra, à moradia digna e à infraestrutura social nos meios rural e urbano; (iv) cultura, comunicação e mídias não discriminatórias; (v) o enfrentamento ao racismo, ao sexismo e à lesbofobia; e (vi) o combate às desigualdades geracionais que atingem as mulheres.

Ao analisar a cartilha do II CNPM (BRASIL, 2008), observa-se a continuidade das ações estipuladas anteriormente e a busca por aprimorar os resultados já obtidos com o primeiro plano. Como exemplo, tem-se a ampliação da Central de Atendimento à Mulher (CAM) (Ligue 180), a implementação da Lei Maria da Penha e a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher.

Em 2011, foi redigida uma cartilha pela Secretaria de Política para as Mulheres a fim de elaborar a Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, que tem por objetivo

[...] explicitar os fundamentos conceituais e políticos do enfrentamento à questão, que têm orientado a formulação e execução das políticas públicas formuladas e executadas - desde a criação da SPM em janeiro de 2003 para a prevenção, combate e enfrentamento à violência contra as mulheres, assim como para a assistência às mulheres em situação de violência. (BRASIL, 2011b, s.p).

A Figura 6 demonstra os eixos que envolvem o funcionamento eficaz da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres:

Figura 01 – Organograma da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres



Fonte: Brasil, 2011b.

Os eixos são divididos em quatro: (i) prevenção, que busca tentar modificar os padrões culturais aos quais a sociedade foi imposta e que conhece através da educação; (ii) enfrentamento e combate, com ações preventivas e punitivas contra a violência contra a mulher, inclusive ao correto cumprimento da Lei Maria da Penha; (iii) qualificação e capacitação dos agentes públicos para fortalecer o atendimento humanizado para com a vítima da violência doméstica, competente à assistência; e (iv) empenho do Estado em dar acesso e garantir os direitos das mulheres, cumprindo a legislação nacional e internacional e propondo projetos que empoderem o gênero feminino.

Em 2011, também aconteceu a III Conferência Nacional de Políticas para Mulheres, na qual o tema principal da edição foi “autonomia e igualdade para mulheres” (BRASIL, 2011a, p. 02). Buscou-se medidas para aumentar a perspectiva de fortalecimento da autonomia econômica, cultural e política das mulheres, para contribuir com o fim da pobreza e para que elas consigam exercer a sua cidadania no Brasil, reafirmando os princípios orientadores de políticas para mulheres:

[...] a autonomia das mulheres como princípio gerador das políticas e ações do poder público e que são propostas para a sociedade; a busca da igualdade efetiva entre mulheres e homens, incidindo sobre as desigualdades sociais em todos os âmbitos; o respeito à diversidade e combate a todas as formas de discriminação com medidas efetivas para tratar as desigualdades em suas especificidades; o caráter laico do Estado como um princípio rigoroso de que as políticas públicas não podem se mover por definições religiosas; a universalidade dos serviços e benefícios ofertados pelo Estado, o que exige justiça e transparência; a participação ativa das mulheres no diagnóstico da

realidade social, formulação das políticas, implementação, controle social. (BRASIL, 2011a, p. 02).

Ficou registrado também que haveria a “ampliação da participação e da permanência das mulheres no mundo do trabalho e mercado formal”, uma maior preocupação quanto à “inclusão produtiva e empreendedorismo nos meios urbanos e rural” e o incentivo ao “compartilhamento de responsabilidades domésticas: cotidiano, uso do tempo e equipamentos públicos” (BRASIL, 2011a, p. 02-05).

Além disso, ficou acordado que aconteceria “a ampliação e o aperfeiçoamento da rede de atendimento às mulheres em situação de violência e a implementação da Lei Maria da Penha” (BRASIL, 2011a, p. 07); o “combate ao tráfico e [à] exploração sexual de mulheres e [a] garantia de direitos humanos das mulheres encarceradas” (BRASIL, 2011a, p. 11); um maior cuidado com “saúde integral das mulheres, sexualidade, direitos sexuais e direitos reprodutivos” (BRASIL, 2011a, p. 12); a promoção de “educação e cultura para a igualdade, com fortalecimento da cidadania”; “comunicação e mídia igualitárias, democráticas e não discriminatórias”; a promoção da “participação política e [o] fortalecimento das mulheres em espaços de poder e decisão” (BRASIL, 2011a, p. 19); e a organização e o fortalecimento das secretarias de mulheres nos governos, além da participação popular.

Na Tabela 1, analisa-se o planejamento inicial de orçamento da SPM e o que de fato foi executado dessa estimativa nos dois últimos anos do PPA 2008-2011 (BRASIL, 2007), que tinha por objetivo prevenir e enfrentar a violência contra as mulheres, gerir a transversalidade de gênero nas políticas públicas e promover a cidadania e a efetivação dos direitos das mulheres.

Tabela 01 – Execução orçamentária da SPM (2010-2011)

Execução orçamentária da SPM (2010-2011)								
Programas e ações	2010				2011			
	Dotação inicial (R\$)	Autorizado (lei + créditos) (R\$)	Liquidado (R\$)	Nível de execução (%) (R\$)	Dotação inicial (R\$)	Autorizado (lei + créditos) (R\$)	Liquidado (R\$)	Nível de execução (%)
	(A)	(B)	(C)	(C/B)	(A)	(B)	(C)	(C/B)
Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes ¹	479.864	479.864	266.591	55,6	400.000	400.000	0	0,0
Prevenção e Enfrentamento da Violência contra as Mulheres	41.876.099	42.921.135	37.635.857	87,7	36.816.122	36.816.122	36.807.301	99,8
Gestão da Transversalidade de Gênero nas Políticas Públicas	6.338.465	6.178.511	5.176.546	83,8	6.700.000	6.700.000	4.489.391	67,0
Cidadania e Efetivação de Direitos das Mulheres	34.208.944	33.323.863	26.276.935	78,9	53.776.121	53.776.121	27.341.457	50,8
Apoio administrativo	11.269.788	12.766.117	11.526.714	90,3	11.326.745	11.336.245	9.431.349	83,2
Total	94.182.757	95.669.489	80.882.644	84,5	109.018.988	109.028.488	78.069.498	71,6

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi/STN).
 Elaboração: Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.
 Nota: ¹ Refere-se aos recursos da SPM alocados na ação do Programa nº 73 – Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, da Secretaria de Direitos Humanos.
 Obs.: valores deflacionados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IPCA/IBGE) anual médio de 2011.

Fonte: Brasil, 2007.

Ao examinar a Tabela 01, o IPEA (2012, p. 498) chegou à conclusão de que existem diversos fatores que contribuem para que a diminuição do investimento do Governo Federal acontecesse durante esse período, como a troca de diretores e das pessoas que fazem parte dos cargos de confiança, bem como a mudança da Ministra da época, que teve como consequência a troca dos gestores e dos servidores que trabalhavam na pasta de maneira efetiva.

Assim, percebe-se o quão importante é colocar pessoas devidamente qualificadas e com experiência na vida político-administrativa para ocuparem cargos de relevância. Quando há a troca de Ministros e diretores, conseqüentemente ocorrem mudanças em todo o corpo de servidores que trabalham na pasta, bem como alteram-se as prioridades, pois os gestores têm pensamentos e objetivos diferentes frente à

mesma problemática. É como se a sociedade desejasse uma renovação, mas ela só acontecerá se o velho for abandonado, o que é visto com naturalidade a cada transição de governo. (SPINK, 2001, p. 13)

Dado esse contexto, foi apenas em 2013 que surgiu a Casa da Mulher Brasileira (CMB), política pública objeto dessa pesquisa e fruto do primeiro eixo do Programa Mulher: Viver sem Violência⁴, com a proposta de reunir em um mesmo espaço físico todo tipo de atendimento e assistência que a mulher vítima de violência precisa após buscar ajuda. São eles o atendimento jurídico, psicossocial e psicológico; o acesso à Defensoria Pública e ao Judiciário; as orientações para autonomia financeira e retorno ao mercado de trabalho; e o abrigo para si e para os filhos, se necessário.

O objetivo da CMB é unificar as mais diversas assistências que a mulher precisa para atendê-la de maneira humanizada, com princípios, regras e valores, de modo que essa mulher se sinta acolhida e amparada através de uma política pública bem estruturada, organizada e eficiente. A ideia é facilitar e integrar todos os atendimentos necessários, dando maior celeridade aos procedimentos e aos processos perante o Poder Judiciário.

Logo após o lançamento da CMB em 2014, a Secretaria de Política para Mulheres lançou a nova campanha nacional da “Violência contra as Mulheres - Eu Ligo” (CAMPOS, 2014), com o intuito de divulgar, por meio de campanhas publicitárias, quais eram as alternativas fornecidas pelo governo para pedidos de socorro. A campanha foi feita junto à criação do aplicativo “Ligue 180”, como alternativa para adquirir informação sobre violência doméstica, para o atendimento de denúncias e para mapear locais com maior índice de violência (BRASIL, 2019c).

Em 2015, foi aprovada a Lei do Feminicídio (Lei n. 13.104 de 2015), que alterou o Código Penal e acrescentou a qualificadora de tirar a vida de uma mulher simplesmente pelo fato de ela ser mulher. A condição de gravidez, de vulnerabilidade e de a mulher ser menor de idade são agravantes que tornam o crime hediondo, inclusive se acontecer na presença de familiares.

Os inúmeros avanços citados até o presente momento englobam uma série de números positivos, trazidos no Gráfico 01.

⁴ O Programa “Mulher: Viver sem Violência” foi lançado em 13 de março de 2013 com o objetivo de integrar e ampliar os serviços públicos existentes e voltados às mulheres em situação de violência, mediante a articulação dos atendimentos especializados no âmbito da saúde, da justiça, da segurança pública, da rede socioassistencial e da promoção da autonomia financeira.

Gráfico 01 – Serviços especializados no atendimento às mulheres em situação de violência, por tipo (2003, 2007, 2011 e 2015)



Fonte: Brasil, 2015.

Apesar do aumento significativo das políticas públicas voltadas para mulheres entre 2003 e 2015, o governo federal foi acompanhado de fragilidades e, no ano de 2015, foi pressionado a reduzir gastos. Assim, a então Presidenta Dilma extinguiu três secretarias de extrema importância e unificou-as no Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos (MMIRDH):

Apesar disso, a agenda de igualdade de gênero e de políticas para as mulheres jamais alcançou real legitimidade na sociedade como um todo e no governo em particular. Em uma sociedade marcada pelo machismo e por elementos culturais tão conservadores, não poderia ser diferente. Essa fragilidade traduziu-se em muitas dificuldades institucionais, passando pela resistência à incorporação da perspectiva de gênero por outras pastas, pelo reduzido orçamento e pelo “escanteamento” muitas vezes vivenciado pela agenda, mas, especialmente, pela constante ameaça de extinção da Secretaria. Ao longo dos dois mandatos do presidente Lula e dos seis primeiros anos de mandato da presidente Dilma, a cada sinalização de uma reforma ministerial ou administrativa, não faltavam especulações por parte dos veículos de imprensa e da mídia acerca da extinção da Secretaria de Políticas para as Mulheres, da Secretaria de Políticas para a Promoção da Igualdade Racial e da Secretaria de Direitos Humanos.³² As três secretarias tidas como responsáveis pelos temas transversais – de difícil enquadramento nas lógicas burocráticas –, que defendem agendas consideradas não somente marginais e desnecessárias por parte importante da classe política como também incômodas, tiveram sua própria existência frequentemente questionada. (IPEA, 2016, p. 509).

A perda de uma secretaria com status de Ministério sem dúvidas representou um grande impacto para a luta das feministas e de todos aqueles que buscam a

igualdade de gênero. É essencial que o Estado possua um Ministério de fato preocupado com a problemática da violência de gênero e que não esteja apenas no papel para satisfazer a política.

O período entre 2015 e 2016 foi muito conturbado devido ao processo de impeachment da Presidenta Dilma Rousseff e, com Michel Temer assumindo o poder, fez-se necessário uma nova reorganização do governo político, o que trouxe inúmeras consequências para a sociedade brasileira. A execução orçamentária da SPM no biênio 2015-2016 tinha um investimento autorizado inicial (IPEA, 2018, p. 440), conforme Tabela 02.

Tabela 02 – Execução orçamentária da SPM (2015-2016)

Programas e ações	2015				-	2016			
	Dotação inicial (A)	Autorizado (lei + créditos) (B)	Liquidado (C)	Nível de execução (%) (D = C/B)		Dotação inicial (A)	Autorizado (lei + créditos) (B)	Liquidado (C)	Nível de execução (%) (D = C/B)
Política para as mulheres: promoção da autonomia e enfrentamento à violência	262.347.394	260.805.118	58.677.497	22,50	132.316.937	116.480.225	40.579.040	34,84	
Construção da Casa da Mulher Brasileira	86.873.000	85.565.000	17.473.717	20,42	15.156.826	8.656.826	1.153.343	13,32	
Promoção de políticas de igualdade e de direitos das mulheres	69.923.681	68.670.181	3.165.751	4,61	17.958.774	16.134.525	4.117.293	25,52	
Atendimento às mulheres em situação de violência	66.224.186	68.512.714	23.320.404	34,04	56.486.118	42.866.748	4.400.444	10,27	
Publicidade de utilidade pública	10.900.000	8.720.000	-	-	5.434.788	5.434.788	-	-	
Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180	12.185.095	14.621.790	13.869.245	94,85	26.564.727	31.877.627	28.643.414	89,85	
Incentivo a políticas de autonomia das mulheres	16.241.433	14.715.433	848.380	5,77	10.715.704	11.509.711	2.264.546	19,68	
Programa de Gestão e Manutenção da Secretaria de Políticas para as Mulheres	21.474.878	29.586.020	24.440.944	82,61	(1)	(1)	(1)	(1)	
Total	283.822.273	290.391.138	83.118.44	28,62	-	-	-	-	

Fonte: Siafi/STN.
Elaboração: Disoc/Ipea.
Nota: ¹ Em 2016, com as mudanças institucionais nas secretarias, o programa de gestão e manutenção da SPM se somou ao de igualdade racial e de direitos humanos e teve nível de execução de 82,15%.

Fonte: Brasil, 2018.

O que se percebeu ainda durante o governo de Dilma Rousseff é que, em relação ao ano de 2016, no qual Michel Temer assumiu o poder após o processo de impeachment, coincidentemente houve a redução do valor de dotação inicial e dos montantes liquidados. Mesmo com o alto orçamento autorizado através de leis e créditos, o governo não o executou na totalidade.

O maior investimento durante o ano de 2015 foi na construção da Casa da Mulher Brasileira e, mesmo que o percentual de execução seja de apenas 20,42%, o governo federal disponibilizou um valor relativamente alto para a promoção de políticas de igualdade de gênero e de direito das mulheres, bem como no atendimento às mulheres vítimas de violência; entretanto, só foram executados 4,61% e 34,04%, respectivamente (IPEA, 2018). Já em 2016, os valores de dotação inicial caíram bruscamente em relação ao ano anterior e, como consequência, o valor liquidado também diminuiu, reduzindo o percentual de execução dos projetos.

O Plano Plurianual (PPA) 2016-2019 do governo federal, sob gestão da Presidente Michel Temer, teve por objetivo “promover a autonomia econômica, social, sexual e a garantia de direitos, considerando as mulheres em sua diversidade e especificidades”, bem como “promover a transversalidade intra e intergovernamental das políticas para as mulheres e de igualdade de gênero, observando as diretrizes do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres”, além de ampliar a política nacional de enfrentamento da violência contra as mulheres, dentre outros (ONU, 2016, p. sp).

Durante o governo anterior e até o final de 2018, a Secretaria Nacional de Política para Mulheres (SNPM) era uma subdivisão do Ministério dos Direitos Humanos (MDH) e era responsável por planejar, implantar, executar e cuidar de todas as políticas que abrangessem os direitos das mulheres. Contudo, com a gestão de Jair Bolsonaro eleita para o período de 2019 a 2022, o Ministério passou a receber a denominação de Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH). Como consequência, a SNPM mudou novamente de vínculo, recebendo a migração da antiga pasta do Ministério da Justiça e da Cidadania (MJC), do Ministério dos Direitos Humanos (MDH) e da Secretaria de Governo da Presidência da República.

Segundo o IPEA (2021, p. 410), retirar a pasta de mulheres de um órgão ministerial e colocá-la como secretaria nacional, que possui menor poder hierárquico dentro da estrutura do governo, faz com que diminua o poder de articulação política e de prioridade nos demais órgãos governamentais, reduzindo inclusive a forma como a pasta é vista dentro do tema:

Interessante notar que o MMFDH é um ministério que engloba uma enorme variedade de assuntos sem qualquer linha que, a princípio, justifique teórica ou estruturalmente o agrupamento – a não ser o pragmatismo e, talvez, o fato de que são, em sua maioria, organizados por públicos específicos, mesmo que a forma, o objetivo, o peso e as estratégias de intervenção estatal para cada um destes públicos sejam completamente distintos e desvinculados. No entanto, é possível perceber que esse novo arranjo institucional traz de volta a discussão de gênero – ou mesmo de mulheres – para o âmbito da família. A família considerada é a tradicional, na qual as mulheres são entendidas como as responsáveis pela provisão de cuidados para filhos, idosos, pessoas com deficiências ou outros dependentes. As políticas direcionadas para estes públicos específicos, não por acaso, compõem o ministério que associa desde o título mulheres à família. São de responsabilidade desse ministério, portanto, o desenvolvimento de políticas para mulheres, igualdade racial, idosos, crianças e adolescentes, jovens, família, pessoas com deficiência e também [sic] políticas direcionadas à proteção global (proteção dos direitos humanos, vítimas e testemunhas, combate à tortura etc.). (IPEA, 2021, p. 410).

Unir diferentes temáticas de relevâncias distintas em um mesmo Ministério faz com que a sociedade perceba que o governo atual não acredita ser necessário haver um Ministério específico para mulheres. Nesse sentido, foi nítido o aumento do conservadorismo desde que Jair Bolsonaro assumiu o governo federal brasileiro.

Nesse sentido, é importante trazer a contextualização sobre o conceito de conservadorismo no Brasil, marcado nesse período. De forma geral e segundo Jamerson de Souza (2016, s.p.), “no âmbito do debate estritamente político, o conservadorismo geralmente é associado às variadas posições contrárias aos avanços das pautas da esquerda”. Souza (2016, s.p.) ainda argumenta que é considerado conservador todo indivíduo ou grupo político que é contrário à “luta pela universalização dos direitos e às demandas pela radicalização da democracia”.

Unindo esses conceitos às ações do governo Bolsonaro e de seus Ministros, é nítida a percepção de que eles estão incluídos no conceito de conservadorismo, uma vez que concordam em dar nenhuma ou muito pouca voz às minorias que fazem parte da sociedade brasileira. De acordo com Souza (2016, s.p.):

O conservadorismo abole qualquer perspectiva de debate racional sobre a formação social e econômica de determinada sociedade. Além disso, passa a enquadrar indivíduos e grupos em padrões previamente estabelecidos. As exceções, por derivação, tendem a ser encaradas como "desvios", "anomias", "doenças", como "casos" a serem reconduzidos ou reprimidos, posto que representam "ameaças".

Durante o ano de 2021, no qual se iniciou a escrita desse trabalho, segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, os recursos orçamentários autorizados para as políticas públicas voltadas para mulheres para o referido ano sofreram corte de 51,8% em relação ao anterior (IPEA, 2021).

Em 2020, o recurso autorizado era de R\$ 124,3 milhões e, em 2021, foi de R\$ 59,8 milhões, que foi dividido entre construir e fazer a manutenção da CMB, investir nas Políticas de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, na Central de Atendimento à Mulher, no Ligue 180 e no Disque 100, e garantir o bom funcionamento do Conselho Nacional dos Direitos das Mulheres.

Durante o primeiro semestre de 2021, o Governo Federal utilizou apenas R\$ 13,9 milhões, correspondendo a 23,2% do total do valor autorizado. Ao observar os números absolutos fornecidos pelo IPEA (2021), e mesmo com a redução de mais da metade do orçamento, o Ministério investiu, durante os primeiros seis meses de 2021, R\$ 1,4 milhões a menos do que no primeiro semestre de 2020.

O Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos autorizou um total de R\$ 323,8 milhões, valor que deveria ser dividido entre as mais diversas secretarias, como a da criança e do adolescente, das mulheres e dos idosos, entre outras. O Ministério deixou de executar, desde 2014, 38,7% do orçamento total e, nas ações voltadas apenas para as mulheres, não usou 70% do recurso disponível (IPEA, 2021).

Percebe-se que, no decorrer da história brasileira, as políticas para mulheres já foram prioridade em governos anteriores. As pesquisas e os números mostram que, desde o impeachment da Presidenta Dilma Rousseff (PT), essas políticas foram reduzidas conforme o tempo foi passando e que, durante o governo de Jair Bolsonaro (sem partido)⁵, o investimento é ainda menor, mesmo com recursos disponíveis para serem utilizados em políticas públicas para mulheres, conforme dados do IPEA.

Por fim, há que se falar sobre o PPA 2020-2023, que tem como lema “Planejar, priorizar, alcançar” e que foi instituído pela Lei n. 13.927 de 2019. Ele teve as temáticas de gênero e de raça reduzidas, refletindo a posição conservadora do governo de Jair Bolsonaro e tendo como base um orçamento de R\$ 6,89 trilhões, compondo cinco temas de maior relevância: econômico, social, infraestrutura, ambiental e institucional (BRASIL, 2019b).

⁵ Jair Bolsonaro foi eleito Presidente da República através do PSL em 2018. Em 2019, deixou o partido em razão de divergências com a cúpula da legenda. Após a eleição, permaneceu sem partido durante dois anos. No final do ano de 2021, filiou-se ao Partido Liberal (PL).

Além disso, o PPA trouxe em sua redação o Programa 5034 para proteção à vida, fortalecimento da família e promoção e defesa dos direitos humanos para todos, com foco em amparar a família e sob responsabilidade do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Isso faz com que o tema “gênero” perca visibilidade, dando maior ênfase ao direito generalizado e para todos:

OBJETIVO: 1179 - Ampliar o acesso e o alcance das políticas de direitos, com foco no fortalecimento da família, por meio da melhoria da qualidade dos serviços de promoção e proteção da vida, desde a concepção, da mulher, da família e dos direitos humanos para todos META: 0506 - Promover maior e melhor acesso aos serviços de promoção e proteção de direitos, com foco no fortalecimento da família e em públicos não alcançados por políticas de governo, de modo a ampliar os resultados do índice Direitos para Todos. (BRASIL, 2019e, p. 67).

