



Universidade de Brasília  
Instituto de Ciência Política

**VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER: A EFICÁCIA DAS  
POLÍTICAS PÚBLICAS COMO MEDIDAS PREVENTIVAS**

Mariana Rocha dos Santos

Brasília – DF

2021

MARIANA ROCHADOS SANTOS

**VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER: A EFICÁCIA DAS  
POLÍTICAS PÚBLICAS COMO MEDIDAS PREVENTIVAS**

Monografia apresentada ao Instituto de Ciência  
Política da Universidade de Brasília, como parte  
do requisito para a obtenção do título de bacharel  
em Ciência Política.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dra. Graziela Dias Teixeira

Brasília – DF

2021

## **RESUMO**

Este trabalho visa analisar a eficácia das políticas públicas como medidas preventivas no combate à violência contra a mulher. Para tanto, é abordado a Lei 11.340/2006, mais conhecida como Lei Maria da Penha e, também é analisada a Casa da Mulher Brasileira. Os resultados colhidos proporcionam uma análise da implementação dessas políticas e quais estão sendo seus impactos na vida das vítimas.

**Palavras-chave:** Lei Maria da Penha. Casa da Mulher Brasileira. Violência contra a mulher.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	5
<b>1. A EVOLUÇÃO DA LUTA POR DIREITOS</b> .....	9
1.1 Movimento Feminista e o Lobby do Batom.....	9
1.2 Convenção para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher - CEDAW.....	12
1.3 Convenção Interamericana para Prevenir e Erradicar a Violência contra a Mulher.....	14
<b>2. CONCEITOS E DIFERENTES TIPOS DE VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER</b> .....	16
2.1 O Ciclo de Violência .....	19
<b>3. AS POLITICAS PUBLICAS IMPLEMENTADAS NO COMBATE A VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER</b> .....	21
3.1 Lei Maria da Penha (Lei 11.340/2006) .....	23
3.2 Casa da Mulher Brasileira (CMB).....	30
3.3 Implementação da Casa da Mulher Brasileira.....	33
<b>4. GOVERNO ATUAL E SUA POLÍTICA DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA</b> .....	38
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	41
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	43

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho teve por tema discutir a violência contra a mulher, sendo este um fenômeno histórico e que atinge todas as classes sociais. Essa violência pode ser entendida como aquela que ofende, fere, maltrata, mata, humilha, subjuga e infringe os direitos humanos das mulheres (BRASIL, 2003). Manifesta-se por meio da violência física, psicológica, moral, sexual e patrimonial e, muitas das vezes, é empregada como meio de controlar e submeter as mulheres.

A violência contra as mulheres nem sempre foi considerada como violência, ou seja, um fenômeno social grave e complexo que atinge mulheres e meninas e que gera efeitos negativos não só para a saúde física e mental delas, mas para toda a sociedade. É importante, estudando a legislação brasileira desde as primeiras normativas portuguesas do período colonial até a criação da Lei Maria da Penha, conhecer o processo pelo qual os abusos contra as mulheres passaram a ser reconhecidos como violação de direitos humanos.

No Brasil colônia, o patriarcalismo brasileiro conferia aos homens uma posição hierárquica superior as mulheres, sob o qual os castigos e até assassinatos eram autorizados pela legislação. Del Priore (2013) destaca que a diferença entre o masculino e feminino sempre foi hierarquizada, não importando a forma como as culturas eram organizadas.

A legislação portuguesa inserida no Brasil era constituída pelas Ordenações Filipinas e vigorou no país até à publicação do antigo Código Civil, em 1916. Nas Ordenações, a mulher era compreendida como incapacitada de praticar atos da vida civil devido sua fraqueza de entendimento, e se essa fosse casada, a incapacidade era suprida pelo marido. A mulher estava sujeita ao poder disciplinar do marido e do pai, e esses eram isentos de pena caso ferisse-as fisicamente (Livro V, Título 36, § 1º).

O Código Criminal de 1830 afasta algumas normas que eram consideradas nas Ordenações Filipinas. Esse código extinguiu a autorização concedida aos maridos de matar suas esposas, em caso de adultério ou da mera suposição da ocorrência, agora seria o Estado o mediador dos conflitos (CORREIA, 1981). Segundo juristas do Brasil Império, o adultério cometido pelas mulheres casadas teria maior gravidade tanto na esfera cível quanto criminal,

em contrapartida, para o homem casado, apenas constituiria crime se o relacionamento adulterino fosse público. Observa-se que essa normativa não garantiu a igualdade formal para todos.