O próprio Espelho de Programa do PPA 2020-2023, disponibilizado pelo Ministério da Economia, trouxe que o maior foco é fortalecer a família a partir de uma visão não segmentada de direitos (BRASIL, 2019f). Não é errado que se desenvolvam políticas públicas para a família ou para o seu bem-estar, mas o ideal é que se mantenha a subdivisão das pastas para que cada uma possa cuidar, com ênfase e responsabilidade, das peculiaridades e dos problemas que cada uma carrega, conforme corrobora o IPEA (2021, p. 418):

O fato de existir apenas um programa para cobrir um conjunto enorme de temas sob responsabilidade do novo MMFDH traz uma série de complicações, as quais vão desde a invisibilidade das temáticas de gênero e raça, às dificuldades de condução de um planejamento adequado, até a falta de transparência e a maior dificuldade de controle social sobre as prioridades e a execução orçamentária e financeira dos órgãos.

Desde o ano 2000, os PPAs possuem projetos específicos para mulheres e para a prevenção e a erradicação da violência de gênero contra a mulher. Por outro lado, no PPA do governo Bolsonaro passou a não existir um programa específico para atender as mulheres vítimas de violência, sendo a primeira vez desde o ano 2000 que isso acontece. Nessa linha, o Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC)⁶ realizou um estudo chamado “Conta do Desmonte: Balanço do Orçamento Geral da União de

⁶ INESC é uma organização não governamental, sem fins lucrativos e apartidária com sede em Brasília e que existe desde 1979. Ela trabalha politicamente com organizações parceiras da sociedade civil e de movimentos sociais para dar voz aos fóruns nacionais e internacionais de discussão de políticas públicas e direitos humanos, sempre de olho no orçamento público.

2021”, no qual define algumas tendências para os investimentos sociais nos últimos anos no Brasil, afirmando que:

As políticas para as mulheres nestes três anos de governo Bolsonaro tiveram uma gestão muito aquém do desafio imposto pelos indicadores de violência de gênero no país. O Brasil é o 5º no ranking mundial de feminicídios, e em 2020, registrou uma morte a cada 6 horas e meia; e continua a liderar a estatística de violência contra pessoas trans, com aumento de 41% de mortes em 2020 em relação a 2019, com 175 travestis e mulheres trans assassinadas. (INESC, 2022, p.88).

O governo federal até disponibilizou um valor considerável para o MMDFH, conforme Tabela 3 comparativa:

Tabela 3 - Orçamento do MMDFH de 2019 a 2021

Orçamento do MMFDH 2019 a 2020			
<i>valores em milhões de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de dezembro de 2021</i>			
Ano	Autorizado (A)	Execução Financeira (E)	Execução Orçamentária (E/A)
2019	562,80	256,50	46%
2020	800,60	395,70	49%
2021	488,80	246,00	50%

Fonte: Brasil, 2019g.

Porém, esse montante não chega a 50% naquele utilizado em todos os anos do governo Bolsonaro, impactando diretamente na execução das políticas públicas já existentes e na implantação de novos projetos. Ainda, os anos de 2020 e 2021 foram acompanhados da pandemia de COVID-19, o que continua sendo um desafio. Esse percentual que não foi utilizado pelo governo demonstra “a falta de planejamento e até mesmo omissão do governo” (INESC, 2022, p. 88), pois são serviços de urgência, de grande relevância e que deixaram de ser financiados e incentivados, gerando um problema para a continuidade das políticas que cobriam.

A Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal⁷ (CONORF) lançou, em outubro de 2022, um painel chamado Orçamento Mulher⁸, no qual é possível analisar o orçamento planejado e o que de fato foi pago nos últimos anos. A comparação é relativa aos anos 2020 e 2021, os dois últimos do mandato de Bolsonaro. A começar pelo orçamento planejado, ele previu a despesa fixada pela Lei Orçamentária e suas alterações promovidas durante o ano:

Tabela 4 - Orçamento planejado



Fonte: Brasil, 2019g.

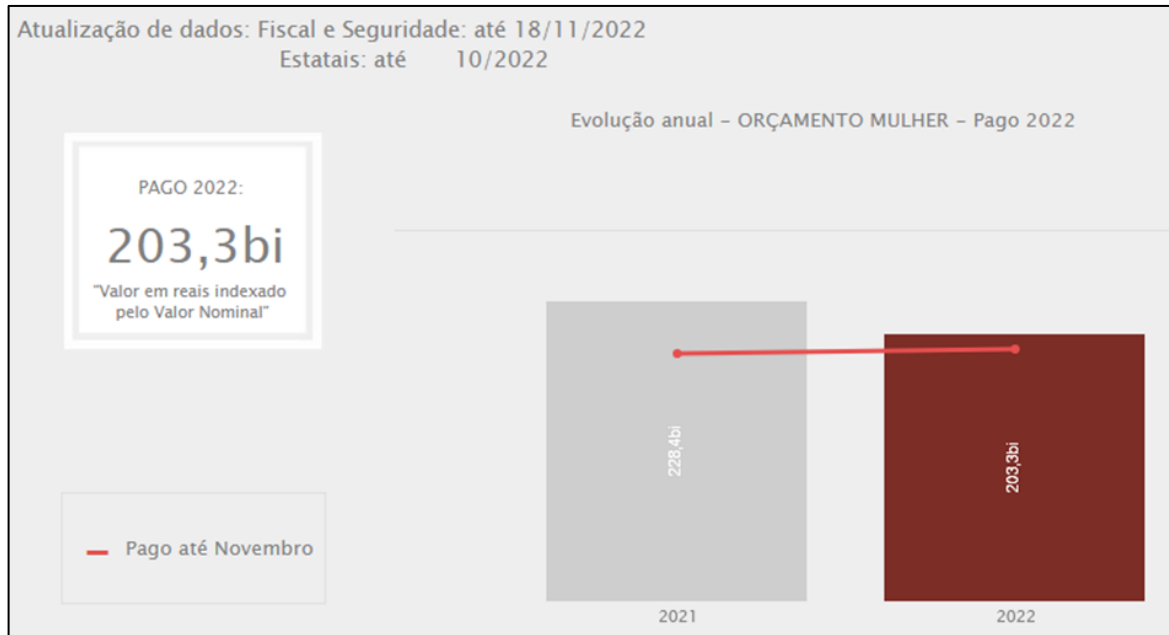
Ao analisar as Tabelas 3 e 4, pode-se perceber uma diferença no planejamento do orçamento de 2021 e 2022 no valor de R\$ 3,9 milhões, o que representa 8,817% do efetivo disponibilizado para o Orçamento Mulher (BRASIL, 2019g). Quando se fala sobre a fase de pagamento, trata-se do real desembolso dos valores, que tem por objetivo o adimplemento das despesas do orçamento do ano e daquelas empenhadas

⁷ A Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle compete prestar consultoria e assessoramento técnico na área de direito financeiro, planos, orçamentos públicos, fiscalização e controle à Mesa, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO), às Comissões do Senado Federal e às demais Comissões Mistas do Congresso Nacional, bem como aos Senadores, no exercício do mandato, bem como assessoria eventual à Secretaria-Geral da Mesa e da Diretoria-Geral.

⁸ O painel que é atualizado diariamente pode ser acessado em tempo real através do link: <https://www9.senado.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=Senado%2FSigaBrasilPainelCidadao.qvw&host=QVS%40www9&anonymous=true&sheet=shTemasMod001&select=lbTemas,001015>.

em exercícios anteriores que ainda estão pendentes (BRASIL, 2019g), conforme Tabela 5:

Tabela 5 - Orçamento pago



Fonte: Brasil, 2019g.

Em relação aos valores efetivamente pagos até novembro de 2022, há uma diminuição relativamente grande em relação a 2021, que pagou R\$ 228,4 bilhões em comparação aos R\$ 203,3 bilhões de 2022, gerando uma diferença de R\$ 25,1 bilhões entre um ano e outro. Isso representa 9,478% do efetivo Orçamento da Mulher, percentual um pouco acima do planejado, apesar dos déficits nessa pasta. Quanto ao ano de 2021, a diferença entre o valor planejado e o efetivamente pago é de R\$ 8,8 bilhões a menos. Já no tocante ao ano de 2022, a disparidade é de R\$ 30 bilhões.

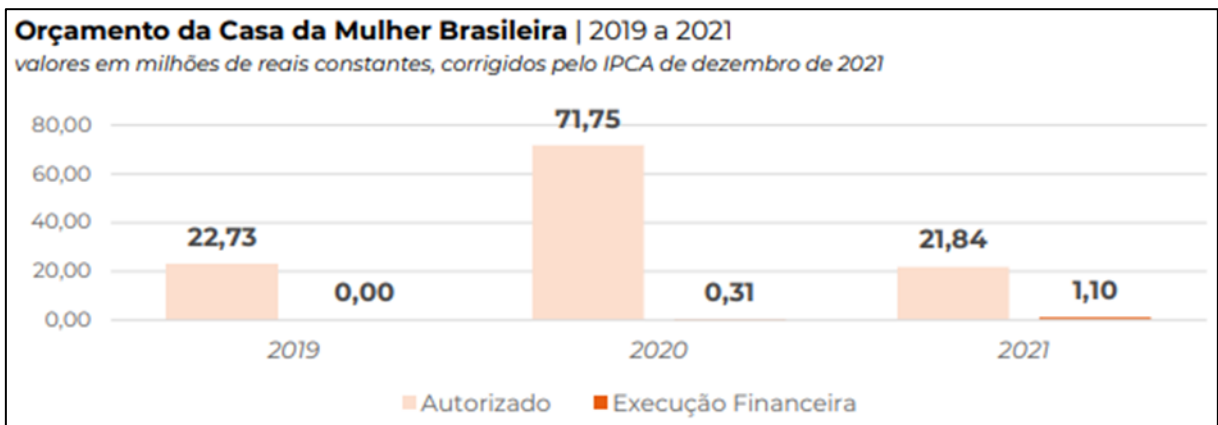
Também é possível perceber, ao consultar o Orçamento Mulher, que o cálculo planejado para o MMDFH em 2021 era de R\$ 241,1 bilhões. Porém, o ministério só recebeu R\$ 155,2 bilhões. Já no ano de 2022, o orçamento planejado era de R\$ 246,8 bilhões, mas na prática teve-se apenas R\$ 179,7 bilhões, o que corresponde a 0,01% do orçamento geral do governo federal.

Percebe-se que há uma queda significativa entre o valor planejado e o efetivamente pago em todas as situações comparadas. Logo, é possível compreender

que esses dados mostram uma descontinuidade no orçamento das políticas públicas dentro do próprio governo Bolsonaro, havendo comprovação de que nenhum ano do mandato conseguiu cumprir com o planejado.

Esse investimento deficitário reflete diretamente na execução e na continuidade da política pública analisada por essa pesquisa, uma vez que, se o MMFDH recebe menos recurso do que o previsto, as ações e os programas que dependem do Ministério também terão menos investimento por parte do Governo Federal, conforme pode ser percebido na Tabela 6:

Tabela 6 - Orçamento CMB



Fonte: INESC, 2022.

Em 2020, parece que os objetivos eram maiores para a pasta; entretanto, novamente o valor pago não chegou a 10% do inicial. Já em 2021, o planejamento caiu consideravelmente em relação a 2020 e ainda assim a sua execução não foi satisfatória, causando inúmeras lacunas para a CMB.

Ao perceber os dados supracitados, é evidente que o fenômeno da violência de gênero perpassa governos, mandatos e gerações. Logo, não há como ignorar a coincidência na descontinuidade dessas políticas públicas entre um governo e outro, o que é abordado adiante. Estas devem se prolongar no tempo e ter por objetivo erradicar esse fenômeno, ultrapassando a mera demonstração de que houve preocupação em relação ao assunto em um mandato. Por isso, no próximo capítulo aborda-se o contexto histórico da CMB, sua implantação, seu funcionamento e os repetidos impactos que essa política sofreu conforme os governos federais se alternaram.

5 A CASA DA MULHER BRASILEIRA COMO POLÍTICA PÚBLICA DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA DE GÊNERO

“Sempre fui feminista. Isso significa que eu me oponho à discriminação das mulheres, a todas as formas de desigualdade baseadas no gênero, mas também significa que exijo uma política que leve em conta as restrições impostas pelo gênero ao desenvolvimento humano”.

Judith Butler

Após tomar conhecimento sobre o feminismo e sua influência na construção do direito das mulheres, bem como conhecer as políticas públicas já implementadas pelo governo federal no Brasil desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, o objetivo desse capítulo é apresentar detalhadamente a história e a construção da política pública escolhida como objeto de pesquisa dessa dissertação, além dos impactos que ela vem sofrendo ao longo do tempo.

A instituição do Decreto n. 8.086 de 30 de agosto de 2013 é um marco histórico no governo da primeira mulher Presidenta do Brasil e no tocante a alternativas no combate à violência de gênero contra mulheres. A legislação acompanha a evolução das políticas públicas para mulheres após a promulgação da Lei Maria da Penha (11.340/2006), que oportuniza às mulheres viverem sem violência e preservarem sua saúde mental e física independente de classe social, raça, renda e cultura.

O Programa “Mulher: Viver sem Violência” foi elaborado pela Secretaria de Políticas para as Mulheres em parceria com o Ministério da Justiça, da Saúde, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, o Conselho Nacional do Ministério Público, o Conselho Nacional de Justiça, o Conselho Nacional de Defensores Públicos e a Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, dentre outros (BRASIL, 2013b, p. 08).

Ele buscou integrar e ampliar todos os serviços que a mulher vítima de violência necessita, inclusive os públicos de saúde, de assistência social, de justiça, de rede socioassistencial e de promoção de autonomia financeira, conforme o artigo 1º do Decreto (BRASIL, 2013a). O programa passou a fazer parte do Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, projeto lançado em 2007 como parte da Agenda do Governo Federal.

Até então, a preocupação do governo com medidas para prevenir a violência contra as mulheres se constituía em ações isoladas e divididas em dois pontos: capacitar os profissionais do sistema público que atendiam as mulheres vítimas de

violência e criar serviços personalizados, como as Casas Abrigo e as Delegacias Especializadas no Atendimento às Mulheres (BRASIL, 2011a, p. 09).

O Pacto representou, na época, uma estratégia inicial muito importante do Governo para a prevenção da violência contra a mulher. A ideia era criar uma parceria entre União, Estados e Municípios com o intuito de combater a violência e garantir uma assistência justa e humanizada para a mulher em todo o território nacional. Quatro anos após a implementação, uma reorganização foi feita para que os objetivos acompanhassem a evolução da sociedade e dos problemas sobre o tema, quando houve a primeira modificação nos eixos estruturantes do projeto:

- 1) Garantia da aplicabilidade da Lei Maria da Penha. 2) Ampliação e fortalecimento da rede de serviços para mulheres em situação de violência.
- 3) Garantia da segurança cidadã e acesso à Justiça. 4) Garantia dos direitos sexuais e reprodutivos, enfrentamento à exploração sexual e ao tráfico de mulheres. 5) Garantia da autonomia das mulheres em situação de violência e ampliação de seus direitos. (BRASIL, 2011c, p. 12).

Houve uma alteração considerável nos eixos de ação e articulação das políticas públicas, que têm o objetivo de orientar a ação do governo no período subsequente:

Objetivo 1 – Garantir implementação e aplicabilidade da Lei Maria da Penha, por meio de difusão da lei e do fortalecimento dos instrumentos de proteção dos direitos das mulheres em situação de violência. Objetivo 2 – Garantir o atendimento às mulheres em situação de violência, com a ampliação e fortalecimento dos serviços especializados, qualificação, fortalecimentos e integração dos serviços da rede de atendimento de forma a promover a capilaridade da oferta de atendimento, a garantia de acesso a todas as mulheres. Objetivo 3 – Criação do Sistema Nacional de Dados sobre Violência contra a Mulher conforme previsto no artigo 38 da Lei Maria da Penha e do Registro Administrativo Unificado, para a construção de indicadores que permitam maior monitoramento, avaliação e elaboração; Objetivo 4 – Garantir a Segurança Cidadã a todas as mulheres. Objetivo 5 – Garantir o acesso à Justiça, de forma que todas as mulheres possam receber atendimento adequado por meio da atuação em rede, e que os equipamentos de justiça promovam sua plena defesa e o exercício da sua cidadania. Objetivo 6 – Garantir os Direitos Sexuais na perspectiva da autonomia das mulheres sobre seu corpo, sua sexualidade por meio da mudança cultural dos conceitos historicamente construídos na sociedade brasileira, de forma a identificar, responsabilizar e prestar atendimento às situações em que as mulheres têm seus Direitos Humanos e Sexuais violados. Objetivo 7 – Garantir a inserção das mulheres em situação de violência nos Programas Sociais nas três esferas de governo, de forma a fomentar sua independência e garantir sua autonomia econômica e financeira e o acesso a seus direitos. Objetivo 8 – Garantir a implementação da Política de Enfrentamento à violência contra as Mulheres do Campo e da Floresta. (BRASIL, 2011c, p. 12).

Com isso, o Plano Plurianual (PPA) 2012-2015 indicou novos objetivos para o Governo Dilma: “fortalecer a cidadania, respeitando a diversidade das relações humanas, garantindo a igualdade entre mulheres e homens, promovendo a universalização do acesso e elevação da qualidade dos serviços públicos” (BRASIL, 2011c, p. 12). Em 2013, o Comitê Gestor Nacional foi criado através de um Acordo de Cooperação Técnica e era composto por representantes dos órgãos federais, estaduais e municipais, que seriam responsáveis pela organização e execução do projeto para a sua concretização, possuindo as seguintes atribuições:

a) estimular, apoiar e induzir a criação dos Comitês de Gestão Estaduais; b) acompanhar, monitorar e avaliar a implementação do Programa “Mulher: Viver sem Violência” nas unidades da federação; c) articular em âmbito nacional a integração das ações dos órgãos federais relacionados com os serviços oferecidos na rede; d) estabelecer as diretrizes nacionais de funcionamento, composição e atribuições dos Comitês de Gestão Estaduais; e) elaborar relatório anual sobre a implementação do Programa “Mulher: Viver sem Violência”, em âmbito nacional; f) elaborar orientações gerais para implementação do Programa “Mulher: Viver sem Violência”; g) acompanhar, monitorar e propor medidas de aprimoramento referentes à gestão da Casa da Mulher Brasileira. (BRASIL, 2011c, p. 12).

É importante salientar que, nesse período, o Governo Dilma se preocupou em implementar projetos que verssem sobre os efeitos da violência contra a mulher na família e na sociedade. Parecia ser um governo que compreendia o quanto é essencial que o poder público cuide da prevenção, da assistência e de encontrar meios de garantir os direitos humanos dessas mulheres em situação de violência, bem como pensar em maneiras eficazes e reais de punir o agressor.

Pensando nisso, o programa “Mulher: Viver sem Violência” criou seis estratégias de ação para que essas preocupações fossem contempladas: 1) a criação da Casa da Mulher Brasileira; 2) a ampliação da central de atendimento à mulher - ligue 180; 3) a criação de centros de atendimento às mulheres nas fronteiras secas; 4) a organização e a humanização do atendimento às vítimas de violência sexual; 5) a implantação de unidades móveis de atendimento às mulheres do campo e da floresta; e 6) a realização de campanhas continuadas de conscientização (BRASIL, 2011b, p. 12).

A ênfase da presente pesquisa, conforme já dito, dá-se sobre a ação CMB. Cabe ser dito que este é o item de maior dificuldade para colocar em prática, visto que é um projeto de maior complexidade e há a necessidade de adesão dos órgãos

federais, estaduais e municipais para que sua implementação aconteça de forma eficaz, atendendo de fato as mulheres vítimas de violência.

Em maiores detalhes, a CMB, enquanto principal ação do programa “Mulher: Viver sem Violência”, foi pensado para ser um espaço construído para atender as mulheres vítimas de violência de forma humanizada. O objetivo é acolher a mulher e prestar assistência humanizada e integralizada, de modo que os serviços públicos que essa mulher necessita sejam prestados em um só lugar.

Busca-se unir os serviços especializados em um espaço para que a mulher em situação de violência não perca tempo e tenha todas as condições necessárias para dar início a uma nova vida. É literalmente uma união de esforços de serviços públicos, que formam uma rede de atendimento individualizado, especializado e principalmente humanizado para que a vítima encontre meios de restaurar sua autonomia e de enfrentar a violência com ajuda direcionada. Assim, nasceu a ação Casa da Mulher Brasileira e, segundo Eleonora Menicucci (2015, p. 05), Secretária Especial de Políticas para as Mulheres na época:

A Casa da Mulher Brasileira revoluciona o modelo de enfrentamento à violência contra as mulheres, pois integra, amplia e articula os equipamentos públicos voltados às mulheres em situação de violência. Uma das principais ações do Programa “Mulher: Viver sem Violência”, lançado em 2013 pela Presidenta Dilma Rousseff, a Casa da Mulher Brasileira evita que as mulheres percorram uma via crucis. Evita que elas sejam revitimizadas nessa rota crítica, nesse caminho fragmentado, em busca de atendimento pelo Estado. Este espaço representa um projeto comum, um conjunto articulado de ações da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para a integração operacional do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública com as áreas de segurança pública, assistência social, saúde, trabalho e outras; visando à proteção integral e à autonomia das mulheres. Um espaço onde prevalece o respeito a todas as diferenças, sem discriminação de qualquer espécie e sem imposição de valores e crenças pessoais.

A ação atua em parceria com a Delegacia Especializada, os Centros de Referência de Atendimento à Mulher, a Casa Abrigo, a Defensoria Especializada, o Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, a Promotoria Especializada e com os demais parceiros (como rede socioassistencial, rede de saúde e órgãos de medicina legal, entre outros).

A CMB possui dez objetivos específicos, como oferecer acolhimento humanizado e serviços de referência às mulheres vítimas de violência; fornecer um espaço para que essa mulher seja ouvida com privacidade durante o atendimento e

um ambiente que faça a mulher se sentir segura para compartilhar suas angústias; incentivar a qualificação e a formação dos profissionais que farão o atendimento às mulheres; dar acesso à informação sobre tudo aquilo que o projeto pode oportunizar à mulher; e, principalmente, garantir o acesso à justiça (BRASIL, 2011b, p. 14).

Ademais, a CMB visa garantir que a mulher tenha acesso aos programas sociais nos âmbitos federais, estaduais e municipais, de forma que ela consiga ter autonomia financeira e que seja possível oferecer educação econômica e abrigo temporário por até 48 horas para aquelas que estão sob risco de morte; combater as diferentes formas de exploração e mercantilização do corpo da mulher; e disponibilizar transporte aos serviços de referência quando necessário.

A partir do momento que a mulher percebe que está no polo de vítima e reconhece que precisa de ajuda, ela pode procurar a CMB. Em um primeiro momento, ela passa pelo centro de triagem, onde é acolhida e ouvida por um profissional, formando um vínculo afetivo de confiança para que seus problemas possam ser amenizados (UNFPA, 2021, p. 05).

A CMB possui diversas equipes especializadas, dentre elas atendimento psicossocial intermitente, psicólogos, psiquiatras, terapeutas e demais profissionais que auxiliam a minimizar o impacto da violência na vida da mulher. A Delegacia Especializada em Atendimento à Mulher é responsável pela investigação em casos de denúncia de crimes de violência doméstica, sexual e econômica, por exemplo.

Quando houver a impossibilidade de contratação de advogado particular e a necessidade de judicializar algum pedido, como pensão ou medida protetiva, a Defensoria Pública está disponível para o atendimento da mulher, defendendo seus direitos e os de sua família, bem como acompanhando todo o processo judicial.

É importante lembrar que a mulher, quando tem certeza e se sente empoderada a ponto de denunciar o agressor, muitas vezes por depender dele de alguma maneira, fica sem ter onde se abrigar. Nesse sentido, a CMB disponibiliza um local que acolhe a mulher que corre risco de vida por até 48 horas, além de disponibilizar meios de transporte caso necessário e um espaço para acolher crianças de 0 a 12 anos enquanto a mulher vítima de violência aguarda atendimento.

Em casos de violência sexual, de prevenção de doenças sexualmente transmissíveis, de contraceptivos de emergência e de risco de HIV/AIDS, o atendimento ocorre em até 72 horas por se tratar de emergência e tem-se atendimento médico.

Como se percebe, a CMB foi planejada com muita atenção para que a mulher se sinta acolhida, encorajada e empoderada a não permanecer mais calada, denunciar e buscar ajuda para sair do papel de vítima e se tornar protagonista da própria história. O projeto também possui oficinas e qualificação profissional para mulheres que buscam independência financeira, evitando a sujeição financeira ao agressor e viabilizando a libertação do relacionamento.

Além de integrar os serviços fornecidos para a mulher em situação de violência, a CMB pretende promover a autonomia dessa mulher, bem como fazê-la entender que o poder público está preocupado com a sua situação e se mostra solidário em atendê-la, auxiliando no empoderamento⁹ para que ela tenha autonomia sobre a própria vida. O ciclo de atendimento é explicado na Figura 7.

Figura 2 – Ciclo de atendimento da Casa da Mulher Brasileira



Fonte: Brasil, 2011b, p. 21.

⁹ Ação coletiva desenvolvida por indivíduos que participam de grupos privilegiados de decisões. Envolve consciência social dos direitos individuais para que haja a consciência coletiva necessária e ocorra a superação da dependência social e da dominação política. É um processo pelo qual as pessoas aumentam a força espiritual, social, política e/ou econômica de indivíduos carentes das comunidades, a fim de promover mudanças positivas nas situações em que vivem. Implica um processo de redução da vulnerabilidade e do aumento das próprias capacidades dos setores pobres e marginalizados da sociedade, tendo por objetivo promover entre eles um índice de desenvolvimento humano sustentável e a possibilidade de realização plena dos direitos individuais (MICHAELLIS, 2022).

Passa-se, portanto, a abordar cada um dos princípios basilares do projeto, a começar pelo atendimento humanizado e solidário, no qual o profissional que o presta deve se preocupar com os sentimentos e as concepções da mulher, valorizando sua fala enquanto vítima da situação violenta e instruindo-a sobre as possibilidades de enfrentamento. Em segundo lugar, tem-se o empoderamento das mulheres a nível individual, ao oferecer a elas os meios de terem controle sobre suas emoções e sua força pessoal frente à situação de violência e aos novos desafios, conquistando autonomia sobre a própria vida e, como consequência, o “aumento da capacidade de os indivíduos se sentirem influentes nos processos que determinam suas vidas” (BRASIL, 2011b, p. 22).

Ainda, a liberdade de escolha das mulheres é um dos princípios do projeto, que visa assegurar à mulher que sua voz e suas vontades serão ouvidas, que ela poderá acompanhar o procedimento do início ao fim e tomar decisões, as quais deverão ser seguidas, pois o respeito faz parte da gama de princípios. Deve haver reconhecimento dos valores morais, éticos e sociais com a problemática apresentada, onde “respeitar é a atitude que se manifesta nos gestos e nas palavras adequadas dirigidas a outra pessoa” (BRASIL, 2011b, p. 22).

Um dos princípios mais importantes, muito discutido pelas autoridades do governo, é a prevenção da revitimização, também presente no círculo. É de suma importância que o profissional saiba detectar, no atendimento, a repetição do relato de violência por parte da mulher. A ideia é que a mulher não precise reafirmar inúmeras vezes a violência pela qual passou para que não haja um processo de traumatização secundária.

Além da revitimização decorrente do excesso de depoimentos, revitimizar também pode estar associado a atitudes e comportamentos, tais como: paternalizar; infantilizar; culpabilizar; generalizar histórias individuais; reforçar a vitimização; envolver-se em excesso; distanciar-se em excesso; não respeitar o tempo da mulher; transmitir falsas expectativas. A prevenção da revitimização requer o atendimento humanizado e integral, no qual a fala da mulher é valorizada e respeitada. (BRASIL, 2011b, p. 22).

É essencial que a mulher vítima de violência se sinta incluída e tenha acessibilidade sempre que necessário:

Inclusão é o ato de aproximar, abranger, inserir, não distinguir outra pessoa por sua condição física, intelectual ou de mobilidade, por seu idioma, escolaridade, atividade laboral, orientação sexual, cultura ou nacionalidade.

A acessibilidade refere-se à adaptação de ambientes no sentido de favorecer a mobilidade e a inserção de pessoas com deficiência. É a capacidade de ofertar bens ou serviços à população de forma direta e simplificada. Como exemplos de inclusão/ acessibilidade para o bom funcionamento da Casa da Mulher Brasileira, vale citar: a Língua Brasileira de Sinais; o Braile; a tradução para línguas indígenas e outros idiomas; a acessibilidade nos espaços físicos. No caso de mulheres estrangeiras e de outras culturas (p.e., mulheres ciganas), é necessário o acionamento da rede para garantir a comunicação entre o serviço e as usuárias. (BRASIL, 2011b, p. 23).

Além disso, outro princípio diz respeito ao sigilo. Assim, é essencial que os profissionais responsáveis pelo atendimento à mulher ajam com sigilo, pois a CMB pode ser a porta de entrada para o pedido de socorro daquela mulher. A vítima precisa saber que pode confiar no profissional que está prestando o atendimento para que ela se sinta à vontade para relatar a situação, bem como para a continuidade de uma assistência eficaz.

A CMB deve possuir um atendimento organizado e personalizado devido à gravidade dos relatos e casos que recebe. Por isso, é importante salientar que a CMB deve ser referência na resolução dos conflitos e fazer o acompanhamento efetivo da mulher em todas as etapas do atendimento. Há um compromisso real com o recolhimento e a sistematização dos dados em relação à violência contra as mulheres e aos atendimentos realizados pela CMB para que o serviço possa ser avaliado e fortalecido.

Por fim, tem-se a importância da continuidade do atendimento, uma vez que a mulher precisa de suporte contínuo, seja ele jurídico, psicossocial ou de promoção de autonomia econômica, momento no qual o caso deve ser tratado com atenção, sendo observadas suas particularidades. Na Figura 8, tem-se o fluxo de atendimento a partir do momento que a mulher vítima de violência decide buscar ajuda:

Figura 3 – Fluxo de atendimento com ênfase nas portas de entrada



Fonte: Brasil, 2011b, p. 24

A mulher vítima de violência possui diversos canais dispostos a receber denúncias, como a emergência da polícia local (190), o serviço de urgência e emergência (192 e 193) e o serviço exclusivo para violência contra a mulher, o Ligue 180, que é abordado posteriormente.

É importante lembrar que a mulher pode ter acesso a esses atendimentos e ser encaminhada à CMB posteriormente ou pode utilizar os serviços integrados da CMB diretamente. Ela será recepcionada de maneira humanizada pelos profissionais, seguindo os protocolos e os princípios já descritos anteriormente, e será encaminhada para os serviços específicos que a CMB disponibiliza, como Defensoria Pública, abrigo, serviços de saúde e tudo que for necessário para manter a mulher segura.

Assim, faz parte do atendimento humanizado dos profissionais da Casa da Mulher Brasileira recepcionar, acolher e encaminhar a mulher para o atendimento específico que ela necessita. Durante a recepção, a mulher fornece os dados e relata a situação de violência, sendo encaminhada ao serviço de escuta qualificada, um princípio básico do atendimento humanizado que deve estar pautado no “respeito, na ética, na busca do fortalecimento da mulher diante da situação vivida, na orientação pelos parâmetros humanitários e de cidadania e no compromisso do sigilo profissional” (BRASIL, 2011b, p. 24).

O ideal é que a escuta qualificada seja realizada sempre que possível por 02 profissionais. As perguntas e respostas devem ser registradas de forma fidedigna para que as avaliações sejam procedidas no tempo correto e os encaminhamentos sejam agilizados de imediato. Os componentes da escuta qualificada passam pela atenção proporcionada à mulher em atendimento e pela tranquilidade e segurança da equipe durante o processo para que a mulher compreenda que não é a responsável pela violência. (BRASIL, 2011b, p. 26).

Figura 4 – Diretrizes para o atendimento humanizado e qualificado de mulheres em situação de violência



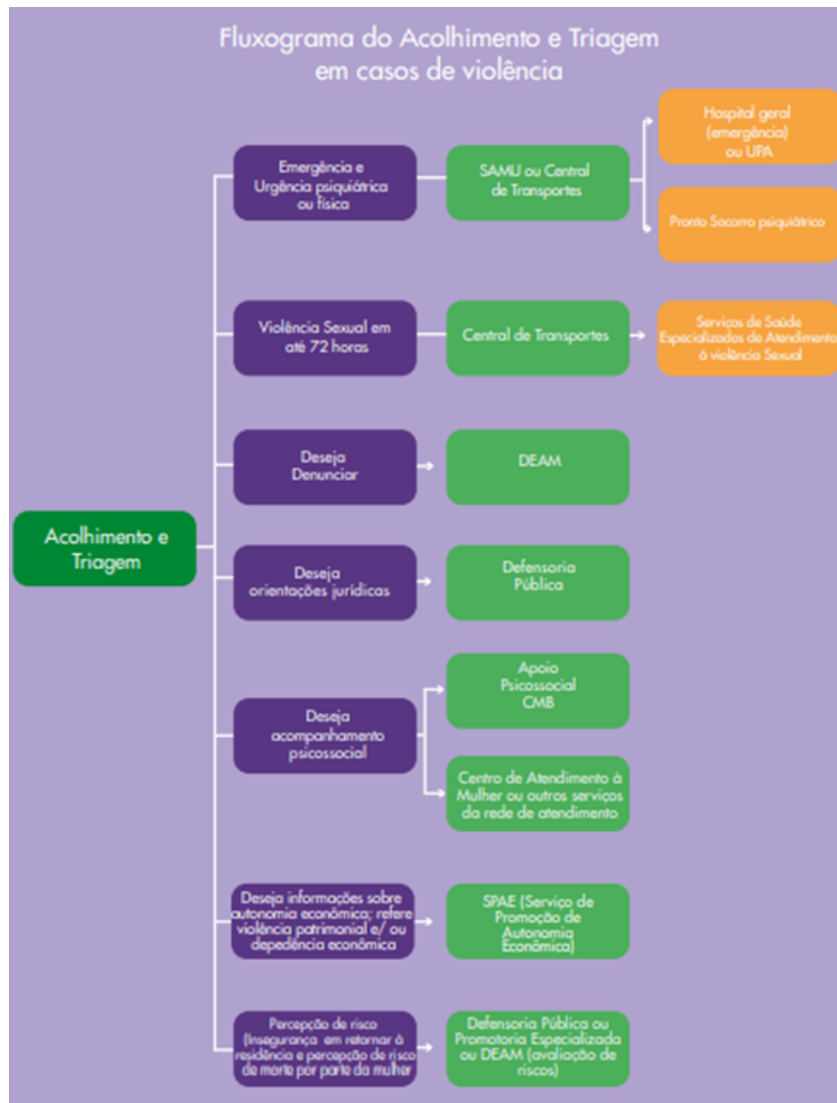
Fonte: Brasil, 2011b.

A linguagem utilizada durante o atendimento deve ser coloquial, facilitando o entendimento da mulher sobre os fatos para que não fique dúvida sobre a assistência à qual ela tem direito e sobre os desdobramentos da problemática. Por isso é importante a qualificação do servidor e/ou do profissional que participa da escuta qualificada, já que ele precisa estar ciente do tamanho da importância desse momento para a mulher, que não poderá ser interrompido por qualquer outro serviço da casa, reverberando a necessidade de humanização no atendimento.

A recepção deve estar em funcionamento 24 horas por dia e todas as mulheres que buscarem a CMB serão atendidas, seja pela primeira ou segunda vez, ou aquelas que precisem retornar mais vezes, relatando novos casos de violência. O acolhimento

e a triagem à qual a mulher é submetida quando procura auxílio na CMB é essencial e funciona conforme o Fluxograma 1.

Fluxograma 1 – Acolhimento e triagem em casos de violência



Fonte: Brasil, 2011b, p. 31.

O protocolo de atendimento da CMB para com a mulher vítima de violência foi estudado de maneira minuciosa, sempre prezando pelo respeito e pela individualidade de cada problemática e resguardando a identidade e a privacidade da mulher. Formulários-padrão precisam ser preenchidos pelos servidores de acordo com as informações prestadas pela mulher e, a partir desse momento, conhecendo o problema ao qual a mulher está submetida, começa o seu acolhimento pela equipe multidisciplinar.

É unindo todos os princípios já citados que a equipe multidisciplinar faz o encaminhamento correto da mulher vítima de violência para os serviços especializados que ela necessita para sair do círculo da violência.

No formulário de acolhimento e triagem, são abordadas questões referentes à percepção de riscos. Nos casos de percepção de risco de morte e medo de retornar à residência, a mulher deve ser encaminhada à Defensoria Pública, ao Ministério Público, à DEAM ou ao Juizado Especializado para realização da avaliação de riscos. Com base na escuta qualificada da fala da mulher, a equipe do acolhimento deve realizar a triagem, ou seja, buscar os encaminhamentos necessários para o atendimento integral e humanizado da mulher em situação de violência. A mulher pode ser encaminhada para serviços da própria Casa da Mulher Brasileira e para serviços da rede de atendimento externos. No caso de encaminhamentos urgentes para a rede de saúde, a Central de Transportes ou o Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU) podem ser acionados pela equipe de acolhimento e triagem. (BRASIL, 2011b, p. 32).

Após o primeiro momento de preenchimento de formulários e de acolhimento, a equipe multidisciplinar percebe as necessidades da usuária dos serviços e inicia o atendimento psicossocial continuado, que tem por objetivo auxiliar a mulher no processo de superação do impacto da violência sofrida e na promoção do “resgate da sua autoestima, autonomia e cidadania como sujeito de direitos” (BRASIL, 2011b, p. 32), dentre outras atribuições.

1. Realizar o processo de acolhimento e triagem, em conjunto com a equipe da Recepção;
2. Prestar acolhimento em momentos de crise;
3. Prestar atendimento psicossocial continuado às mulheres em situação de violência;
4. Diagnosticar o contexto no qual o episódio de violência se insere;
5. Promover o resgate da autoestima e o empoderamento das mulheres em situação de violência;
6. Elaborar plano de segurança pessoal juntamente com as mulheres em situação de violência;
7. Promover atendimento de emergência (como parte da equipe de acolhimento e triagem), quando necessário;
8. Acompanhar os demais atendimentos prestados à mulher nos demais serviços, quando necessário;
9. Atender as crianças em situação de violência, conforme notificação da Brinquedoteca, de forma a garantir o encaminhamento destas aos serviços de proteção previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente;
10. Identificar e encaminhar as mulheres que necessitam do Serviço de Promoção da Autonomia Econômica. (BRASIL, 2011b, p. 34).

Se a usuária possuir interesse em denunciar o agressor, ela terá à sua disposição, na CMB, a Delegacia Especializada em Atendimento à Mulher, que agirá para prevenir, proteger e investigar o crime de violência. O Juizado Especializado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher está disponível para processar, julgar e executar as causas decorrentes dessa violência, assim como o Ministério Público e

a Defensoria Pública são incumbidos de informá-la sobre seus direitos, prestar assistência jurídica e acompanhar a ação penal.

A CMB possui alojamento de passagem, que é um local de abrigo temporário de curta duração para as mulheres em situação de violência que correm risco de vida, acompanhadas ou não dos seus filhos (BRASIL, 2011b, p. 35). Possuem direito de acolhimento no abrigo as mulheres que relatam ciclos de violência e aguardam o deferimento do pedido de medida protetiva de urgência, bem como as que relatam o descumprimento dessas medidas por parte do agressor. São os procedimentos de acolhimento no alojamento:

1. Deve ser apresentado o local à mulher em situação de violência, a localização dos armários onde pode guardar seus pertences e o quarto onde vai descansar;
2. Deve ser oferecida alimentação - refeição completa, biscoitos, leite, suco ou café;
3. Deve ser oferecido um conjunto (kit) de produtos de higiene pessoal, toalha de banho e roupas, caso necessite;
4. As camas devem ser forradas com lençóis, virol e fronhas limpas;
5. Nos casos em que a mulher estiver acompanhada de filhas/os pequenas/os, deve ser oferecido o uso de fraldas descartáveis, toalha de banho para a(s) criança(s), roupas e alimentos adequados à faixa etária;
6. Deve ser oferecida a brinquedoteca ou sala de TV para que assistam programas de acordo com sua faixa etária. (BRASIL, 2011b, p. 35).

A mulher tem acompanhamento integral de profissionais da CMB para que se sinta protegida caso precise usar o telefone ou acessar outro cômodo do espaço. Após a expedição da medida protetiva ou a prisão do agressor, a mulher pode ocupar o Alojamento de Passagem pelo prazo de 48h e, após esse período, ela poderá retornar à sua residência ou à de amigos e familiares, sendo conduzida pelo setor responsável pelo transporte da CMB.

Tão importante quanto o acolhimento da mulher vítima de violência é a promoção da sua autonomia econômica, serviço disponibilizado pela CMB e uma das portas de saída do ciclo de violência. A equipe orienta a mulher, tenta descobrir quais são as suas perspectivas quanto à autonomia, identifica alternativas de promoção de emprego e tenta solidificar uma delas como algo que possa dar renda a essa mulher, de maneira que ela consiga sustentar a si e a sua família (BRASIL, 2011b, p. 48).

Por fim, a Convenção de Belém do Pará, promulgada pelo Decreto n. 1.973/1996, estabelece no artigo 8^a que os Estados devem “assegurar a pesquisa e [a] coleta de estatísticas e outras informações relevantes concernentes às causas, consequências e frequência da violência contra a mulher” (BRASIL, 1996). O artigo 8^o da Lei Maria da Penha também traz, no inciso II, a necessidade de:

II - A promoção de estudos e pesquisas, estatísticas e outras informações relevantes, com a perspectiva de gênero e de raça ou etnia, concernentes às causas, às consequências e à frequência da violência doméstica e familiar contra a mulher, para a sistematização de dados, a serem unificados nacionalmente, e a avaliação periódica dos resultados das medidas adotadas. (BRASIL, 2006).

Para atender essas legislações, uma das atribuições do projeto da CMB é justamente a produção de dados e informações sobre o funcionamento, o atendimento e a implantação das CMBs, como forma de conseguir divulgar, ampliar e organizar administrativamente os serviços e de facilitar o trabalho da equipe multidisciplinar e da imprensa na divulgação desses dados, informando a sociedade sobre o seu funcionamento.

Os dados são organizados a partir dos atendimentos realizados e das informações coletadas através dos protocolos de atendimentos e das fichas de registro preenchidas pela mulher, onde constam os dados referentes à tipologia da violência, à resposta do Estado frente à situação de violência, aos riscos, ao perfil do agressor e da vítima, ao número de atendimentos e de encaminhamentos e à relação dos filhos com a família e o agressor, dentre outros (BRASIL, 2011, b p. 53).

É muito importante que haja o recolhimento correto dos dados e de todas as informações disponíveis para que a análise seja eficaz e, posteriormente, a sociedade e o poder público consigam ter acesso à base de dados. Essa preocupação é essencial porque é através do armazenamento correto de informações na base de dados da CMB que o Estado pode criar, aprimorar e implementar novas políticas públicas de violência de gênero contra a mulher.

Já existiram inúmeros projetos de implementação de CMB em diversas cidades do Brasil, mas nem sempre há uma parceria efetiva do estado e do governo federal para que as casas sejam construídas. A última CMB foi inaugurada em 2021 e fica localizada em Ceilândia, no Centro Administrativo de Brasília, mas já existem outras unidades exercendo suas funções em Brasília (DF), Curitiba (PR), São Luís (MA), Campo Grande (MS), Fortaleza (CE), São Paulo (SP) e Boa Vista (RR), cidades-piloto que contam com o espaço e o atendimento humanizado a mulheres vítimas de violência.

O Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos elabora anualmente as Diretrizes Programáticas para a Implementação da CMB, documento que traz

informações sobre o regramento geral do programa, bem como ações, objetivos, gestores, origem de recursos, instruções normativas que devem ser seguidas para um bom funcionamento do projeto, dentre outras. O Decreto n. 10.112 de 2019 comporta em sua redação cinco estratégias de ação, dentre elas:

I- Implementação de unidades da Casa da Mulher Brasileira, espaços públicos onde se concentram os principais serviços especializados e multidisciplinares da rede de atendimento às mulheres em situação de violência, de acordo com as tipologias e as diretrizes estabelecidas pela Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, inclusive em regiões de fronteira, em cujas unidades são prestados também serviços especializados de enfrentamento ao tráfico de mulheres e situações de vulnerabilidade decorrentes do fenômeno migratório [...]. (BRASIL, 2019a, p. 03).

A Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres (SNPM) desenvolveu quatro tipos diferentes de edificações para a construção da CMB: “Tipo I – 3.670,00 m² de área construída; Tipo II – 1.430,00 m² de área construída; Tipo III – 270 m² de área construída; e Tipo IV – 165 m² de área construída” (BRASIL, 2019d, p. 04).