Com a vigência do Código Penal de 1940, criou-se os “crimes de paixão” ou crimes passionais e de legítima defesa da honra para justificar a ação dos homens que assassinavam suas companheiras. No campo da responsabilidade criminal, os homens não eram tidos como criminosos porque estavam em estado de completa privação de sentido e de inteligência no ato de cometer o crime (CORREIA, 1981).

Os castigos e punições dadas as mulheres, até então, não eram entendidos como forma de violência. Somente no final da década de 1970, com os movimentos de mulheres e feministas, que esses atos passaram a ser nomeados como violência. Através dessas reivindicações foi possível visualizar mudanças no campo das normas, leis discriminatórias foram sendo inseridas, alteradas ou excluídas do ordenamento jurídico.

A Constituição Federal de 1988, após longo período ditatorial, tornou-se o grande marco para os direitos das mulheres e dentre as diversas demandas dos movimentos de mulheres incorporadas ao texto constitucional temos os dispositivos que tratam do princípio da igualdade entre homens e mulheres em todos os campos da vida social (art. 5º, I), a inclusão do art. 226, § 8º, por meio do qual “o Estado assegurará a assistência à família na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações”. Esse artigo passa para o Estado o papel de interventor nas relações familiares para impedir a violência intrafamiliar e também de prestar assistência as pessoas envolvidas.

Com todo desenvolvimento constituinte em torno de políticas e leis preventivas a fim de coibir a violência contra a mulher, em 1995 foi publicada a Lei nº 9.099 que instituiu os Juizados Especiais Criminais para julgar as infrações de menor potencial ofensivo. Essas infrações eram classificadas como aquelas com pena fixada na lei, até um ano, posteriormente alterada para dois anos, cumulada ou não com multa. Nesta ocasião, a maioria das queixas de violência, relatadas pelas mulheres, referiam-se a delitos que se enquadravam nessa definição legal e, por essa razão, os casos de violência contra as mulheres eram classificados como crimes de menor potencial ofensivo. Outro ponto em discussão era com relação a penalização que os autores dos crimes prestavam, o pagamento de cestas básicas ou prestação de serviço comunitário.

A aplicação dessa lei a esses casos revelou-se incompatível com as especificidades da violência cometida contra as mulheres e voltava no tempo em que a prática era tolerada e a impunidade era o ponto nesses casos, banalizando a violência e colocando em maior risco a segurança das mulheres em situação de violência (AUAD, 2003).

Essa certificação levou o movimento de mulheres a propor, através de pautas levadas a discussão e reivindicações, a criação de uma lei específica, com foco na proteção as mulheres em situação de violência. Assim, muitos anos depois da inclusão do artigo que trata a violência como um crime no texto constitucional de 1988, surgem leis específicas contra essa conduta que atinge as mulheres pelo fato de serem mulheres: a Lei Maria da Penha (nº 11.340/2006) e a Lei do Feminicídio (nº 13.104/2015). Gradativamente as discussões sobre os direitos das mulheres foram ganhando espaço e dimensão internacional e nacional.

Portanto, partindo do intuito em estudar o tema violência contra as mulheres, este trabalho teve como finalidade conhecer algumas das políticas assistenciais que abrangem o cenário de medida preventiva, buscando analisar a eficácia das mesmas.

Apresenta-se a seguir, a composição dos capítulos desta monografia, buscando situar a estrutura do trabalho e os conteúdos que serão abordados.

Primeiramente, fez-se necessário conhecer a evolução da luta por direitos e a visibilidade da violência contra as mulheres no Brasil a partir do século XIX. Para isso, foram abordados os movimentos feministas que se caracterizaram como cruciais na luta pelo reconhecimento da violência contra as mulheres no âmbito público e privado. A Convenção para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher – CEDAW, também é abordada como marco de transformação social da desigualdade entre homens e mulheres e, por fim, analisamos a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, também conhecida como Convenção de Belém do Pará.

Adiante, por sua vez, serão abordadas os conceitos e definições que a violência contra a mulher foi ganhando ao longo do tempo, como diferentes autores a classificam, e, na sequência, as formas de violência contra a mulher. Também é importante ressaltar o ciclo da violência que muitas mulheres se veem presas.

Por conseguinte, será analisado as políticas públicas implementadas no combate à violência contra a mulher. O trabalho concentra-se na avaliação da política de enfrentamento Lei Maria da Penha (nº 11.340/2006), conhecida por ser um grande avanço no combate à

violência contra as mulheres; na avaliação da política Casa da Mulher Brasileira. De modo geral, será analisado a eficácia dessas políticas que foram implementadas a fim de amenizar, coibir e proteger as mulheres em situação de violência.

A metodologia deste trabalho baseou-se em pesquisa bibliográfica, na análise da Lei 11.340/2006, mais conhecida como Lei Maria da Penha, e nos dados do Mapa da Violência e do Siga Brasil. E na avaliação da Casa da Mulher Brasileira foram realizada pesquisa qualitativa, por meio de investigação documental e histórica, e pesquisa quantitativa, com base nos dados coletados do sítio oficial do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, do Portal da Transparência e do sítio Siga Brasil do Senado Federal.

# **1. A EVOLUÇÃO DA LUTA POR DIREITOS**

Esta parte tem por finalidade apresentar a evolução da luta por direitos das mulheres no Brasil, contemplando sua contribuição para expor a desigualdade existente entre os gêneros e a violência praticada contra as mulheres. Pretende também abordar as diferentes trajetórias que os movimentos feministas traçaram para alcançar a representação das mulheres na política, dando destaque a corrente conhecida como lobby do batom.

## **1.1 Movimento Feminista e o Lobby do Batom**

No Brasil, e nos demais países latinos - americanos os primeiros sinais do movimento feminista apareceram ainda no século XIX. Nesse período, pregava-se os ideais utópicos de liberdade e igualdade, desejavam o ingresso em escolas e o direito de votar, visando ter direito à cidadania (BICUDO, 1994). A partir dessas reivindicações, a mulher passou a ser o alvo das atenções e a situação feminina entrou em debate por todo país. O movimento feminista ficou conhecido por suas diversas contribuições na análise dos fenômenos sociais em prol dos direitos das mulheres. Segundo Costa (2009) as primeiras conquistas do movimento junto ao Estado surgiram nos anos de 1980, período de promulgação da Constituição Federal de 1988 e de grandes movimentos sociais.

Neste trabalho, o conceito de feminismo apresentado é o de movimento formado por mulheres que questionam o sistema social e econômico de nossa sociedade. São mulheres que almejam viver em posição de equidade com os homens (AUAD, 2003). O feminismo, enquanto movimento político coletivo, desconstrói o modelo social imposto a mulher, através da luta por direitos civis, sociais e políticos, “do direito a ter direitos” (ARENDETT, 2004). Há vários tipos de grupos feministas, ou seja, de organizações de mulheres com visões de mundo diferentes, diversas crenças, mas com objetivos em comum, o que acaba aproximando-as, pois desejam a emancipação feminina (AUAD, 2003).

Bicudo (1994) ressalta que a igualdade entre homens e mulheres é um desafio a ser alcançado tanto nos países em desenvolvimento quanto nos mais desenvolvidos. No Brasil, esse problema se fez mais presente na década de 1960, período em que vigorou no país um

governo autoritário e repressivo, os cidadãos brasileiros tiveram seus direitos civis e políticos invalidados.

Mesmo sob governos ditatoriais, o movimento feminista continuava presente e o tom de ameaça da ditadura militar consolidou a união de segmentos que antes se encontravam dispersos (BLAY, 1999). O ano de 1975 foi considerado o Ano Internacional da Mulher pela Organização das Nações Unidas (ONU) e início da Década da Mulher, e sem dúvidas, que o apoio dessa organização gerou grande estímulo para o movimento feminista. A participação em diversas instituições e a visibilidade internacional trouxeram mudanças a essas manifestações, que passaram a ser ações organizadas e com intenções políticas.

No período de redemocratização do Brasil, o movimento feminista continuou engajado, exercendo força para implementação de políticas públicas em favor das mulheres (BLAY, 1999). A questão feminina ganhou destaque, inclusive na mídia, que antes banalizava e desqualificava o movimento. Algumas atitudes que antes eram toleradas e até legalizada pelo Estado, como o homicídio de mulheres em casos de infidelidade, foram consideradas inaceitáveis como justificativa de crime.