O recurso pode ser solicitado por Estados, Municípios e Distrito Federal desde que assinem o Acordo de Cooperação do Programa, no qual se comprometem a seguir as diretrizes do programa para que haja um melhor funcionamento das casas, respeitando os princípios e as regras do projeto. Para que a participação seja validada, é necessário o preenchimento de uma série de pré-requisitos, que deverão ser comprovados até o momento da assinatura do convênio:

a) Ser a Capital do Estado onde o equipamento ainda não foi construído ou;
b) Ser um Município que atenda à pelo menos duas das condições abaixo:
b.1) tenha comprovada existência de OPM (Organização de Políticas para as Mulheres); b.2) seja cidade polo regional, ou com registros de altos índices de violência, ou ainda, estratégica para a rede especializada; b.3) tenha comprovada existência de pelo menos 1 (um) serviço especializado de atendimento à mulher vítima de violência, que atenda o município, conforme lista abaixo: a) Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher; b) Juizado/Vara Especializado(a) de violência doméstica e familiar; c) Promotoria Especializada; d) Defensoria Pública ou Núcleo da Mulher – Especializado(a); e) Casa Abrigo; f) Centro de Referência de Atendimento às Mulheres – CRAM; g) “Patrulha Maria da Penha” ou serviço correspondente; e h) Serviço de saúde especializado no atendimento às vítimas de violência sexual. (BRASIL, 2019d, p. 05).

A Caixa Econômica Federal é responsável pelos financiamentos e repasses de verbas do governo federal para os Estados, Municípios e Distrito Federal, o que é feito através de “transferência em contrato de repasse”, sendo necessário que haja a

assinatura do Acordo de Cooperação Técnica (ACT) (BRASIL, 2019d, p. 05). O prazo para assinatura do ACT é de até 180 dias após a assinatura do documento que autoriza a transferência dos recursos, podendo ser prorrogado uma vez por igual período. Todo esse processo deve ser solicitado junto à SNPM através dos interessados e após a assinatura do contrato de repasse.

Posteriormente, o Governo Federal disponibiliza o Projeto Executivo Padrão da construção da CMB, material que é entregue através da SNPM, conforme cada edificação:

[...] superestrutura (metálica e concreto), cobertura, hidrossanitário - drenagem, esgoto, água fria - prevenção e combate ao incêndio, climatização e exaustão mecânica, comunicação visual, cabeamento estruturado, CFTV, elétrica e iluminação interna, planilha orçamentária, memoriais descritivos e caderno de especificações. (BRASIL, 2019d, p. 07).

Os itens que poderão receber aplicação de recursos federais, após atender os requisitos necessários, são:

a) Contratação de Levantamentos e Prospecções: desde que, integrantes do projeto de implantação: (i) topografia; (ii) sondagem; e (iii) projeto legal de adaptação do Projeto Padrão ao local, no qual deverão constar todos os itens exigidos pela Prefeitura para aprovação da construção (tipologia I, II, III ou IV); b) Contratação de estudos e serviços, desde que, integrantes do projeto de Implantação, e exigidos pela legislação aplicável, no estado ou município da construção, tais como EIA/RIMA, plano de destinação de resíduos da construção, plano especial de drenagem de águas pluviais, enfim, estudos e serviços que tenham caráter prévio e necessário para a construção pretendida, respeitando os limites estabelecidos pela PORTARIA INTERMINISTERIAL MP/MF/CGU nº 424/2016; c) Contratação de complementação do Projeto Executivo Padrão da edificação, que será fornecido pela SNPM, conforme descrito no item 3.1.2, ou seja, contratação de Projeto de implantação, a ser composto pelas disciplinas: fundações, terraplenagem, acessibilidade, estacionamentos e vias internas, iluminação externa, cercamentos, paisagismo do lote, etc.); bem como a adaptação do projeto à legislação do Município onde será construído; d) Contratação da execução de todas as fases da obra* (que engloba desde os serviços preliminares e as ligações provisórias); e) Compra de equipamentos (móveis e eletroeletrônicos), conforme listagem com as especificações técnicas fornecidas pela SNPM, bem como itens de telefonia e rede lógica, conforme definidos nos projetos executivos. (BRASIL, 2019d, p. 08).

Após o preenchimento dos requisitos e a assinatura dos acordos e contratos necessários, são definidos os tipos de CMB que serão construídos e o quanto de investimento cada uma vai receber a depender do número de habitantes que os Municípios possuem. O investimento é de dez milhões de reais em cidades capitais, de cinco milhões de reais para cidades entre mil e quinhentos mil habitantes, de um

milhão e meio de reais para cidades entre quinhentos mil e cem mil habitantes e de oitocentos mil reais para municípios que possuem entre cinquenta mil e cem mil habitantes.

Os terrenos que abrigarão a CMB também precisam preencher uma série de requisitos para que a construção possa ter viabilidade, como respeitar os tamanhos autorizados no planejamento, estar regularmente inscrito no Registro de Imóveis do município e possuir uma oferta variada de transporte público e uma mobilidade urbana eficaz. Ainda, é desejável que a localização do terreno seja próximo a serviços de saúde pública, de segurança e assistenciais que atendam mulheres (BRASIL, 2019d, p. 11).

Por fim, para que a construção aconteça de forma padrão, o governo federal oferece uma minuta de Termo de Referência para que as diretrizes sejam seguidas à risca, bem como para que a construção do empreendimento aconteça dentro da legalidade. Inclusive, os móveis e os equipamentos que farão parte do acervo patrimonial da CMB possuem padrões específicos que são seguidos a rigor e adquiridos através do trâmite legal da licitação.

A seguir, passa-se a estudar teoricamente o que significa a descontinuidade de políticas públicas e como a CMB pode ter sido especificamente afetada por esse fenômeno desde o começo.

6 A (DES)CONTINUIDADE DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA DE GÊNERO CONTRA A MULHER

“Ainda que possa encobrir uma certa continuidade de políticas de gestões anteriores, é importante considerar que esta “certa continuidade” se dá mais no nível do discurso do que na implementação, de fato, de ações para as mulheres.”
(IPEA, 2022, p. 47)

Um dos pontos principais dessa pesquisa está embasado na transição governamental que ocorre no Brasil a cada quatro anos por causa do pleito eleitoral. Como consequência, há de se pensar na possibilidade de existir ou não descontinuidade das políticas públicas implementadas por cada mandato. Por isso, a partir desse momento, aborda-se de maneira breve o fenômeno da descontinuidade e suas imbricações frente às políticas públicas de violência de gênero contra a mulher através do Professor Peter Spink, um dos principais estudiosos sobre o tema no Brasil.

O intuito desse trabalho, como dito desde o princípio, é verificar se existe a descontinuidade das políticas públicas que versam sobre questões de gênero no Brasil, focando no programa Casa da Mulher Brasileira. Para tanto, analisa-se o conceito de “descontinuidade” de acordo com Spink (1987, p. 57):

A expressão continuidade e descontinuidade refere-se aos dilemas, práticas e contradições que surgem na Administração Pública, Direta e Indireta, a cada mudança de governo e a cada troca de dirigentes. Como fenômeno, manifesta-se pelas consequências organizacionais de preencher um sem-número de cargos de confiança, explícita ou implicitamente disponíveis para distribuição no interior das organizações públicas.

O autor acrescenta que:

Descontinuidade é vista como uma marca distintiva, separada e sem nenhuma obrigação de continuidade. A troca de governo, ou de gestor, é vista como um momento em que naturalmente tudo vai mudar, e atividades e programas serão rompidos, independentemente de política pública, partido ou sua efetividade anterior. (SPINK, 2001, p. 13).

A partir dos conceitos trazidos acima, é possível afirmar, primeiramente, que, na prática, mudam-se os gestores a cada transição de governo, momento em que as modificações são vistas com naturalidade em inúmeras áreas e não apenas em relação às pessoas que administram a nova gestão, mas também nas pautas que são prioridades para aqueles que ficam responsáveis por suas pastas.

Para Spink (2001, p. 12), a descontinuidade é uma expressão que pode possuir duplo sentido. De um lado, versa sobre a ideia tradicional do governo democrático, onde há “mudança de políticas e práticas públicas decorrentes das eleições e das mudanças de legislativo e executivo”. É como se fosse intrínseco pensar que, em uma democracia, quando se elege um partido conservador, retroage o envolvimento dos sindicatos no plano nacional, bem como a prioridade sobre as pautas que não são comuns em um governo liderado por um partido conservador.

O segundo sentido, que pode ser atribuído à expressão “descontinuidade”, é considerado mais problemático pelo autor, pois é quando o fenômeno pode gerar descontinuidade e continuidade ao mesmo tempo, ou seja, quando “tanto os eleitores quanto os eleitos entendiam que uma mudança de governo é essencialmente uma mudança de ênfase de governo (mesmo que às vezes até radical) e não uma cisão histórica” (SPINK, 2001, p. 13). É essa ideia de cisão que ele diz ser muito presente no âmbito político e no cotidiano discursivo brasileiro:

Nas entrelinhas desse uso da expressão, o pressuposto é que o novo é novo e o anterior é passado; para o novo se estabelecer é necessário ignorar o anterior; o passado já passou. Conseqüentemente, o novo se concebe virando a página para começar com uma página em branco; os demais esperam para ver as novas direções – aceitando a autoridade máxima do novo mandatário. (SPINK, 2001, p. 13).

Para Spink (2001), a expressão “descontinuidade” é constantemente utilizada por atores que compõem a administração pública brasileira, em especial entre os governos da situação e na troca dos gestores e coordenadores. É como se a visão e a sensação de poder entre os que têm e os que não o têm precisassem ser explicitamente marcadas, demonstrando claramente a hierarquia entre as pessoas e o limite desses poderes.

Quando essa visão de mundo sobre os limites amplos e pessoais da autoridade do posto público está presente em entidades públicas em que um número exagerado de cargos de direção, chefia e assessoria é trocado por serem considerados cargos de confiança, pode-se imaginar que o resultado será, no mínimo, uma fase de confusão, até que todos os novos ocupantes dos postos se encontrem enraizados. Mas quando, além disso, há problemas com a qualidade da prestação dos serviços (como há em quase todas as áreas dos serviços públicos no Brasil), críticas às práticas da gestão anterior e falta de clareza institucional sobre as estratégias a serem desenvolvidas, a tendência de perda de rumo organizacional é maior ainda. Somando a esperança inevitável sobre o novo à visão de processos históricos como páginas viradas e à perda da memória institucional estimulada pelo rodízio de cargos, o resultado é uma cisão, proposital ou não, em boa parte das

atividades operacionais. É essa situação que, para os servidores públicos e técnicos da área, é conhecida como descontinuidade administrativa. (SPINK, 2001, p. 14).

A citação reflete que uma mudança de governo, de secretário ou até de coordenador ou gestor vai gerar um rompimento em atividades existentes. Em suma, é visto como natural, na transição de governos no processo democrático, que aconteçam mudanças no âmbito geral e que as prioridades se modifiquem ao longo do tempo. Inúmeras atividades são deixadas de lado, dando lugar a interesses de grupos ou forças políticas diferentes das que estão naquele momento no governo. Além disso, a própria rotina de burocracia justifica a possível falta de vontade ou de ânimo em dar continuidade a projetos já existentes.

Parece não importar se às vezes a descontinuidade acontece por azar ou até pela redistribuição de prioridades, o resultado é o mesmo e, na sua expectativa, os últimos seis meses de um governo e os primeiros seis meses do próximo são gastos esperando para ver quais serão as mudanças e quando acontecerão. (SPINK, 2001, p. 14).

Na maioria das vezes, o grupo que está no governo acaba por desconsiderar alguns programas e projetos feitos na gestão anterior sem sequer avaliar os seus méritos. Isso serviria, muitas vezes, apenas para demarcar um “novo” espaço das políticas, o que é um problema recorrente na gestão das políticas públicas no caso brasileiro.

Nesse sentido, Spink (1987, p. 60) acrescenta que é difícil manter o desenho e a qualidade organizacional das instituições à medida em que novos diretores tomam conta da administração, pois há o direcionamento do corpo técnico para priorizar ou não alguns projetos e ideais. No entanto, estes não levam em conta o que antecedeu ou o que está funcionando e, às vezes, negligenciam o aporte de ordem mais técnica na implementação dos programas:

Cada mudança de dirigentes traz valores diferentes, abalando a base anterior. O “splitt” que ocorre no corpo técnico, de forma tão nítida, é a quebra final de uma identidade profissional coletiva, gerando três identidades diversas: duas dividem aquilo que sobrou - uma aceita e trabalha e outra não aceita e não trabalha -; e a terceira só sobrevive de forma saudável porque projeta nos outros tudo que é negativo. (SPINK, 1987, p. 61).

Conforme apontado por Spink (1987), a partir do momento em que há a quebra no corpo técnico dos gestores do governo, que possui inúmeras pessoas que atuam

sob cargos em comissão ou por indicações políticas, quebra-se também a identidade, os valores, os princípios e as prioridades daqueles que estão à frente dos projetos e dos programas de políticas públicas.

Inclusive, o autor acredita que essas mudanças já são um fato e fazem parte do imaginário social, pois a imprensa faz questão de trazer à tona, na época da transição de governo, as políticas que sofrerão cortes orçamentários ou os programas que serão extintos e os que poderão receber mais incentivos, afetando diretamente a sociedade.

Conforme mencionado anteriormente, o Brasil já possui inúmeras políticas públicas para o enfrentamento da violência contra a mulher e, na prática, a maioria está sob responsabilidade dos estados e dos municípios. Quando o movimento da descentralização chega a essas regiões, a ideia é tornar o diálogo entre Estado e sociedade mais eficaz, uma vez que a política pública é considerada intermediadora entre os atores, conforme argumenta Bandeira e Almeida (2004 *apud* BRASIL, 2012, p. 02):

Políticas públicas se constituem em uma das formas de interação e de diálogo entre o Estado e a sociedade civil, por meio da transformação de diretrizes e princípios norteadores em ações, regras e procedimentos que (re)constroem a realidade. Sua articulação com a perspectiva de gênero é recente.

É através dessa interação entre necessidade da sociedade e possibilidade do governo que serão instituídas políticas públicas, sejam elas de governo ou de Estado. No Brasil, culturalmente falando, a maioria das políticas implementadas são de governo, pois tem o costume de não se perpetuar no tempo, mas a realidade deveria ser outra. Nesse sentido, cabe conceituar brevemente ambas as possibilidades para uma melhor compreensão da temática.

Geralmente, políticas de governo possuem ligação com os cargos eletivos de prefeitos e governadores, por exemplo, com o objetivo de atender às expectativas da população e da sociedade como consequência de promessas feitas em campanhas políticas. Já as políticas de Estado, por sua vez, fazem parte da estrutura do Poder Público, são mais duradouras e atravessam governos independentemente do partido político que assumir o mandato, sendo claramente mais complexas e, por isso, demandando mais estudo e investimento (CARDOSO, 2020).

Cardoso (2020) considera que as políticas de Estado e de governo são contrastantes e que as primeiras “versam sobre aspectos da sociedade [...] deveres determinados para serem implementados pelo estado para garantir a vida em sociedade; sendo delimitadora dos limites, políticas e atos do governo”. Essas características são diferentes daquelas encontradas nas políticas de governo, que, por outro lado,

[...] costumam contar com um prazo de validade, pois, como presumem os regimes democráticos, sempre existe a possibilidade de alternância no poder, com periodicidade de 2 anos para cada eleição. Havendo mudança do chefe do poder executivo, poderá haver a descontinuidade das políticas do governo anterior e as inovações para tentar imprimir uma nova simbologia para o novo político eleito. (CARDOSO, 2020, p. sp).

É importante que a administração pública consiga implementar políticas públicas de Estado e não de governo. Ora, o problema da violência de gênero contra a mulher perpassa governos e mandatos e acompanha a evolução da sociedade; logo, as políticas públicas implementadas para esse grupo deveriam se perpetuar no tempo, independente do governo que esteja no poder.

Políticas públicas pensadas, planejadas e implementadas para problemas públicos que comprovadamente se prolongam não deveriam ser tratadas como políticas de governo, que passam pelo fenômeno da descontinuidade a cada transição, e ter prazo de validade. Infelizmente, parece ser o caso das políticas públicas para o enfrentamento da violência de gênero e do objeto dessa pesquisa, conforme pode-se perceber por meio da análise documental feita até o momento.

Por isso, é preciso lembrar alguns dados trazidos anteriormente para que seja possível unir a teoria sobre descontinuidade ao problema da pesquisa. Para tanto, traz-se o Boletim de Políticas Sociais do IPEA, que estuda há alguns anos as políticas voltadas para as mulheres, comparando os governos e os métodos de investimento nas políticas públicas. Esse boletim chegou à conclusão de que muitas mudanças positivas e negativas aconteceram nos últimos 20 anos.

Conforme já mencionado no terceiro capítulo, mesmo que tenha havido um número expressivo de políticas voltadas para as mulheres após a Constituição de 1988, ao comparar alguns dados dos últimos anos pode-se perceber que o governo Dilma fez crescer o orçamento de R\$ 75 milhões em 2012 para R\$ 182 milhões em 2015.

Quando Michel Temer assumiu o poder após o impeachment da Presidenta Dilma, o orçamento foi reduzido para R\$ 40,1 milhões e, no último ano de mandato, foi deixado para o próximo governo em torno de R\$ 30 milhões para a SNPM, tornando nítida a percepção de redução dos valores injetados nas políticas para as mulheres a cada ano.

Contudo, foi a partir de 2019, no governo Bolsonaro, que se apresentaram os maiores desafios, com poucos resultados efetivos e, principalmente, com baixíssima execução orçamentária em relação aos anos anteriores, conforme já demonstrado anteriormente durante a pesquisa documental.

Não apenas instituiu-se um movimento de desmonte das políticas ainda existentes como se inicia a construção de uma 'nova política para as mulheres', baseada em uma moralidade religiosa, na centralidade da família tradicional nuclear e heteronormativa, no resgate de valores tradicionais de gênero e no embate direto com as pautas e movimentos feministas. (IPEA, 2022, p. 33).

Além disso, quando se considera que o Brasil está sendo governado por um partido conservador, pode-se entender o porquê de inexistir um programa específico no PPA para mulheres, algo que não acontecia há 20 anos. Isso causou nítida descontinuidade no tocante à especificidade de programas que precisam ser expostos no PPA de cada mandato. Segundo o IPEA (2022), os valores investidos nos dois primeiros anos do atual governo foram os menores desde 2004.

Em 2019 e 2020 foram investidos, em ações especificamente voltadas para as mulheres, pouco menos de R\$ 29 milhões em cada exercício. Em 2004, esse valor foi de R\$ 22,3 milhões, tendo atingido valores superiores a R\$ 100 milhões por ano, ao longo do período 2009-2014, com o 'recorde' cabendo ao ano de 2013, quando foram investidos mais de R\$ 190 milhões. (IPEA, 2022, p. 48).

Mesmo que tenha havido um maior investimento em 2019 e 2020 em relação à política para mulheres do que no ano anterior, o valor ainda é muito inferior ao que foi investido entre os anos de 2008 e 2017, o que faz com que continue havendo insuficiência de recursos financeiros.

Ainda, há que se relembrar que, antes de Bolsonaro assumir o poder, a SNPM era dividida em inúmeras ações que, além de endereçar a temática da violência, versavam sobre atender as mulheres do campo e sobre iniciativas em relação à produção de conhecimento e ciência e à promoção de diversidade e igualdade de

gênero, entre outras (IPEA, 2022, p. 52). Esse cenário mudou quando a Ministra Damares assumiu o MMFDH e reduziu as ações e as diretrizes do PPA para direcionar os recursos apenas à temática da violência, regredindo para a década de 1990 e o início dos anos 2000, quando a política para mulheres era dirigida pelo CNMD e possuía esse único foco.

Inclusive, foi no PPA do governo Bolsonaro para 2020-2023 que não houve contemplação do PNPM, que fora construído depois de quatro conferências nacionais que contaram com a participação de mais de 2 mil mulheres, o que, conforme já mencionado, foi uma iniciativa do governo Lula na promoção do direito das mulheres e um avanço na busca para a sua concretização.

Especificamente sobre a CMB, entre 2019 e 2020 houve, em tese, um aumento do seu orçamento em 300% para a construção de novas casas. Mas, por mais que o orçamento tenha sido disponibilizado, ele não foi utilizado por completo nem para a construção de novas casas nem para que pudesse ser realocado em outro objetivo (IPEA, 2022, p. 52).

O plano original era construir CMBs nas capitais do Brasil, até que, com a chegada do governo Bolsonaro, a ideia passou a atingir cidades menores, bem como utilizar prédios públicos vazios para a implantação das casas, reduzindo gastos. Parecia ser um projeto próspero, pois, segundo o relatório de gestão MMFDH, planejava construir 11 casas em 2020, 18 casas em 2021 e 23 casas em 2022. Porém, o mandato está findando juntamente com essa pesquisa e nenhuma casa foi implementada além daquelas já planejadas no governo anterior.

Conforme o Portal da Transparência, o orçamento disponibilizado e previsto para a construção dessas casas, segundo o MMFDH, somava mais de R\$ 101 bilhões. Contudo, até o momento o governo empenhou apenas R\$ 212,8 milhões e só se saberá o quanto de fato será pago nos próximos mandatos.

Assim, a partir dos dados do contexto histórico-político supramencionados e dos conceitos teóricos trazidos nesse capítulo, essa pesquisa busca responder se o modelo de gestão pública frente à ação da CMB sofre com a descontinuidade de políticas públicas. Para tanto, conforme mencionado na metodologia, foi feita a análise de dados documentais, históricos e de entrevistas, que são expostas a seguir.

Nesse sentido, apenas com a análise documental realizada até o momento, mais precisamente até a primeira quinzena de novembro de 2022, foi possível perceber que se está frente ao problema da descontinuidade de políticas públicas,

como teorizado por Spink (1987). No próximo e último capítulo, parte-se para as entrevistas de campo a fim de confirmar ou não a hipótese da análise documental.

7 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Nessa seção, apresentam-se os principais resultados da pesquisa, de acordo com o objetivo geral e os objetivos específicos mencionados no capítulo metodológico, considerando as entrevistas realizadas. Como a temática principal da presente pesquisa é as mulheres, não poderia deixar de descrever cada uma das cinco entrevistadas. Nesse momento, escolho dar a elas um pseudônimo, pois cada uma das cinco entrevistadas levam o nome de cinco professoras que fizeram a diferença durante a minha caminhada na pesquisa: Olinda, Cristiane, Candisse, Liana e Aline.

Elas são mulheres fortes, inteligentes, resilientes, empoderadas e que buscam diariamente habitar e proporcionar um mundo melhor. São mulheres que me transferiram, além do conhecimento jurídico, o amor pela pesquisa, o sonho de lecionar e de agir de forma mais humanizada. Elaborou-se, ao final das entrevistas, uma nuvem de palavras através do site gratuito <https://wordart.com/>, a fim de materializar as terminologias mais utilizadas em cada fala.

7.1 A ESSÊNCIA DAS MULHERES DA PESQUISA

Olinda foi a primeira entrevistada. Ela tem 39 anos, é formada em filosofia e em direito, é especialista em direito previdenciário e está cursando pós-graduação em processo penal. Começou a carreira no movimento estudantil e, como consequência, foi apresentada ao movimento das mulheres pelos direitos femininos. A política teve grande influência na sua carreira, uma vez que foi através dela que se tornou coordenadora de campanha política e que surgiu a oportunidade de trabalhar com política para mulheres.

Olinda (2022) se diz apaixonada pela temática e gosta de tirar as ideias do papel e colocá-las em prática, por isso coordena as ações práticas da CMB de São Luiz (MA) e acredita combater efetivamente a violência contra a mulher por meio dessa política pública. Ainda, acrescenta que a articulação entre os poderes é muito importante para que haja o diálogo e a implantação de políticas públicas para mulheres.

Figura 05 – Nuvem de palavras de Olinda – CMB São Luiz (MA)



Fonte: Dados da pesquisa.

A segunda entrevistada foi Cristiane, da CMB de Curitiba (PR), cuja entrevista aconteceu em julho de 2022. Ela possui 61 anos de idade, é cientista política, também é professora de educação física e possui especialização em atendimento para pessoas com deficiência mental. Começou a carreira profissional como assessora política de prefeitos, vereadores e presidentes de partidos, supervisionando em torno de 60 municípios do Paraná.

O trabalho inicial era voluntário, juntamente com o Governo do Estado, como uma alternativa para ganhar experiência, mas foi através da política que ela percebeu que poderia monetizar essa função e, ao mesmo tempo, atender mulheres, pois acredita que “mulheres devem trabalhar para mulheres” (CRISTIANE, 2022).

Cristiane (2022) enfatizou a necessidade de diálogo entre estado e município para que seja possível tirar as ideias do papel, inclusive para desenvolverem alternativas que possam atender mulheres vítimas de violência, como a criação de aplicativos informativos e de denúncias, por exemplo, para que a mulher possa identificar se está sendo vítima de violência.

Além disso, Cristiane (2022) compartilhou de forma muito aberta e sincera a luta contra o câncer de mama. Ela acredita que deve ser um exemplo para outras

mulheres por fazer o tratamento da quimioterapia até o final, conforme recomendado pelos médicos. Perdeu a mãe durante a pandemia da COVID-19 e foi em homenagem a ela que disse que:

Estou aqui linda, maravilhosa, cílios postiços, cabelo colado e tudo mais. Está fazendo a diferença, para eu poder ver que posso passar por isso. Elas também podem se reerguer e ressignificar as suas vidas. Elas também podem romper esse ciclo de violência, porque, você sabia que a maioria dos parceiros ou parceiras abandona a mulher quando ela é acometida pelo câncer e recebe o diagnóstico? Uma violência, né? (CRISTIANE, 2022).

Acrescenta que é importante trabalhar com o empoderamento das mulheres:

Então as mulheres têm que se empoderar. Eu acho que a mulher já nasceu empoderada porque a mulher é intersetorial. Ela é diversificada, não é verdade, ela não é, ela não tem aquele. Ela tem uma visão holística do mundo. Ela tem uma visão holística. Fatalmente uma mulher vai saber fazer várias coisas, coisas que os homens não sabem fazer. Não estou falando: “Eu não gosto de homem!”, gosto sim, mas eu não suporto quando um homem quer comandar uma coisa que ele desconhece, não tem humildade de perguntar como é que faz. (CRISTIANE, 2022).

Por fim, ela acredita que é importante um aumento no número de mulheres nos cargos políticos, para que haja mais políticas voltadas para as mulheres “*sem mimimi de homem*” e sem que a mulher precise ser desqualificada por estar buscando algo que é melhor para a sociedade feminina (CRISTIANE, 2022). É importante salientar que, ao fim da presente dissertação em outubro de 2022, Cristiane já realizou a última sessão de quimioterapia e pretende executar novos projetos, procurando inspirar outras mulheres a não desistirem de si.

Figura 06 – Nuvem de palavras da Cristiane – CMB Curitiba (PR)



Fonte: Dados da pesquisa.

A terceira entrevistada foi Candisse. Ela tem 41 anos, é psicóloga e assistente social por formação e conheceu a temática através de uma disciplina de psicologia social e políticas públicas durante a graduação. Também começou a carreira envolvida com a política quando trabalhou na Secretaria de Política para Mulheres do Mato Grosso do Sul. Acredita que a violência contra a mulher “*não é um problema individual, mas sim um problema da sociedade, um problema cultural*” (CANDISSE, 2022).

A entrevistada trouxe em sua fala a importância de o implementador da política pública estar atento e adequado às normas federais ou estaduais, uma vez que cada localidade possui suas particularidades regionais e culturais, tornando as necessidades da CMB do Ceará, por exemplo, diferente daquelas da CMB de Curitiba. Ela afirmou que essa sazonalidade interfere diretamente na maneira como as mulheres são atendidas e nos tipos de auxílios que precisarão naquele momento.

Candisse (2022) se considera feminista e acredita que o feminismo possui um papel importantíssimo nas conquistas que as mulheres tiveram em termos de políticas públicas. Inclusive, ela disse atuar nessa perspectiva mesmo que a sociedade não entenda o que é o feminismo, argumentando que “*vejo que existe uma compreensão*

limitada sobre que realmente é essa política pública e sobre sua fundamentação”. É chefe de redação e uma das quatro mulheres idealizadoras da Revista Empodere!¹⁰, portal físico e digital informativo sobre gênero, feminismos e direitos humanos que tem por objetivo levar informação à sociedade.

Figura 07 – Nuvem de palavras de Candisse – Campo Grande (MS)



Fonte: Dados da pesquisa.

Liana, a quarta entrevistada, tem 47 anos, é assistente social por formação, pós-graduada em psicologia social e pós-graduanda em psicanálise. O seu interesse pela temática de gênero e mulher começou durante a graduação, com a pesquisa, e ela se considera um “canal para que esse indivíduo possa acessar direitos e políticas públicas” (LIANA, 2022).

Através do estágio no Centro de Assistência Social da sua cidade, conheceu a realidade das mulheres que buscavam atendimento após terem um direito violado. Nesse momento, teve a oportunidade de escolher esse caminho de estudo até estar

¹⁰ A EmPODERe é uma plataforma de comunicação livre, interativa e colaborativa que agrega e valoriza a pluralidade de conteúdos relacionados a gênero, feminismos e direitos humanos, produzidos exclusivamente por mulheres de todo o Brasil - em todas as suas especificidades, que comumente são excluídas da mídia tradicional. Mais informações em: <https://revistaempodere.com.br/sobre>.

inserida na Secretaria Municipal de Política para Mulheres do estado de São Paulo. Liana considera as diretrizes como um farol a ser seguido, mas chama a atenção para a sazonalidade, devendo levar em consideração a especificidade do território, no qual, por exemplo, encontra-se mais mulheres ribeirinhas do que do campo.

Ao ser questionada sobre se considerar feminista e acreditar que o feminismo influenciou positiva ou negativamente na construção dos direitos das mulheres, Liana (2022) argumentou:

Sim. Eu sou uma mulher preta, feminista, de orientação feminista. Sou uma profissional que tem toda a atuação pautada no feminismo. Não poderia ser diferente, nem é pelo lugar onde eu estou, mas por tudo aquilo que eu venho me construindo enquanto mulher, enquanto pessoa. Na minha atuação não poderia ser diferente, né? Eu não consigo me pensar de uma outra maneira. Então, sim, eu sou uma mulher feminista. E o feminismo influencia de maneira positiva. Infelizmente, nós ainda temos uma sociedade misógina, patriarcal, que não entende o movimento feminista. E nós temos muitos preconceitos e governos, infelizmente, que demonizam o feminismo, sim. O feminismo influencia de maneira extremamente positiva na minha atuação. E se a gente conseguisse implementá-la na sociedade como um todo, seria um sonho.

Liana (2022) complementou que seria um sonho conseguir implementar o feminismo na sociedade como um todo, como uma base para a construção de direitos. Ainda, acredita que a CMB é uma opção inovadora e eficiente para o combate à violência contra as mulheres, ao mesmo tempo que “é um equipamento desafiador”. Finalizou dizendo que, se conseguir mudar a vida de uma única mulher, já está fazendo um grande trabalho.

Figura 8 – Nuvem de palavras de Liana – São Paulo (SP)



Fonte: Dados da pesquisa.

A quinta e última entrevistada foi Aline, de 66 anos. Ao ser questionada sobre a sua formação acadêmica, ela disse que possui apenas o ensino médio completo e que a sua *“maior formação, é a vida”* (ALINE, 2022). É oriunda do movimento feminista e do movimento de mulheres e começou a militar em 1979, quando passou a ser considerada anistiada política. Foi presidente do Centro Popular da Mulher e da União Estadual das Mulheres.

Aline (2022) disse que sua trajetória iniciou muito antes de existir qualquer rede de atendimento à mulher, quando *“não existia no horizonte nenhuma perspectiva de políticas públicas voltadas para nós, mulheres”*. Ela considera essa trajetória coletiva, e não individual, traçada e desenvolvida através do movimento feminista, do movimento social e do movimento das mulheres.

Salientou, assim como as demais entrevistadas, que a administração para o bom funcionamento da CMB deve ser compartilhada, exercendo uma gestão democrática aliada às outras instituições que fazem parte do programa. Ela acredita que a CMB é um equipamento *“que vem revolucionar de fato o atendimento às mulheres em situação de violência”* (ALINE, 2022).

Ao perceber que você está neste equipamento, às vezes eu subo os degraus e às vezes ainda penso que é um sonho. Pelo fato da trajetória toda, quando a gente lembra que a gente abrigava as mulheres na nossa sede do Centro Popular da Mulher, quando a gente não tinha onde recorrer, chegava nas secretarias pedindo contribuição para garantir uma passagem de uma mulher que estava sendo perseguida em risco iminente de morte. Então, na verdade, significa muito para a gente, é um sonho realizado. Mas esse sonho, ele não deixa de existir, porque o sonho ele continua na mídia. Quando você parar de sonhar e de lutar, é porque você não vê mais sentido na vida, né? E quando você acha que não tem mais nada, o que fazer, e que isso tudo é uma ilusão, você está equivocado, sempre vai ter o que a gente fazer, principalmente porque são milênios de dominação masculina. (ALINE, 2022).

Aline finalizou dizendo que o apoio de uma mulher à outra é importante e que não se faz nada sozinha, enfatizando ainda mais a importância do trabalho coletivo em equipe, uma vez que não é simples e fácil trabalhar em um espaço no qual se lida com a dor e com a violência. Contudo, só pelo fato de se ter alternativas de socorro para essas mulheres e de suporte emocional, social e psicológico já é um grande avanço.

Figura 9 – Nuvem de palavras de Aline – Fortaleza (CE)



Fonte: Dados da pesquisa.

Após demonstrar o resultado das nuvens de palavras, todas constituídas pelas falas das entrevistadas, percebe-se que 100% delas são mulheres que possuem entre

35 e 66 anos. Quatro delas possuem formação em nível superior e três possuem pelo menos uma pós-graduação, não necessariamente na área, visto que a maioria ocupa cargo em comissão, não sendo necessária formação específica para que consigam executar suas atividades. Tem-se uma que prestou concurso público e ocupa a função de coordenação. São profissionais das mais diversas áreas do conhecimento – direito, filosofia, assistência social, psicologia e educação física.

Apenas uma entrevistada possui o ensino médio como formação e a totalidade delas, de alguma forma, são/estão envolvidas com movimentos sociais e principalmente com a ciência política, visto que os cargos em comissão são de confiança de indivíduos que ocupam cargos políticos eletivos. Percebe-se, nesse momento, a multidisciplinariedade e a multiculturalidade das entrevistadas frente à sua função, que de certa forma são temáticas que conversam e se interligam quando utilizadas como base para colocar em prática, nas CMBs, aquilo que é previsto na teoria.

Não se pode deixar de dizer que, por trás de cada uma dessas gestoras, dessas coordenadoras, dessas pessoas que ocupam um cargo em comissão e administram uma política pública, existe uma mulher. É necessário mencionar a importância que a história e a experiência de vida que cada uma carrega exerce um papel fundamental no momento da execução das diretrizes e do trabalho posto em prática nas CMBs.

As entrevistas em profundidade, com roteiro pré-definido, exercem a sua função nessa pesquisa e respondem aos questionamentos formulados – que são abordados adiante –, mas, mais importante ainda, mostram que existem mulheres, mães, filhas, militantes e profissionais engajadas na função que ocupam.

Além de responderem por completo o roteiro de entrevista proposto, elas abriram seus corações como seres humanos que possuem problemas pessoais e familiares como qualquer outra pessoa, inclusive sobre estarem passando por batalhas que envolvem um problema exclusivo de mulheres, como câncer de mama, e o quanto essa experiência não-positiva fez com que enxergassem o mundo e a si mesmas de uma maneira diferente e com mais gentileza.

Ademais, elas definitivamente abriram seus corações como profissionais que ocupam um cargo de relevância no meio político e social, que tem por objetivo dar suporte às mulheres vítimas de violência. Elas mostraram que fazem mais do que lhes é proposto para melhorar a vida de cada uma das mulheres que chegam na CMB que

está sob sua responsabilidade, auxiliando a construir uma sociedade mais humana cujas mulheres são respeitadas sem distinções pelo gênero masculino.

Através das nuvens de palavras realizadas a partir da fala de cada uma das entrevistadas, percebe-se que o eixo principal que rodeia a maioria dos discursos foi o termo “mulher”, acompanhado de “política pública”, “feminismo”, “violência”, “sociedade”, “problema”, “movimento” e “direito”. Acredita-se que esse resultado não poderia ser diferente, visto que, ao reunir todas essas terminologias, tem-se um resumo das palavras que nortearam a pesquisa do início ao fim. Por conseguinte, passa-se a realizar a apresentação dos resultados de acordo com cada categoria encontrada e já apresentada no capítulo metodológico.

7.2 DIAGNÓSTICO DAS CATEGORIAS

Nos itens a seguir, é demonstrada cada uma das 08 (oito) categorias descobertas no decorrer da análise de conteúdo das entrevistas, bem como seu código, suas descrições e as falas que possibilitam que se confirme a existência da respectiva categoria, bem como a sua relevância para acompanhar os resultados.

a) Propósito

Essa categoria tem por objetivo conhecer a motivação da entrevistada para trabalhar com mulheres vítimas de violência de gênero, possuindo cinco resultados e descrições diferentes: 1) Pessoal; 2) Oportunidade de trabalho; 3) Pesquisa Acadêmica; 4) Decorrência de movimentos sociais; e 5) Decorrência de assessoria política.

A primeira descrição abrange como pessoal a motivação de 50% das entrevistadas para trabalhar com mulheres vítimas de violência. Olinda começou a estudar por conta própria o direito das mulheres e, como consequência, adentrou em movimentos estudantis e feministas, o que a levou a conhecer a carreira política mais adiante. Para Cristiane, o importante era trabalhar com mulheres e, mesmo que a ideia inicial não fosse com mulheres vítimas de violência, a experiência com a política fez com que ela encontrasse esse caminho na sua trajetória profissional.

Para Liana e Candisse, o caminho da pesquisa acadêmica durante a graduação foi o que as levou a encontrarem o seu propósito. Liana (2022) argumenta que:

“Quando entrei na faculdade de Serviço Social, a gente sempre entra naquele desejo de mudar o mundo – quero fazer algo diferente, quero ajudar pessoas – e aí você começa a entender que não é nada disso, que a gente está totalmente equivocada, que o buraco é mais embaixo, e que enfim, tudo isso é um processo, um processo para que o indivíduo e que na verdade nossos somos um canal para que esse indivíduo possa acessar direitos e políticas públicas, e que na verdade nós somos um canal”.

Liana complementa que a temática chamou sua atenção, pois as mulheres estavam sempre muito presentes nas intervenções que fazia como profissional da assistência social, enquanto exercia a função de estagiária durante a graduação, e ao mesmo tempo enxergava uma oportunidade de trabalho. Candisse afirma que, na faculdade de Psicologia, teve contato com a temática “gênero” em uma disciplina de psicologia social e políticas públicas e, a partir disso, começou a estudar gênero, políticas públicas e feminismo, o que lhe deu acesso a uma oportunidade de trabalho na Subsecretaria de Política para Mulheres do Mato Grosso do Sul.

Aline (2022) é a entrevistada mais velha e com a maior trajetória histórico-política frente à sua jornada profissional. A partir do momento que adentra os movimentos sociais, ela argumenta que *“o caminho foi construído através das lutas desenvolvidas pelo movimento feminista, pelo movimento social e pelo movimento de mulheres, na década de 70”* (ALINE, 2022). Ela acrescenta que:

Nossa luta foi também imbricada com a luta por democracia, por liberdade, já que na época, em 79, nós ainda vivíamos sob o tacão da ditadura militar. Então, nós, mulheres, aqui no Brasil, no Ceará, tivemos esses eixos muito importantes de luta, que foi a luta por nossos direitos e a luta por liberdade, pelo fim do regime militar e pelo fim da ditadura. Então, essa trajetória ela é coletiva. Sempre integrei, grupos e entidades autônomas e que a gente nesse período todo, conforme nós avançávamos, íamos conquistando direitos, tanto do ponto de vista da rede de atendimento na área saúde, educação, cultura, trabalho, como também na área da legislação, tendo em vista que nós começamos a garantir mudanças do ponto de vista da nossa legislação brasileira, que sempre foi muito perversa a partir de 1988, com a Constituição Cidadã. Quando nós tivemos mulheres do Brasil inteiro, tivemos uma grande participação e também apresentamos várias propostas, tanto a nível de direitos nossos, como a nível mais geral dos direitos da população, como por exemplo, o SUS, a educação, enfim. (ALINE, 2022).

Por fim, Aline argumenta que são décadas de trabalho árduo que desaguam no seu envolvimento com a política, na construção dos direitos das mulheres e na coordenação da CMB do Ceará. Ela ainda enfatiza não ter parado de militar junto aos movimentos sociais, tanto autônomos quanto institucionais, pois acredita que são

de grande valia para a evolução dos direitos das mulheres, ainda figurando como integrante da União Brasileira de Mulheres¹¹ na seção do Ceará.

Contudo, é perceptível que a motivação mais presente e constantemente trazida na fala das entrevistadas é o fato de terem encontrado oportunidade na vida política, acompanhando um governador, um prefeito ou um deputado, e terem sido convidadas a serem coordenadoras da CMB como consequência de um trabalho executado com eficiência e empenho.

Eu via muitas mulheres com grandes potenciais, mas sempre subjugadas dentro de um partido extremamente masculinizado, extremamente ditatorial, onde a gente sempre tem um espaço, até em termos de conquistas, vamos dizer assim, partidárias. (CRISTIANE, 2022).

De certa forma, direta ou indiretamente, todas as entrevistadas possuem alguma ligação com a política. Candisse (2022), até ser aprovada em concurso público, era ativa na Subsecretaria para Mulheres do MS, atuando “*com formação e capacitação de profissionais para o atendimento a mulheres em situação de violência nos serviços especializados*”. Eles atendiam não apenas a capital, mas também o interior do estado com “*desenvolvimento de oficinas informativas com mulheres, tanto com mulheres vítimas de violência como mulheres em geral*”.

Olinda advogou para o governador do estado durante uma campanha eleitoral e foi convidada a coordenar e organizar a campanha política. Posteriormente, assumiu a coordenação de políticas para mulheres como secretária adjunta, em que percorreu quase todas as cidades do Maranhão descentralizando as informações adquiridas durante a trajetória e a coordenação da CMB.

“*Mulheres têm que trabalhar para mulheres*” é a frase dita mais de uma vez por Cristiane (2022), que assessorou politicamente prefeitos e governadores do Paraná. Ela também salienta a necessidade de reproduzir um trabalho que faça a diferença, pois “*minha carreira foi todinha, todinha em cargo comissionado, e a gente tem que ser o máximo todos os dias para permanecer neste cargo*” (CRISTIANE, 2022).

¹¹ A União Brasileira de Mulheres (UBM) é uma organização feminista emancipacionista que luta há 32 anos em defesa da democracia, dos direitos e pela vida das mulheres. A UBM foi fundada em 1988 no Congresso Nacional de Entidades Emancipacionistas de Mulheres, realizado em Salvador nos dias 5 a 7 de agosto, e contou com a participação de 1.500 mulheres de todo o Brasil. Realizou-se num momento de grande mobilização das mulheres por seus direitos na Constituinte. Mais informações: https://www.instagram.com/ubmsamavi/?__coig_restricted=1.

Na época, nós tínhamos um candidato a prefeito, que era o Beto Richa, e viemos fazendo toda uma trajetória com mulheres dentro do partido político, no empoderamento de mulheres. Para mulher em situação de violência era um pouquinho diferente, mas lá a gente já ouviu muitas reclamações, a gente dinamizou dentro do partido PSDB Mulher. Foi realmente uma trajetória muito ascendente, sabe? Então foi um momento político, a gente fazia cursos dentro do partido. A gente conseguiu viabilizar um partido muito fortalecido no quesito das mulheres, a gente conseguiu ter visibilidade dentro de um partido político, sendo impossível, falarem que a gente não vive no mundo político. (CRISTIANE, 2022).

Ainda assim, Cristiane (2022) ressaltou a importância da articulação e do movimento político dentro dos partidos, bem como do diálogo transparente entre políticos e assessores para executar os trabalhos necessários às mulheres.

b) Feminismos

Uma das questões presentes na entrevista era se a entrevistada se autodeclarava feminista e se ela considerava que o feminismo influenciava a construção dos direitos das mulheres. Nesse ponto, 100% das entrevistadas se consideram feministas e acreditam na influência positiva do feminismo na construção desses direitos. Liana foi a única negra entrevistada dentre as cinco participantes e afirmou com convicção que:

Eu sou uma mulher preta, feminista, de orientação feminista. Sou uma profissional que tem toda a atuação pautada no feminismo. Não poderia ser diferente, nem é pelo lugar onde eu estou, mas por tudo aquilo que eu venho construindo enquanto mulher, enquanto pessoa. Na minha atuação não poderia ser diferente, né? Eu não consigo me pensar de uma outra maneira. Então, sim, eu sou uma mulher feminista. (LIANA, 2022).

Referiu que, ainda que o feminismo influencie de maneira positiva, infelizmente “nós ainda temos uma sociedade misógina, patriarcal, que não entende o movimento feminista, e a sociedade ainda tem muito preconceito” (LIANA, 2022). Candisse concordou com esse aspecto e acredita que a sociedade não compreende o fenômeno do feminismo como um todo, gerando o preconceito:

Então, eu entendo que houve o avanço das políticas públicas para as mulheres. Mas que um pouco, a gente perdeu essa perspectiva feminista. Sabe, pelo tempo. Pela minha trajetória de 2007 para cá, eu vejo na minha prática que muitas pessoas que atuam nessa área e não compreendem a importância dessa perspectiva, sabe? Existe uma percepção minha, está uma questão minha, da minha trajetória, da minha compreensão enquanto feminista, enquanto profissional. (CANDISSE, 2022).

Aline (2022) disse que uma das poucas certezas que possui na vida é de ser feminista e de que o feminismo “*contribui para que as mulheres consigam realmente a sua libertação*”. Cristiane (2022) se considera feminista, mas discorda de algumas vertentes, até porque “*muitas mulheres desqualificam outras mulheres, pela cor dos olhos, pela cor dos cabelos, pelo corpo*” e isso acaba dificultando um pouco o trabalho no meio.

Por fim, Aline e Candisse acreditam que uma mulher deve empoderar a outra e que todas as mulheres deveriam se conhecer como feministas e reconhecer o feminismo como um grande benefício na construção dos direitos das mulheres, uma vez que, sem ele, o Brasil não teria as políticas públicas que possui atualmente.

c) Orçamento

Nesse tópico, a ideia é perceber a (in)suficiência da previsão orçamentária, o que de fato foi investido pela máquina pública para a implantação das CMBs e como as gestoras veem e analisam esses fatores. Já é sabido que a CMB é uma política pública planejada e implantada pelo Governo Federal; porém, com o passar do tempo, ela acabou sendo municipalizada em Campo Grande (MS):

Não recebemos do governo federal. Nós recebemos agora em 2020, se não me engano, 2021, começo de 2021, um restante que estava faltando lá no início do convênio. Então, o que nós recebemos já estava previsto no convênio federal de 2015 2014 2015, que foi o da inauguração da casa. De lá para cá, não recebemos nada do governo federal de recurso, é só o município que vem bancando a Casa da Mulher. A gestão administrativa, manutenção, reprografia. Enfim, luz, água, telefone, internet e os servidores do município, que hoje são 86, são da prefeitura. (CANDISSE, 2022).

Candisse (2022) complementa que “*lógico que o orçamento sempre será insuficiente*”, uma vez que existem quase 100 (cem) servidores públicos municipais envolvidos direta ou indiretamente na execução dos trabalhos frente à CMB. Outro exemplo é a CMB de Fortaleza (CE), que atualmente é mantida pelo governo estadual e que recebeu, em 2020, R\$ 260 milhões de reais destinados a diversas políticas públicas voltadas para mulheres.

Aline (2022) acredita que as “*políticas passam por um desmonte grande*”, já que ainda são sementes do ponto de vista histórico, e que o orçamento disponibilizado

devia ser mais bem distribuído. Ela argumenta que “o governo federal não tem nenhuma aplicação no Estado em termos de políticas públicas”, que o orçamento injetado pelo governo do estado “é muito bom”, que “não é um investimento dos maiores, mas que tem a perspectiva de melhora” com o tempo (ALINE, 2022).

Olinda (2022) diz que política para mulheres é “política feita com diálogo e sola de sapato, porque recurso mesmo não tem”. Ela afirmou não existir investimento financeiro recebido pelo governo federal para a CMB de São Luiz (MA), uma vez que, “quando Temer entra, ele corta 73% dos recursos, quando o Bolsonaro entra, ele também corta recursos”. A alternativa da cidade foi implementar o orçamento participativo¹², no qual a sociedade pode determinar quais políticas serão atendidas pelo orçamento.

A entrevistada da CMB de São Paulo (SP) disse que “até considera o orçamento suficiente”, porém luta pelo aumento do valor e do tempo de concessão, precisando de um período maior de ação para implementar a política de maneira mais livre e para que o recurso não seja interrompido (CRISTIANE, 2022).

Por fim, Cristiane (2022) afirmou que o orçamento foi suficiente até a chegada de Michel Temer no poder e que, com a chegada de Bolsonaro, pensaram que “a casa não ia vingar”, que não conseguiriam a contrapartida a partir daquele momento, mas que lutaram e tudo funcionou corretamente:

No início desse governo atual, eles não acreditavam muito na política, nessa política pública de casa, da mulher brasileira. E acho que ao longo dos primeiros meses eles foram observando que realmente era um modelo que deu certo e deram continuidade. Tanto é que eles estão construindo mais 25 casas, adaptando algumas casas para implantar no país, de tanto que deu certo. (CRISTIANE, 2022).

Essa segunda parcela da contrapartida garantiu os recursos de Curitiba (PR) até 2024, mas como também é uma casa municipalizada, já existe o orçamento prévio da Prefeitura para o funcionamento eficiente da CMB. Então, neste caso, por mais que

¹² O Planejamento e o Monitoramento do Plano Plurianual, realizados de forma participativa e regionalizada nas 14 regiões de planejamento do Estado do Ceará, faz parte do compromisso assumido pelo Governo do Estado do Ceará nas etapas de formulação, implementação, controle e avaliação de suas políticas públicas. O objetivo maior é aprofundar a democracia participativa, constituindo uma nova dinâmica entre Estado e Sociedade. Nesse sentido, a Secretaria do Planejamento e Gestão (Seplag) coordena anualmente a realização de encontros regionais, tanto no processo de formulação do PPA como no de monitoramento e avaliação do plano, nos quais são travados diálogos com representações da sociedade, do poder local e do setor produtivo dos 184 municípios cearenses organizados em regiões. Mais informações: <https://www.seplag.ce.gov.br/planejamento/menu-plano-plurianual/ppa-participativo-e-regionalizado-2020-2023/>.

já haja previsão orçamentária pelo município, a CMB possui um último resquício de recursos financeiros até que a Prefeitura de Curitiba dê andamento na política sem auxílio do governo federal.

d) Ativismo Institucional

A categoria do Ativismo Institucional¹³ foi descoberta através da fala das entrevistadas, quando reiteradas vezes discorrem sobre a sua vontade de trabalhar em prol das mulheres, principalmente daquelas vítimas de violência, da satisfação de ocupar um cargo público de extrema importância e do poder de exercer funções que são realmente relevantes e afetam positivamente a vida dessas mulheres.

A categoria que abrange o ativismo institucional é a que mais faz brilhar os olhos da pesquisadora autora da presente dissertação, uma vez que é aqui que os projetos são colocados em prática. O ativismo institucional tem por descrição as ações criativas que envolvem atuações coletivas no interior de instituições e na defesa de causas contenciosas. O objetivo é fazer com que essas opções alternativas de ação se tornem estratégias utilizadas pelos servidores públicos para seus devidos fins e transformem o trabalho burocrático institucional, executando a política pública em si e causando reflexos positivos a curto, médio e longo prazo na sociedade.

Para Schmidt (2008), os agentes que utilizam da roupagem dos ativistas institucionais são agentes complexos que transformam as instituições em que estão inseridos através das suas ideias e que são transformados por elas e pelos atos alternativos de mudança que promovem através da execução do seu trabalho frente àquela instituição.

A autora entende que as políticas e os programas possuem dois tipos de ideias: cognitivas e normativas. As primeiras são aquelas que dizem o que fazer, enquanto as normativas indicam aquilo que é bom ou ruim à luz do que deve ser feito (SCHMIDT, 2008). Sobre as ideias cognitivas, a autora argumenta que:

¹³ “É um subtipo de ação criativa que envolve ação coletiva no interior das instituições na defesa de causas contenciosas, bem como são entendidas como projetos que colocam as instituições em questão, seja para transformá-las, seja para defendê-las, contra ameaças percebidas. [...] O trabalho do ativista institucional envolve agir reflexivamente, usando a capacidade crítica e a inteligência humana, a partir dos contextos que produzem problemas, constrangimentos e recursos que possibilitam a ação” (ABERS, 2021, p. 31).

Elas fornecem as receitas, diretrizes e mapas para a ação política e servem para justificar políticas e programas falando com sua lógica e necessidade baseadas em interesse. As ideias cognitivas falam de como as políticas (de primeiro nível) oferecem soluções para os problemas em questão, como os programas (de segundo nível) definem os problemas a serem resolvidos e identificam os métodos pelos quais resolvê-los. (SCHMIDT, 2008, p. 307).

Foi nesse ponto que se identificou como as gestoras/coordenadoras atuam como ativistas institucionais dentro da CMB que está sob sua responsabilidade. Olinda (2022) ressaltou a importância das ações preventivas e dos muitos projetos que vão além da CMB em si, trabalhando com ações que protejam a mulher vítima de violência, mas que não deixe de lado a punibilidade do homem, o que demanda “*trabalhar para educar e convencer o homem de que a violência não é o melhor caminho*” e incentivar as mulheres a denunciarem.

Também é importante salientar que todas as entrevistadas reiteraram a importância do diálogo com a sociedade, com as igrejas e com os meios de comunicação, uma vez que é através do debate eficiente de informações que se pode prevenir a violência e diminuir a incidência. Gestão compartilhada é a definição trazida por Aline (2022) para essa categoria:

A gestão da Casa da Mulher Brasileira, é uma gestão compartilhada, né? Então, aqui nós temos um colegiado gestor e o que é colegiado, gestor que está nas diretrizes, inclusive colegiado gestor, é a composição das representações de todos os órgãos que compõem a Casa da Mulher Brasileira e também da secretaria ou coordenadorias. Então, nós realmente seguimos esse exercício de gestão democrática. Nós exercitamos e nós temos reuniões ordinárias mensais. Então, toda a política da Casa, ela é discutida, todos os projetos que vence, que vem para a gente analisar. Nós levamos ao colegiado gestor, avaliamos mensalmente o nosso trabalho, as nossas debilidades. O que é que a gente tem que melhorar? Enfim. Então, eu acho que nesse período nós sabemos que essa, essa composição elas são de pessoas diferentes, de pensamentos diferentes. Mas o que nos une é exatamente esse compromisso. É o compromisso com as diretrizes da Casa da Mulher Brasileira. (ALINE, 2022).

Aline (2022) complementa que, apesar de ser um espaço tomado pela dor e pelo sofrimento, onde as mulheres estão presentes única e exclusivamente porque estão sofrendo algum nível de violência, é preciso ficar contente por poder oferecer às mulheres um equipamento de tanta relevância, que “*a anos atrás sequer tinha algum conceito social*”.

Cristiane citou uma parceria com a Unilever¹⁴ e com a União Nacional dos Estudantes/Cultura (UNE)¹⁵ para habilitar mulheres para o restauro de patrimônio histórico, com cursos profissionalizantes e a opção de deixar os filhos sob cuidado de um responsável enquanto elas aprendem uma profissão nova:

Eram oito mulheres, o que fazia com que essas mulheres frequentassem o curso até o fim? Uma bolsa de R\$ 100,00 por semana, se não me engano, estava entre R\$100,00 ou R\$ 200,00 por semana. Mas ela ia no curso e no final de semana, na sexta feira, ela ganhava aquele dinheirinho, então era um curso sustentável. Ela tinha auxílio de transporte coletivo, tinha tudo e ela ia no curso, tinha uniforme, tudo com grandes patrocinadores. (ALINE, 2022).

É nítida a importância que as entrevistadas dão aos burocratas de médio escalão na hora de criar alternativas para atender as mulheres que passam por momentos complicados, principalmente quando todas realizam reuniões periódicas com as assistentes sociais, que são as profissionais mais conectadas com aquelas mulheres. A materialização da presente categoria aparece na fala de Cristiane (2022):

A segunda coisa que a figura da coordenação estadual nós batalhamos em Brasília para que a casa fosse municipalizada. Em 2017, fomos para Brasília com toda a papelada debaixo do braço e conseguimos falar com o ministro da Justiça na época que a Casa estava por conta do Ministério da Justiça, naquilo em 2017, e conseguimos que ele articulasse para nós, que a gente falasse com a União e a Casa fosse uma cessão de uso por 20 anos, porque a gente entendia que era a prefeitura que tinha contrapartida financeira do governo, era a prefeitura que administrava e que mesmo quando a prefeitura, quando o recurso, a gente não poderia alterar o plano de trabalho do recurso financeiro de Brasília do governo federal, a prefeitura acabava enviando funcionários. Acabávamos fazendo algo que era necessário naquele momento. Então a gente batalhou muito para que essa casa fosse municipalizada. Em agosto de 2021, nós conseguimos essa cessão de uso por 20 anos, outra vitória. E em 2019 também conseguimos que a Delegacia da Mulher, em sua integralidade, fizesse parte da Casa da Mulher Brasileira. Então, foi uma sucessão, e a primeira casa que acolhe animais domésticos também, porque a gente viu a necessidade que, quando tínhamos alojamento de passagem no governo anterior, só atendiam mulheres de Curitiba. E eu comecei a ser por muito procurada pelas mulheres da região metropolitana. Então eu, naquela época eu fiz uma denúncia no Ministério Público e consegui alojar a mulher aqui da região metropolitana, porque eu entendo que a Casa da Mulher Brasileira, a judicialização do processo não se dá aqui porque é no Juizado de Violência Doméstica de Curitiba, a Defensoria de Curitiba, o Ministério Público de Curitiba, patrulha Maria da Penha de Curitiba. Mas o alojamento, esse primeiro acolhimento e o encaminhamento a gente

¹⁴ Unilever é uma multinacional britânica de bens de consumo sediada em Londres, no Reino Unido. Seus produtos incluem alimentos, bebidas e itens de limpeza e higiene pessoal. É a terceira maior empresa de bens de consumo do mundo.

¹⁵ Núcleo de produção, debate e experimentação cultural que compõe a rede nacional de cultura da UNE, aliada ao projeto das Bienais. Nas universidades, o CUCA promove diversas linguagens artísticas, como música, literatura, cinema, dança e teatro, além de trazer o intercâmbio com as manifestações populares ou urbanas.

tem que fazer para toda e qualquer mulher que estiverem em situação de violência doméstica ou situação de risco iminente de morte dentro e que esteja aqui no nosso município, é nossa obrigação. A gente tem essa missão. O prefeito concorda com essa missão. Então eu me sinto muito à vontade para acolher essas mulheres. Ah, mas o registro de boletim de ocorrência, mas aí eu vou lá, converso com a delegada, fazemos um boletim de ocorrência online, vai para o cartório. Aí nós articulamos com os CRAS, com os CREAS ou com as coordenadorias competentes que fazem que o trato da violência doméstica no município, para que eles venham buscar a mulher e faça uma complementação de boletim de ocorrência no local, no território onde houver, nos fatos, para que depois essa mulher possa pedir a medida protetiva lá no território onde houver um dos fatos. Então a gente faz toda essa articulação e eu entendo que muitas mulheres chegavam aqui e deixavam seus animais e não queriam dormir aqui. Hoje não quiseram dormir aqui porque meu animalzinho ficou lá. Então, tudo o que você puder imaginar, desde o gato, o cachorro, tudo. Então a gente começou a colher também esses animais domésticos que fizeram toda a diferença. Hoje nós temos um espaço para PET estar. Até ovelha já ficou dormindo aqui. Esse dia você vai achar muito engraçado, mas eu tinha uma galinha. Agora ela foi para uma chácara e tudo mais, porque a gente se tornou uma referência, porque a gente tem tudo do bom e do melhor para o animal doméstico. Conseguido através de uma emenda parlamentar. Nós temos um espaço somente para pets, temos a brinquedoteca, as casas, todas as casas são iguais. Mas nós temos esse especial para a igreja. Agora, no final do mês de agosto, estaremos inaugurando o espaço para advocacia da OAB, para que todos os advogados possam vir peticionar aqui no espaço reservado para advocacia. Então o advogado vem aí, você vai falar assim nossa, mas aí o agressor vai entrar? Não, o agressor não vai entrar porque ele só vai entrar o advogado para peticionar. O agressor pode aguardar ali na delegacia, mas o advogado, a qualquer hora do dia vai entrar, vai peticionar. E quando ele vier com a mulher, se essa mulher necessitar de um atendimento que não faça nenhum constrangimento com ela, nada disso. Ele vai utilizar dessa sala de advocacia também para alguns casos, onde a mulher não pode ficar conversando ali na frente, na recepção que eu acho super constrangedor, sabe? A mulher já chega numa situação muito fragilizada. Então eu não vou fazer mais um constrangimento para ela ou uma violência institucional dentro desta casa. Então, a gente respeita muito isso.

Ademais, por possuírem contato direto com essas mulheres, acabam por tornar o atendimento humanizado ao mesmo tempo que buscam recursos, novas articulações políticas, outras parcerias e novos projetos, estes que beneficiam as mulheres vítimas de violência para que, na prática, consigam quebrar o ciclo da violência e ter de volta uma vida tranquila e sem agressões.

e) Influência Política

Nessa categoria, percebe-se a influência do sistema político partidário no ativismo institucional executado pelas coordenadoras, uma vez que elas precisam da política para fazer fluir o orçamento e, conseqüentemente, buscar resultados práticos.

Cristiane se considera uma articuladora política e, por esse motivo, acredita ter colocado em prática quase todas as ideias que teve desde o início da sua trajetória na CMB. Ela argumentou que a ajuda do prefeito é essencial para a execução dos projetos e que o maior problema da CMB de Curitiba é a deficiência na estrutura física, mas que o governo é engajado e, por isso, conseguem executar os projetos.

Olinda acredita que, além de engajamento do governo federal na gestão de Bolsonaro, falta investimento, incentivo, e projetos inovadores que possam atender essas mulheres. Essa ideia vai ao encontro da fala de Aline (2022), que diz que *“felizmente o Ceará está na contramão positiva da história com relação ao atual Governo Federal, que está um desmonte, um desmonte absurdo”*.

De certa forma, essa categoria complementa o “Propósito”, no qual foi possível perceber que a política influencia diretamente na posição das entrevistadas como coordenadoras e administradoras das CMBs. Logo, nota-se que, além do impacto no exercício da sua função, há também influência política na articulação e no trabalho político para que consigam mais verbas e para que o orçamento seja de fato injetado nos projetos, bem como para que possam tornar a CMB eficiente e fornecer uma melhor experiência para as mulheres que estão de passagem.

f) Eficiência

Nessa categoria, trabalha-se com a percepção das entrevistadas quanto à (não)eficiência da CMB e se elas conseguem enfrentar a violência contra a mulher independente do governo que está no poder. As interlocutoras acreditam que a CMB é uma política pública eficiente no sentido de combater a violência, porém não o suficiente e nem em sua totalidade. Inúmeros são os motivos citados que atrapalham a eficácia dessa política pública, como falta de articulação política, de suprimentos, de material para uso contínuo e de produtos de higiene. Mas, no geral, a verba que o governo deixa de repassar é um dos maiores problemas apontados nessa categoria.

A subnotificação da ocorrência de violência é outra questão trazida pelas entrevistadas como causa de problemas de eficiência, já que nem todas as mulheres violentadas buscam a CMB para se ampararem, conforme argumenta Candisse.

Eu acredito que é um equipamento que vem revolucionar de fato o atendimento às mulheres em situação de violência do nosso Estado, do Brasil, dos municípios. Se você me pergunta se isso baixa, claro que não.

Mas nós temos muito que avançar. Nós inclusive temos que implementar a Lei Maria da Penha na sua integralidade, o que ainda não aconteceu. (ALINE, 2022).

Cristiane (2022) referiu que, pelo fato de a sua CMB ser municipalizada e mantida através de verbas estaduais e municipais, ela consegue dar eficiência à política independente do partido político que está no comando do governo federal, mas que ainda assim possui falhas: “*nada é perfeito*”.

O maior propósito da casa da mulher brasileira, para mim, é romper com a rota crítica. A gente está falando do atendimento das mulheres. Faz toda a diferença. Para mim, a existência da Casa da Mulher Brasileira, ela é bárbara. Exatamente por conta disso, é evitar que essa mulher ela saia de um espaço sem nada e possa ter esse tripé de atendimento, que é o atendimento psicossocial, o atendimento jurídico e o atendimento da segurança pública. Claro que nós estamos trabalhando para trazer tantas coisas para dentro da casa. Por isso que eu digo que o plano é a diretriz, mas nós vamos construindo esse caminhar. Ela é uma alternativa eficiente, porque ela está pensando no mesmo espaço, várias atuações e que com certeza salvam mulheres e salvam vidas. (LIANA, 2022).

Ademais, é importante salientar a reiterada fala sobre o trabalho conjunto e em equipe, bem como a colaboratividade¹⁶ entre as instituições e entre as instituições e a sociedade. Liana e Cristiane acreditam que só a colaboração e o diálogo entre todos é capaz de fazer diferença na sociedade e na vida das mulheres vítimas de violência.

A gente tem um diálogo muito bom com o povo, não só uma sozinha, que ninguém consegue fazer nada. É trabalho conjunto e articulado mesmo para que a gente possa fazer alguma diferença. São várias as situações. Até na cidade a gente tem contato, pois aqui a gente trabalha muito bem o nome da casa da mulher brasileira, mas não porque a gente está na mídia, está falando da efetividade dos trabalhos. [...] A gente está sempre trabalhando de forma muito organizada, articulada, coesa com a Secretaria da Mulher, com de trabalho, de educação, de administração penitenciária de todos os órgãos. E hoje a gente consegue transitar muito bem e fazer com que haja alinhamento das políticas para fortalecer essa porta de saída, mas também para fortalecer os atendimentos aqui da casa sempre. [...] A gente tem que fazer articulações para garantir que a mulher possa garantir a efetividade do trabalho da casa. Então, a gente precisa sempre com muita articulação, fazer transformar cada

¹⁶ Colaboratividade é a arte de criar resultados práticos que podem ser mensurados de forma a gerar satisfação e funcionalidade a todos. É potencializar muitas realizações que seriam mais difíceis de realizar sozinho, ou até impossíveis em algumas situações. Sem resiliência dos envolvidos, o processo de inspiração fica profundamente afetado, o que inibe resultados maiores, retorno financeiro, disponibilidade e aceitação para desafios relevantes, desenvolvimento de vantagens competitivas, enfrentamento das incertezas e vitalidade até encontrar resultados criativos. Para obter sucesso no trabalho em conjunto, é bem-vindo desenvolver um espírito de leveza e diversão, o que facilita a aprendizagem, a construção de cultura organizacional, relacionamentos de qualidade, a construção de uma equipe funcional e do trabalho integrativo e a oportunidade de inspiração para o despertar de novos potenciais e produtos num ambiente criativo e promotor efetivo de resultados. Mais informações: <https://neuro-semantic.com.br/artigos/colaboratividade-a-arte-de-decolar-ou-naufragar/>.

vez mais a Casa da Mulher Brasileira como um espaço de referência e um espaço para o enfrentamento da violência e para a reabilitação da mulher vítima dessa violência. (OLINDA, 2022).

O que se percebeu nessa categoria é que existem muitos “sim” acompanhados de vários “porém”. A CMB é uma política pública que dá resultado para a sociedade, porém tem muito o que aperfeiçoar no funcionamento, no atendimento e na melhora da qualidade de vida entregue às mulheres vítimas de violência.

g) Prioridade

A presente categoria tem por objetivo perceber se há prioridade ou não nas políticas públicas de enfrentamento à violência contra a mulher em cada governo federal, mesmo que algumas casas tenham sido municipalizadas e sejam mantidas sem o auxílio da verba pública da União.

“É impossível não haver uma mudança quando há troca de governo” é a primeira fala da Liana (2022) ao ser questionada sobre o tema, confirmando que *“os governos possuem prioridades diversas”* e que, no tocante à política para mulheres, *“sempre há uma resistência muito grande”*, uma vez que *“essa não é a prioridade do atual governo”*. São sempre políticas desafiadoras quando a temática versa sobre direitos das mulheres, *“sempre desafiador e sempre problemático”* (LIANA, 2022).

É uma pauta sempre que está nas agendas. É uma pauta que nunca se teve tanta visibilidade do tempo e no período que eu trabalho, com o enfrentamento à violência contra a mulher. E já vamos lá seus quase 15 anos. Então a gente nunca, nunca se falou tanto sobre essa pauta, né? Então, por vezes ela é algo que necessita de um olhar emergencial, mesmo que por vezes, ela possa sim estar num segundo plano, mas isso não significa que ela não seja olhada ou não seja dada como prioridade. [...] Talvez porque quando a gente fala de prioridades, a gente sempre fala de algo que está ali, naquele aquela coisa que está nos sinalizando a todo momento e talvez ela não esteja em todo momento no sinalizando. Por que as áreas técnicas e quem vão verdadeiramente cuidar disso? Mas sim, é uma pauta que sempre é importante e nós vamos sempre retroalimentar nesta pauta. (LIANA, 2022).

Ainda, Liana (2022) acredita que essas políticas tiveram algumas *“pedras no caminho”* no início do governo federal de Bolsonaro, mas que, através de cobranças reiteradas sobre o assunto, estão conseguindo mudar essa realidade, momento no qual a entrevistada enfatiza o esforço contínuo e diário que é preciso ter para que haja fluidez na condução das políticas.

Cristiane (2022) diz que há mudança até para quem está coordenando as CMBs e as diretrizes e questiona: “*como que não haverá mudança através da troca de governo?*”. O governo ser de direita ou de esquerda é o que define se determinadas políticas serão prioridade ou não, pois é o governo que dita como as coisas caminharão no próximo mandato.

Apesar de Aline (2022) acreditar que a CMB é um equipamento importantíssimo de combate à violência contra a mulher e que de fato muda a vida das mulheres, ela também afirmou que a CMB “*estacionou no tempo*”, uma vez que o projeto inicial era a construção de 27 casas. Contudo, isso não aconteceu, ou seja, “*não existe interesse do Estado conservador, machista, elitista em desenvolver esses projetos de libertação e revolucionários*” (ALINE, 2022).

No mesmo caminho das falas mencionadas, Candisse (2022) acha que “*a política pública para mulher não é prioridade em nenhum governo, em nenhuma esfera de qualquer governo, seja ele federal, estadual ou municipal*”.

Eu não acho que foi prioridade no tempo que eu atuo nessa política, não posso dizer que foi prioridade. Talvez tenha tido mais investimento em outros governos do que nesse que a gente não teve. Mas eu não acredito que a política pública para a mulher é prioridade, mas eu acredito que possa haver mais investimento ou menos investimento de acordo com a mudança de governo. (CANDISSE, 2022).

Olinda (2022) tem convicção de que há um longo caminho para transformar uma política de estado em uma política eficiente de governo:

Quando entra governo, sai governo, mudam as políticas de acordo com o governo. A gente tem essa preocupação aqui no Estado do Maranhão para a gente garantir direitos de forma positiva. Até porque o que vai entrar no governo é o que ele vai manter.

Os discursos supramencionados foram taxativos e ditos com muita convicção, como se não houvesse qualquer dúvida entre as entrevistadas de que as políticas públicas para mulheres não são prioridade em nenhum governo. Há alguns que injetam mais recurso financeiro, há outros que injetam menos, assim como há governos que colocam em prática projetos inovadores e outros que não tem iniciativa sobre mudanças. Logo, percebe-se que a categoria Prioridade elucida muitas das dúvidas iniciais da presente pesquisa.

h) (Des)continuidade

Por fim, tem-se a categoria-chave que norteia a presente pesquisa e que pretende responder ao problema de pesquisa, mostrando a (in)existência de continuidade nas políticas públicas a cada novo governo e, conseqüentemente, a cada troca do Ativista Institucional e dos Burocratas de Médio Escalão.

A terminologia “governo progressista” é a mais utilizada pelas entrevistadas quando questionadas sobre a continuidade de políticas públicas, uma vez que todas acreditam que as gestoras, os burocratas de médio escalão e os ativistas institucionais têm poder para dar continuidade a uma política pública.

É necessário que se tenha um governo com perfil progressista para que “*haja o compromisso de realmente lutar contra a sociedade patriarcal, racista, classista, sexista*” (ALINE, 2022), de modo que “*não é um gestor, um presidente atrasado, reacionário, machista, que vai facilitar que nesses equipamentos possam ser implementados*”. Aline (2022) complementa que:

O pensamento tradicional, reacionário, né? É tanto que, se você for verificar que a Casa da Mulher Brasileira está dentro do programa Mulher, Viver sem Violência, está certo. Então, quando foi em novembro de 2019? Este programa ele foi sabotado. Por quê? Primeiro mudou o nome. Hoje é mulher segura e protegida naquela velha visão de que nós precisamos de amparo de alguma asa para nos aquecer, para nos proteger e numa perspectiva única, da segurança. Certo, então, as Casas da Mulher Brasileira depois de 2018? Eu acho que foi. Depois não foram mais construídas nenhum equipamento.

Novamente a queda da Presidenta Dilma Rousseff foi pauta durante o diálogo, pois Aline acredita que muita coisa mudou após o impeachment, que até o ano de 2022 gera debate. Ela citou exemplos de que o orçamento no início desse período continuava alto, mas o dinheiro era devolvido por falta de investimento do setor político responsável, e as construções tiveram que ser pausadas, sendo que apenas foram inauguradas as já finalizadas ao invés de implantar novas (ALINE, 2022).

Depois do governo Dilma, não vi um outro governo que tenha se posicionado e se preocupado e que de fato tem implementado políticas públicas para mulheres. Ainda em 2015, até maio de 2016 a gente tinha alguém no Ministério da Mulher que vinha para cá, tinha recursos para fazer ações e hoje não tem. Até os recursos que deveriam vir para casa não estão vindo. (OLINDA, 2022).

Candisse (2022) afirma que a manutenção das políticas públicas se tornam difíceis a partir do momento que se muda o gestor, pois as prioridades são transformadas. Logo, um programa é criado, outro é eliminado e, apesar de ser uma dificuldade a nível nacional, ela se torna regional quando precisa considerar as especificidades e as peculiaridades de cada uma das regiões do Brasil, além de adaptar certa política à realidade daquele local.

É por causa dos problemas culturais e sociais de uma região que muita matéria presente nas diretrizes criadas pelo governo na implementação do programa “Mulher: Viver sem Violência”, em 2015, precisou ser adaptada àquele espaço. Quando não ajustada às especificidades daquela sociedade e daquela cultura, há pretexto para que se tenha a descontinuidade na política pública implementada. Ora, a realidade regional da CMB de Roraima com certeza não é a mesma da CMB de Curitiba, tampouco parecida com a de São Luiz, uma vez que são especificidades de cultura e estrutura que vão se moldando conforme a região.

Todas as entrevistadas reiteraram a falta de interesse político, de vontade e de iniciativa do governo federal para a implementação e a continuidade de políticas públicas para mulheres. Assim, *“há descontinuidade desta importante política, porque a ideia inicial era ter uma CMB em cada capital”* (OLINDA, 2022), o que não aconteceu após a posse de Michel Temer e se perpetuou até o ano de 2022.

A questão da impossibilidade de arrecadação de votos para campanhas políticas pela CMB é uma das causas de descontinuidade mencionada por Olinda, uma vez que praticamente nenhum candidato a um cargo político visita a CMB para conhecer e questionar se há alguma necessidade. Assim, não há interesse visível dessas pessoas a não ser o de buscar votos de quatro em quatro anos.

Olinda (2022) sente falta de apoio político local, como de vereadores, pois a mera procura de fotos e a falta de conhecimento sobre uma das maiores políticas públicas já implementadas no país só faz criar *“político de periferia”*, aquele que *“não possui pertencimento do que é a CMB para a cidade que diz governar e para a sociedade que o elegeu”*.

Ainda, Olinda (2022) considera que a CMB é justamente uma política para dar continuidade ao atendimento diferenciado às mulheres vítimas de violência, sem que seja necessário fazer a *“via sacra”* das instituições para solicitar auxílio. Isso porque a mulher encontra todos os serviços reunidos em um mesmo espaço, contando inclusive

com abrigo. Contudo, Olinda ressalta que a CMB precisa de muito mais do que apenas existir.

Ademais, a palavra mais dita como causadora de descontinuidade é “gestor”, podendo englobar vários cargos eletivos: presidente, governador, prefeito, coordenador, administrador ou responsável pela execução dessa política pública. O que falta, portanto, é que seja uma execução com comprometimento, pois “a continuidade ou descontinuidade do projeto só depende da gestão, então depende de como você leva isso” (OLINDA, 2022).

Quando se fala em partido político, “é claro que a gente tem pautas que são mais caras para determinados partidos do que para outros” (OLINDA, 2022), o que fez perceber que a prioridade muda conforme o governo, pois a transição implica na mudança do partido político que está no poder, gerando seus reflexos na sociedade.

Eu acho que muda sim de acordo com o grupo político que está no poder, tem grupo político que entende a pauta como mais importante, outros que consideram importante, outros que consideram não tão importantes, inclusive existem aqueles grupos políticos que consideram a pauta irrelevante, e é nesse momento que temos um problema. (CRISTIANE, 2022).

Mesmo com as dificuldades, é impossível não acreditar em uma evolução nesse sentido, apesar do longo caminho que precisa ser trilhado para que as políticas públicas para mulheres tenham continuidade, “porque quando entra governo, sai governo, mudam as políticas de acordo com o governo” (CANDISSE, 2022).

Em Fortaleza, a continuidade da política pública melhorou após a municipalização porque há interesse das pessoas em “fazer política de fato” (ALINE, 2022). A entrevistada informou que as determinações durante as trocas de governo sobre orçamento e realocar servidores), aliadas ao interesse local, dirão se haverá ou não descontinuidade desta política na transição de governo (ALINE, 2022).

Por fim, Olinda (2022) refere que o momento que o Brasil vive é favorável para se discutir políticas para mulheres, apesar de parecer que o conservadorismo tenha dominado o país:

Nós estamos todos os dias sendo mortas, violentadas e nas capas dos jornais. Então, é decorrência disso a pauta do dia e acaba que dá uma visibilidade no trabalho às populações. Existe investimento específico dele porque são pessoas. O investimento específico da mulher no mercado de trabalho tem outras vertentes. Por isso que a gente faz a questão da transversalidade quando fala de direitos das mulheres. Mas a gente ainda precisa de muito com relação ao governo federal. (OLINDA, 2022).

Olinda finalizou a entrevista dizendo que, apesar de vivenciar momentos caóticos na política brasileira, ainda existem gestores, burocratas de médio escalão e ativistas institucionais engajados com as políticas para mulheres e que, por mais que o caminho seja sombrio, ainda há esperança de haver um diálogo entre governo federal e sociedade, bem como uma articulação política séria e correta com os ativistas institucionais. Encerra-se, portanto, a exposição das categorias.

Assim, e no intuito de aprimorar esse estudo, mostra-se importante unir o referencial teórico e a análise documental realizada nos capítulos anteriores à análise das entrevistas para comprovar, ou não, a descontinuidade da política pública objeto dessa pesquisa.

Em um primeiro momento, apenas com a análise documental e as entrevistas realizadas, já foi possível perceber que não há uma continuidade absoluta nas políticas públicas de enfrentamento à violência de gênero contra a mulher no Brasil, o que ocorre desde a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Foi visto que a CMB é uma ação do programa “Mulher: Viver sem Violência”, criado e implantado pelo governo Dilma no ano de 2015, que tem por objetivo atender as mulheres em um só lugar sem que elas precisem se deslocar entre os serviços públicos que ela precisa acessar em caso de sofrer qualquer tipo de violência.

A ideia inicial era manter uma gestão compartilhada das CMBs entre União, Estados e Municípios, fazendo com que cada ente pudesse fornecer o serviço que tinha disponível e que o governo federal tivesse a responsabilidade máxima em planejar e empenhar os orçamentos, bem como efetuar os pagamentos.

Ao unir a análise histórico-documental com a fala das entrevistadas, fica muito nítida a dificuldade de qualquer um dos governos federais em conseguir, de fato, manter a promessa de início de mandato. Ficou marcada a resistência em conseguir empenhar e pagar aquilo que foi planejado pelo próprio governo, muitas vezes em época de campanha eleitoral ou durante a elaboração dos PPAs.

Um dos possíveis motivos para essa descontinuidade é a falta de prioridade, por parte dos governos, quando a temática é as políticas públicas para mulheres. Cultural e historicamente, os governos progressistas ou de esquerda conseguem priorizar os direitos e os anseios dos mais vulneráveis, por isso foi possível perceber que, mesmo que todas as promessas não tenham sido cumpridas, os governos anteriores ao de 2022 conseguiram investir mais em políticas para mulheres.

O governo Bolsonaro foi marcado pelo conservadorismo, de modo que não faria sentido colocar como prioridade na agenda as pautas para as minorias e para os menos favorecidos, mesmo que os discursos sejam de investimento nesses setores. Quando se acessam os dados reais dos investimentos, exaustivamente expostos em capítulos anteriores, são encontrados conflitos entre o discurso e a realidade.

Além disso, as entrevistas mostraram que o projeto inicial de compartilhar as responsabilidades entre União, Estados e Municípios trouxe respostas positivas durante um período, o que já não se faz presente em todas as CMBs em funcionamento. Algumas já foram municipalizadas e outras são de responsabilidade do Estado em razão dessas dificuldades.

A necessidade de transferir a responsabilidade do governo federal para o município e de precisar municipalizar uma CMB claramente comprova a descontinuidade dessa política pública. Conforme já mencionado no capítulo anterior por Spink (2001), essa transferência de responsabilidades é consequência da descentralização, um fenômeno trazido pelo governo federal a fim de trabalhar um problema público de acordo com as especificidades regionais e culturais daquele espaço.

Como é sabido, a União é o ente com maior poder financeiro no país. Ao transferir a responsabilidade para um estado ou município, provavelmente haverá uma redução dos valores investidos naquela política, pois os recursos do município, por exemplo, são consideravelmente menores. Logo, essas políticas são gravemente afetadas, comprometendo o seu efetivo funcionamento.

Quando há necessidade de descentralizar a responsabilidade da gestão de uma CMB, deve também haver uma preocupação em escolher líderes que de fato coordenem a política e façam com que ela atinja seu objetivo: atender o maior número de mulheres vítimas de violência e dar a elas o suporte necessário para conseguirem romper com o ciclo da violência e recomeçar suas vidas da melhor forma possível.

Por causa disso, percebeu-se a grande influência da dimensão política no funcionamento das CMB's, pois geralmente os cargos ocupados pelas gestoras são de confiança ou em comissão, o que advém de um bom relacionamento político com o prefeito, o governador ou o presidente da república, por exemplo. Dessa forma, é possível pensar que a consequência de um governo conservador seja a implementação de políticas conservadoras, bem como a propagação de ideais conservadores e engessados na execução dessas políticas.

Ainda, ao analisar a pesquisa documental e as entrevistas, notou-se que é muito difícil que um governo não progressista possua ideias e projetos progressistas. É o caso do governo Bolsonaro: como exigir que uma gestão conservadora e de direita implemente políticas públicas progressistas e dê continuidade a elas? Por outro lado, o Partido dos Trabalhadores (PT) é um partido político brasileiro de centro-esquerda à esquerda que governou o Brasil por 14 anos, buscando reduzir a exploração e a desigualdade entre as classes, dando suporte aos menos favorecidos, criando políticas públicas para os mais vulneráveis e dando dignidade àqueles que, antes, sequer eram vistos.

Por isso, é preciso pensar em políticas de Estado, e não de governo, no que tange às políticas públicas para mulheres. Conforme explicitado no capítulo seis, políticas de governo acabam reféns de ideologias da gestão que assume o poder, enquanto políticas de Estado se perpetuam no tempo independente do governo. Assim, todo gestor que assumir um cargo público de poder tem a responsabilidade de dar continuidade àquela demanda, independentemente dos seus princípios e valores, tornando-a eficaz e eficiente no tempo.

É preciso lembrar que todas as entrevistadas acreditam que a CMB é uma política pública eficiente, mas, ao mesmo tempo, referiram que há falhas tanto no planejamento quanto na execução. Isso não torna o discurso contraditório se for levado em consideração a segunda teoria de Spink (2001), trazida no capítulo anterior quando o autor menciona que a política brasileira é tomada por continuidades e descontinuidades. Isso acontece quando a política pública é eficiente e possui fatores que dão continuidade, mas ao mesmo tempo possui falhas que acabam causando a descontinuidade.

Tem-se, aqui, o ponto principal para entender a questão: a CMB pode ser eficiente mesmo que não na literalidade da expressão “eficiência”. Como exemplo, pode-se citar a CMB de Curitiba, que já atendeu mais de 77 mil mulheres desde 2016, o que representa 7 anos de funcionamento e uma média mensal de quase 200 mulheres atendidas.

Na CMB de Fortaleza, quase 30 mil mulheres foram atendidas desde a inauguração da casa, em 2018, até 2020. Nos cinco primeiros meses de 2021, a CMB recebeu 65% do número de mulheres atendidas no ano anterior, de modo que aumentou a quantidade de mulheres que decidem procurar ajuda para quebrar o ciclo da violência, ao passo que também cresce o número de casos registrados no país.

Por outro lado, por ser considerada uma política de alta complexidade e de difícil execução, ela possui fragilidades, as quais foram encontradas através da pesquisa documental e evidenciadas na fala de cada uma das entrevistadas. Essas fragilidades estão na gestão, na política, na execução, na construção e, principalmente, no planejamento orçamentário e na sua correta execução.

Assim, tendo a principal fragilidade em relação ao orçamento, há falhas na iniciativa, no planejamento financeiro e no efetivo pagamento da verba para a execução eficiente das CMBs. Uma deficiência é consequência da outra, uma vez que o problema se inicia na base teórica dos planejamentos e se perpetua em cada uma das fases posteriores até que essa política consiga produzir efeitos positivos.

Caminha junto da falha orçamentária a necessidade de cada gestão colocar em prática a sua maneira de governar o país, o que é feito através da apresentação de legislações, políticas públicas e soluções para os problemas públicos com base nas características partidárias e no viés histórico-político, não conforme critérios técnicos. A consequência é o tratamento de políticas públicas complexas e importantes, como a CMB, como políticas de governo, e não de Estado, ao sabor de ideologias.

É cultural do sistema político brasileiro a utilização de critérios partidários e ideológicos ao invés de critérios técnicos na tomada de decisões e na escolha de políticas públicas a serem implementadas, como chama a atenção Spink (1987). Porém, esse não é o melhor caminho, uma vez que o critério partidário do governo da situação não é o mesmo do próximo, o que influencia diretamente na ideia de prioridade que cada partido político possui em relação à mesma política. Como consequência, tem-se a descontinuidade em várias políticas públicas por motivo financeiro, político ou de prioridade.

Difícilmente as instituições brasileiras possuem alguma política pública com eficiência plena, ou seja, a CMB pode não ser uma política de eficácia absoluta, mas possui alta complexidade implementada que merece ser reconhecida como um projeto de alta magnitude, o qual pode prosperar ainda mais se corrigidas as falhas e se colocada como prioridade e como política pública de Estado.

Apenas essa mudança de atitude poderia produzir uma política pública eficiente e com continuidade, independente do governo que ocupe o poder. A CMB precisa ser uma política pública que consiga produzir ainda mais efeitos positivos na sociedade, mas que também consiga alcançar mais mulheres, ser suporte e apoio para que todas consigam quebrar o ciclo da violência e reconstruir sua vida com dignidade.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Essa dissertação pretendeu estudar o fenômeno da (des)continuidade de políticas públicas implementadas para o enfrentamento da violência de gênero contra a mulher, bem como compreender os fatores que favorecem e/ou desfavorecem a continuidade dessas políticas a cada transição de governo. Em específico, analisou-se a ação Casa da Mulher Brasileira, advinda do programa “Mulher: Viver sem Violência”.

Para que fosse possível compreender o contexto geral do trabalho, o primeiro objetivo era apresentar a história do feminismo no mundo e no Brasil, bem como compreender se há influência do movimento feminista na construção dos direitos das mulheres. Se atualmente as mulheres possuem direitos que eram inexistentes, grande parte é graças ao movimento feminista, que foi e continua sendo um dos maiores movimentos sociais e políticos na busca pela igualdade de gênero, por reconhecer direitos e pela construção social das mulheres vítimas de violência.

Mais do que um movimento social, atualmente o feminismo é considerado um movimento político, e não apenas simbólico. Ele é acolhido e debatido por mulheres que buscam a igualdade de gênero e a integração de todas as raças, classes sociais e etnias, ao mesmo tempo que abre espaço para que os direitos já conquistados sejam aperfeiçoados, proporcionando maior liberdade para esses indivíduos e oportunizando mais debates democráticos.

O segundo objetivo foi apresentar o contexto histórico-político das políticas públicas implementadas para o enfrentamento da violência de gênero contra a mulher no Brasil após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Percebeu-se que o governo federal procurou se inserir nos pactos internacionais e vem acompanhando sua evolução ao passo que implementa, de alguma forma, os acordos internacionais na legislação brasileira, agindo mais significativamente nesse sentido a partir dos anos 2000.

A partir do início do governo do Partido dos Trabalhadores, no ano de 2003 com o presidente Luiz Inácio Lula da Silva (Lula), pôde-se identificar a criação de inúmeras ações relevantes de combate à violência de gênero, como a Conferência Nacional de Política para Mulheres, com diversas edições. Inclusive, foi no mandato de Lula que a Secretaria de Política para Mulheres foi transformada em Ministério, demonstrando que as mulheres eram prioridade na agenda política daquela época.

Os Boletins Econômicos e Sociais do IPEA e os Plano Plurianuais de cada um dos governos que esteve no poder foram os documentos oficiais utilizados para que fosse comprovado aquilo que foi criado ou extinto pelos governos no decorrer dos anos. Foi através dessa pesquisa documental que se descobriu que, desde a promulgação da CF/1988, há inúmeras inovações na implementação de políticas públicas, mas não houve uma continuidade significativa.

Um dos problemas para tal descontinuidade constatou-se no fato de o sistema político brasileiro possuir fragilidades, como em relação ao orçamento, que sofre reduções desde 2000, no governo de Fernando Henrique Cardoso. Conforme abordado, inúmeras políticas públicas foram implementadas a partir da primeira CNPM, mas a cada ano um PPA é elaborado e identificou-se a redução na prioridade e no orçamento destinado às políticas públicas para mulheres. Inclusive, há descontinuidade na realização das CNPM, uma vez que, desde que Michel Temer assumiu o poder em 2016, não foi realizada nenhuma Conferência, afetando diretamente as mulheres.

Também foi visto como uma causa de descontinuidade o fato de que algumas secretarias foram subdivididas e outras extintas ao longo dos governos, além daquelas que tiveram seus nomes alterados. É como se a ideologia partidária e pessoal fosse colocada como prioridade, fazendo com que o título daquela pasta refletisse o viés político e a prioridade do governo.

Mesmo assim, houve políticas públicas implementadas desde a CF de 1988, como as Casas Abrigo, os Núcleos de Atendimento a Mulheres em situação de Violência, os Juizados Especiais, o Ligue 180, a Lei Maria da Penha, a Delegacia Especializada em Atendimento à Mulher e o programa “Mulher: Viver sem Violência”, que possui como principal ação a Casa da Mulher Brasileira, objeto desta pesquisa.

Contudo, a não priorização das políticas públicas de combate à violência de gênero se agravou quando o presidente Jair Bolsonaro assumiu o governo brasileiro em 2019, com viés marcadamente conservador. Ele nomeou uma Ministra também conservadora para assumir o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, tornando-o mais amplo e menos específico em termos de políticas contra a violência de gênero, o que dificultou compreender para onde se dirigiram as verbas orçamentárias.

Para responder ao problema de pesquisa e atingir os objetivos geral e específicos, inúmeros dados históricos e sociais foram trazidos, no sentido de

demonstrar que, a cada ano do período analisado (de 1988 a 2022), o valor que fez parte do orçamento e aquele que foi de fato executado diminuiu em relação às políticas para mulheres. Como consequência, também reduziu o número de mulheres atendidas.

Isso comprovou que, ao mesmo tempo que a sociedade se transformou ao debater democraticamente o tema, que o acesso à informação é maior e mais rápido e que a mídia tradicional e as escolas trazem essa pauta para o cotidiano da sociedade, o governo não consegue acompanhar a evolução através de políticas que permaneçam mais fortes com o tempo.

Por fim, ao reunir a análise documental e as entrevistas, chegou-se à conclusão de que a política pública objeto dessa dissertação, a CMB, pode ser considerada uma das ações mais complexas já implementadas no Brasil e que enfrentou grandes desafios em relação à sua continuidade. Mesmo que cada uma das CMBs possua gestoras e coordenadoras à frente de cada ação, trabalhando diariamente para um atendimento humanizado e diferenciado, percebeu-se através da fala das entrevistadas que ela é uma política que sofre com o fenômeno da descontinuidade.

Dessa forma, após a pesquisa histórica, bibliográfica e documental apresentada, bem como a análise das entrevistas em profundidade, verificou-se que a CMB sofre com o fenômeno da descontinuidade e que a maior causa é a falta de disponibilidade orçamentária por parte dos entes públicos. Outro motivo identificado é a cultura que a política brasileira carrega quando cria políticas de governo ao invés de políticas de Estado. Deveriam existir políticas públicas com prioridade fixa que atendam os problemas que se perpetuam no tempo, independente do governo que está no poder, ao invés de sofrerem com a descontinuidade a cada quatro anos.

Ademais, o investimento nos gestores que ocupam um cargo de confiança, bem como nos servidores públicos concursados, com certeza deveria ser maior. Afinal, são os gestores e os servidores que estão à frente de cada atendimento humanizado e de cada família que busca socorro e que executam na prática a política pública, uma vez que estão diariamente convivendo e trabalhando com as causas e as consequências da violência.

Por fim, inúmeras são as fragilidades históricas e políticas, como a falha no orçamento, na gestão burocrática e na execução das políticas públicas, que afetam diretamente a continuidade das políticas públicas no Brasil. Mais especificamente, são fragilidades que impactam de forma decisiva as políticas para mulheres. Assim, a

ideologia político-partidária deve ser deixada de lado para que o governo possa implementar políticas de Estado, conforme já mencionado. Somente assim será possível observar o cenário político de uma maneira correta, planejando e executando as políticas da melhor forma e sem que sejam afetadas pela descontinuidade.

Afinal, se uma política pública, por definição, representa o objetivo de resolver um problema público e dar suporte à sociedade, a cultura política brasileira tem muito a mudar nesse aspecto. É preciso pensar em meios políticos que protejam a continuidade de políticas públicas, sobretudo aquelas voltadas para populações mais vulneráveis, como as mulheres que sofrem violência. Essas estratégias de políticas de Estado devem ir além das ideologias, uma vez que o problema da violência contra a mulher não muda a cada mandato: é constante e merece ser tratado com seriedade, continuidade e respeito.

REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca Neaera. **Ativismo institucional**: criatividade e luta na burocracia brasileira. Brasília: UnB, 2021.

ALVES, Bruna Moreira. Pensamento feminista brasileiro: formação e contexto. *In*: HOLLANDA, Heloisa Buarque de. **Pensamento feminista brasileiro**: formação e contexto. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2019.

AMARAL, Sueli Gião Pacheco do. **O Conselho Estadual da Condição Feminina do Estado de São Paulo**: um estudo acerca das bases históricas da sua constituição, limites e contradições. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2006. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/3715>. Acesso em: 05 out. 2022.

ANJOS, Anna Beatriz; FONSECA, Bruno. Após sete meses, Damares não gastou um centavo com Casa da Mulher Brasileira. **Exame**, 19 de agosto de 2019. Disponível em: <https://exame.com/brasil/apos-7-meses-damares-nao-gastou-um-centavo-com-casa-da-mulher-brasileira/>. Acesso em: 26 out. 2021.

BAUER, Martins W; GASKELL, George. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som**. Rio de Janeiro: Vozes, 2019.

BEAUVOIR, Simone de. **O segundo sexo**; tradução Sérgio Millet. 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2009.

BLOOM, S. **Violência contra Mulheres e Meninas**: Um Compêndio de Indicadores de Monitoramento e Avaliação. Estados Unidos: USAID, 2008. Disponível em: <https://www.measureevaluation.org/publications/pdf/ms-08-30.pdf.html>. Acesso em: 5 nov. 2021.

BORDIEU, Pierre. **A dominação masculina**; tradução Maria Helena Kuhner. 11. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012.

BRASIL. Decreto n. 8.086, de 30 de agosto de 2013. Institui o Programa Mulher Segura e Protegida. *In*: **Diário Oficial da União**, Brasília, 30 de agosto de 2013a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D8086.htm. Acesso em: 1 set. 2021.

BRASIL. Decreto 10.112 de 12 de novembro de 2019. Altera o Decreto nº 8.086, de 30 de agosto de 2013, para dispor sobre o Programa Mulher Segura e Protegida. *In*: **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 de novembro de 2019a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10112.htm#art1. Acesso em: 29 jun. 2021.

BRASIL. Lei n. 11.340, de 7 de agosto de 2006. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher [...]. *In*: **Diário Oficial da União**, 08 de agosto de 2006. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20042006/2006/lei/l11340.htm. Acesso em: 21 jun. 2017.

BRASIL. Lei n. 13.718, de 24 de setembro de 2018. Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal) [...]. *In: Diário Oficial da União*, 25 de setembro de 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13718.htm. Acesso em: 10 set. 2019.

BRASIL. Lei n. 13.971, de 27 de dezembro de 2019. Institui o Plano Plurianual da União para o período 2020-2023. *In: Diário Oficial da União*, 28 de dezembro de 2019b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13249.htm. Acesso em: 2 ago. 2021.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos. Decreto de 15 de março de 2011. *In: 3ª Conferência Nacional de Política para Mulheres. Anais da [...]*. Brasília, 2011a. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/politicas-para-mulheres/arquivo/area-imprensa/documentos-1/3a%20CONFERENCIA.pdf>. Acesso em: 4 ago. 2021.

BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. **Balanco anual: Liguei 180 recebe mais de 92 mil denúncias de violações contra mulheres**. Brasília, 2019c. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2019/agosto/balanco-anual-ligue-180-recebe-mais-de-92-mil-denuncias-de-violacoes-contra-mulheres>. Acesso em: 18 dez. 2020.

BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. **Diretrizes Programáticas Para Implementação Da Casa Da Mulher Brasileira**. Brasília, 2019d. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/politicas-para-mulheres/DiretrizBConstruoCMBpara2019.pdf>. Acesso em: 23 fev. 2021.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Projeto de Lei do Plano Plurianual 2004-2007**. Brasília, 2003a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/ppa/2004-2007/ppa-2004-2007/proposta/anexo1.PDF>. Acesso em: 5 set. 2021.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano plurianual 2008-2011: projeto de lei**. Brasília: MP, 2007. Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/ppas-anteriores/ppa-2008-2011/081015_ppa_2008_mespres.pdf. Acesso em: 3 ago. 2021.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão Secretaria de planejamento e investimento estratégico. **Plano Plurianual 2016-2019: Desenvolvimento, produtividade e inclusão social**. Brasília, 2015a. Disponível em: <https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/BrasilPlanPlurianual2016-2019.pdf>. Acesso em: 10 set. 2021.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Energia e Loteria. Secretaria Especial da Fazenda. Ministério da Economia. **Plano plurianual 2020-2023**: Programas Finalísticos. Brasília, 2019e. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/anexo-i-lei.pdf>. Acesso em: 3 set. 2021.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Energia e Loteria. Secretaria Especial da Fazenda. Ministério da Economia. **Espelho de Programa do Plano Plurianual 2020-2023**. Brasília, 2019f. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/espelhos-completos-2021.pdf>. Acesso em: 5 set. 2021.

BRASIL. **Política Nacional de Enfrentamento de enfrentamento à violência contra as mulheres**. Brasília, 2011b. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/entenda-a-violencia/pdfs/politica-nacional-de-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres>. Acesso em: 3 ago. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Convoca a 1ª Conferência Nacional de Políticas para Mulheres**. Brasília: IPEA, 2003b. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Mulheres/regimento_1_conferencia_politicas_para_mulheres.pdf. Acesso em: 3 ago. 2021.

BRASIL. Secretaria de Políticas para as Mulheres. **Pacto Nacional pelo Enfrentamento da Violência contra as Mulheres**. Brasília, 2011c. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/entenda-a-violencia/pdfs/pacto-nacional-pelo-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres>. Acesso em: 1 jul. 2021.

BRASIL. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. **I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres**. Brasília, 2004. Disponível em: http://mmm.cnm.org.br/assets/pdf/politicas_publicas_mulheres.pdf Acesso em 5 dez. 2021.

BRASIL. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. **II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres**. Brasília, 2008. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/planonacional_politicamulheres.pdf Acesso em 5 dez. 2021.

BRASIL. Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres. Resoluções. *In*: 3ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres: autonomia e igualdade para as mulheres. **Anais da [...]**. Brasília, 2013b. p. 90-104. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/politicas-para-mulheres/arquivo/assuntos/pnpm/publicacoes/anais-da-3a-conferencia>. Acesso em: 10 set. 2021

BRASIL. Senado Federal. **Siga-Brasil**: Portal do Orçamento. Orçamento Federal, 19 mar. 2019g. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>. Acesso em: 5 nov. 2022.

BUTLER, Judith. **Problemas de gênero**: feminismo e subversão da identidade. Tradução: Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2020.

CAMPOS, Ana Andreia. Governo lança campanha “Violência contra as mulheres – eu ligo”. **Agência Brasil**, 22 de maio de 2014. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2014-05/governo-lanca-campanha-violencia-contra-mulheres-eu-ligo>. Acesso em: 4 ago. 2021.

CARDOSO, Carlos. Millenium explica as políticas de governo e de Estado. Instituto Millenium. **Instituto Millenium**, 22 de junho de 2020. Disponível em: <https://www.institutomillenium.org.br/millenium-explica-as-diferencas-entre-politicas-de-governo-e-de-estado/>. Acesso em: 5 fev. 2021.

CARNEIRO, Sueli. Enegrecer o feminismo: a situação da mulher negra na América Latina, a partir de uma perspectiva de gênero. **Geledes**, 06 de março de 2011. Disponível em: <https://www.geledes.org.br/enegrecer-o-feminismo-situacao-da-mulher-negra-na-america-latina-partir-de-uma-perspectiva-de-genero/>. Acesso em: 5 nov. 2021.

COMISSÃO PARA CIDADANIA E IGUALDADE DE GÊNERO (CIG). **Violência Doméstica – implicações sociológicas, psicológicas e jurídicas do fenômeno**. Manual Multidisciplinar. Centro de Estudos Judiciários, Portugal: 2016. Disponível em: https://www.cidadaniaemportugal.pt/wp-content/uploads/recursos/violencia_domestica.pdf Acesso em: 15 ago. 2022.

COSTA, Dalia. **Violência de Gênero, Igualdade e Direitos Humanos**. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas. Universidade de Lisboa. Lisboa, 2017.

DAVIS, Angela. **Mulheres, raça e classe**. Tradução: Heci Regina Candiani. São Paulo: Boitempo, 2016.

DUARTE, Constância Lima. Feminismo: uma história a ser contada. *In*: HOLLANDA, Heloisa Buarque de. **Pensamento feminista brasileiro: formação e contexto**. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2019.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. Brasília, 2020. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/anuario-brasileiro-seguranca-publica/>. Acesso em: 27 fev. 2021.

FUNDO DE POPULAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (UNFPA). **Casa da Mulher Brasileira**. 2021. Disponível em: https://brazil.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/casa_da_mulher_brasileira_-_online.pdf. Acesso em: 28 ago. 2021.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

HOOKS, bell. **O feminismo é para todo mundo: políticas arrebatadoras**. Tradução: Ana Luiza Libânio. Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos, 2020.

HOOKS, bell. **Teoria Feminista: da margem ao centro**. Tradução: Rainer Patriota. São Paulo: Perspectiva, 2019.

INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (INESC). A conta do desmonte. **Balço do Orçamento Geral da União 2021**. Brasília, 2022.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Políticas Sociais:** Direitos Humanos e Cidadania. n. 13. Brasília: Ipea, 2007. Disponível em: Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/Direitos_Humanos_Justica_Cidadania13.pdf. Acesso em: 4 ago. 2021.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Políticas sociais:** acompanhamento e análise. n. 20. Brasília, 2012. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_20_completo.pdf. Acesso em: 4 ago. 2021.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Políticas sociais:** acompanhamento e análise. n. 24. Brasília: Ipea, 2016. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/20170519_bps24.pdf. Acesso em: 4 ago. 2021.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Políticas sociais:** acompanhamento e análise. n. 25. Brasília: Ipea, 2018. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/190116_bps_25.pdf. Acesso em: 3 ago. 2021.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Políticas sociais:** acompanhamento e análise. n. 26. Brasília, 2019. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/200924_bps26_web.pdf. Acesso em: 5 ago. 2021.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Políticas Sociais:** acompanhamento e análise. n. 28. Brasília, 2021. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/210826_boletim_bps_28.pdf. Acesso em: 4 ago. 2021.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Políticas Sociais:** acompanhamento e análise. n. 29. Brasília, 2022. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/220530_218154_bps_29_igualdade_gener.pdf Acesso em 15 nov. 2022.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 21, n. 48, 2013. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782013000400006&lng=en&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em: 24 fev. 2021.

MAGALHÃES, Teresa. **Violência e abuso:** respostas simples para questões complexas. Universidade Federal de Coimbra. Coimbra, 2010. Disponível em: <https://digitalis-dsp.uc.pt/jspui/handle/10316.2/2599>. Acesso em: 5 nov. 2021.

MARQUES, Teresa Cristina de Novaes. **Bertha Lutz**. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 2020.

MIGUEL, Luis Felipe; BIROLI, Flávia. **Feminismo e política: uma introdução**. São Paulo: Boitempo, 2014.

MUZART, Zahidé Lupinacci. Feminismo e literatura ou quando a mulher começou a falar. *In*: MOREIRA, Maria Eunice (Org.). **História da Literatura, teorias, temas e autores**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 2003.

SCOTT, Joan. Gênero: uma categoria útil de análise histórica. **Educação e Realidade**, Porto Alegre, v. 16, n. 2, p. 5-22, jul./dez. 1990.

SEVERINO, A. J. **Metodologia do trabalho científico**. São Paulo: Cortez, 2017.

SCHMIDT, Vivien A. Discursive institutionalism: the explanatory power of ideas and discourse. **Political Science**, Palo Alto, v. 11, p. 303-326, jun. 2008. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Vivien-Schmidt-2/publication/228283584_Discursive_Institutionalism_The_Explanatory_Power_of_Ideas_and_Discourse/links/5684530d08ae197583937fbe/Discursive-Institutionalism-The-Explanatory-Power-of-Ideas-and-Discourse.pdf. Acesso em: 06 out. 2022.

SOUZA, Jamerson Murillo Anunciação de. Edmund Burke e a gênese do conservadorismo. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 126, p. 360-377, maio/ago. 2016.

SPINK, Peter Kevin. Continuidade e Descontinuidade Administrativa: uma análise de fatores que contribuem para a manutenção de programas, projetos e atividades públicas de êxito em governos locais brasileiro. **EAESP/FGV/NPP - Núcleo de Pesquisas e Publicações**, Relatório de Pesquisa nº 60/2001, 2001. Disponível em: <https://pesquisa-eaesp.fgv.br/publicacoes/gvp/continuidade-e-descontinuidade-administrativa-uma-analise-de-fatores-que-contribuem>. Acesso em: 10 abr. 2022.

SPINK, Peter. Continuidade e descontinuidade em organizações públicas: um paradoxo democrático. **Cadernos Fundap**, São Paulo, a. 7, n. 13, p. 57-65, 1987.

TELES, Maria Amelia de Almeida. **Breve história do feminismo no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1999.

ZAPATER, Maíra Cardoso. **A constituição do sujeito de direito “mulher” no direito internacional dos direitos humanos**. Tese (Doutorado em Direito). Universidade de São Paulo. São Paulo, 2016.

APÊNDICE A – GUIÃO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA



Apresentação Pessoal

O meu nome é Rafaela Wendler Blaschke. Estou a desenvolver um estudo no âmbito do Programa de Pós-graduação a nível de Mestrado em Políticas Públicas da Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA), com objetivo federal de compreender os fatores que favorecem ou não a continuidade de políticas públicas de violência de gênero contra a mulher no Brasil, em especial o programa Casa da Mulher Brasileira.

O estudo tem fins estritamente acadêmicos, por isso o anonimato dos(as) participantes será preservado assegurando-se a confidencialidade dos dados recolhidos.

Por causa dos efeitos da pandemia, a entrevista será realizada através de videoconferência, pelo aplicativo Google Meet, após a concordância tácita do Termo de Consentimento Informado que inclui autorização para gravação e registro da entrevista. Os dados gravados serão destruídos após a aprovação do estudo com atribuição do Programa de Pós-graduação.

Agradeço a sua disponibilidade e interesse por este estudo.

Guião de entrevista

I. Trajetória Profissional

1. Para caracterizar sua trajetória profissional com mulheres vítimas de violência de gênero, gostaria de saber: quando ela se iniciou; em que instituição; qual foi sua motivação (inicial) para trabalhar nesta área?
2. No seu desempenho profissional, qual é a diretriz que você deve seguir? Essa diretriz é definida pela própria casa ou pelo governo federal?
 - 2.2. De que forma as diretrizes influenciam as suas práticas profissionais quando lida com situações de violência de gênero contra a mulher?

3. Você se considera um/a profissional de orientação feminista? Se sim, você considera que o movimento feminista influencia positivamente ou negativamente no exercício da sua função?

II. Exercício da função e a descontinuidade

Vamos agora focar a sua atuação em termos de todos os casos de violência de gênero contra as mulheres com as quais trabalhou.

1. Você acredita que a existência da Casa da Mulher Brasileira, é uma alternativa eficiente de políticas públicas para o enfrentamento da violência de gênero?
2. Você acredita que as diretrizes mudam conforme muda o governo que está no poder?
3. Você acredita que as diretrizes programáticas da CMB, atendem as expectativas na prática?
4. Você acredita que o orçamento disponibilizado pelo governo é suficiente?
5. Você acredita que todos os servidores efetivos são engajados com as diretrizes e o bom funcionamento da CMB?
6. Há uma gestão estratégica da coordenação da CMB na força de trabalho? Há motivação dos servidores para se engajarem nas diretrizes? Quais atos poderiam melhorar a gestão de trabalho desses servidores?
7. Você acredita que todos os governos federais têm como prioridade as políticas públicas de enfrentamento da violência contra mulher? E em relação a Casa da Mulher Brasileira?
8. Você acredita que essa prioridade muda? Ou é a mesma desde a implantação da CMB?
9. Como você (considerando a função pública) se sente atualmente em relação aos recursos e diretrizes que recebe, e aquilo que consegue colocar em prática?
10. Ao unir elementos que podem fazer com que os servidores exerçam um bom trabalho (orçamento, diretrizes, responsabilidades), você acredita que conseguem de fato na prática enfrentar a violência contra a mulher independente do governo que está no poder? O que poderia ser melhorado?

III. Dados de sociodemográficos

Para concluir, gostaria de conhecer algumas características pessoais:

1. Ano de nascimento:

2. Formação acadêmica:
3. Afiliação Institucional:
 - 3.1. Cargo ou Função Institucional:
 - 3.2. Número de anos de experiência profissional (no total):
 - 3.3. Número de anos de experiência profissional na atual instituição:

[Agradecimentos finais]