Nos anos 1980, as mulheres com o poder do voto, se tornaram alvo de interesse dos partidos políticos. A atuação feminista em nível institucional, isto é, na relação com o Estado, não foi uma evolução fácil de ser aceita dentro do movimento. A participação em partidos, assembleias e conselhos, como no Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), foi uma questão que incitou polêmicas. O movimento feminista não podia deixar de reconhecer a força que o estado moderno tinha em influenciar a sociedade como um todo, portanto, viam esse aparato como um aliado fundamental na transformação da condição feminina. Entretanto, reconhecendo a existência de mecanismos que possibilitavam a dominação do Estado perante os movimentos, caberia ao feminismo, articulado e organizado com outros setores da sociedade brasileira, fiscalizar, pressionar e buscar influenciar esse aparelho patriarcal, objetivando metas sociais adequadas aos interesses femininos e também, o desenvolvimento e implementação de políticas públicas que garantissem a igualdade de gênero.

Nessa perspectiva, com a atuação do movimento feminista em relação ao CNDM<sup>1</sup>, logo esse conselho se transformou em um organismo estatal responsável por elaborar e propor políticas para as mulheres, garantindo-lhe o reconhecimento de toda a sociedade.

---

<sup>1</sup> criado a partir de uma articulação entre as feministas do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e o presidente Tancredo Neves no processo de transição

A articulação entre movimento feminista, bancada feminina e o CNDM na Assembleia Nacional Constituinte ficou conhecida como “lobby do batom”, e trouxe a aprovação em torno de 80% das demandas colocadas na Carta das Mulheres a Assembleia Constituinte (COSTA, 2009). A novidade em estudo foi a atuação da chamada “bancada feminina”. Composta por deputadas constituintes, essa bancada não continha filiação partidária e nem ideologias, garantindo assim a aprovação de quase todas as demandas do movimento.

Essa articulação através do “lobby do batom” representou uma diferença nos modelos tradicionais de representação vigentes até então, o próprio movimento articulou e defendeu suas preferências no espaço legislativo sem a interferência dos partidos políticos. As mulheres conseguiam redigir, consultar, contatar e visitar gabinetes e persuadir os indecisos a fim de garantir maior aprovação de suas demandas. A maioria das propostas apresentadas giravam em torno dos direitos civis e sociais, também buscavam o fim da violência doméstica, igualdade entre homens e mulheres tanto na questão conjugal quanto na financeira, saúde e direitos sexuais e reprodutivos.

A atuação da bancada feminina atendeu às expectativas do movimento reivindicatório das mulheres brasileiras e constituintes, alavancando a participação das mulheres no processo eleitoral a fim de aumentar o número de representantes do sexo feminino na política.

Na contemporaneidade, o movimento feminista, segundo Costa (2009), está mais firme devido à incorporação de novas demandas, visto que a realidade é complexa, dinâmica e composta de novos desafios. No período anterior, as reivindicações pleiteavam direitos fundamentais, e com a promulgação da Constituição Federal de 1988 estes direitos foram garantidos por lei. Desta forma, os movimentos sociais atuais são diferentes dos movimentos dos anos 1970 (GOHN, 2007).

É sabido que houve várias conquistas com os movimentos feministas e que muitos foram estabelecidos, como lei, na CF/1988. Os movimentos impulsionaram pautas de discussão nos organismos internacionais sobre os mais diversos tipos de violação aos direitos das mulheres, passaram a reivindicar uma Convenção específica com o objetivo de obrigar os Estados a tomar medidas necessárias para a promoção da igualdade entre homens e mulheres na vida pública e privada. A Convenção para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW) e a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher vem em resposta a essas reivindicações.

## **1.2 Convenção para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher – CEDAW**

Como resposta ao questionamento dos movimentos das mulheres, em 1979 foi realizada a Convenção das Nações Unidas sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a mulher (CEDAW), na qual trouxe em seu art. 1º a definição da discriminação contra a mulher:

discriminação contra a mulher significará toda distinção, exclusão ou restrição baseada no sexo e que tenha por objeto ou resultado prejudicar ou anular o reconhecimento, gozo ou exercício pela mulher, independentemente de seu estado civil, com base na igualdade do homem e da mulher, dos direitos humanos e liberdades fundamentais nos campos político, econômico, social, cultural e civil ou em qualquer outro campo.

Com o conhecimento de que os Tratados e Organizações gerais de direitos humanos não eram capazes de compreender e abarcar todas as pessoas que merecem proteção, a criação da CEDAW surge com o intuito de amenizar essa lacuna e defender o sexo feminino das violências e discriminações sofridas, que muitas vezes eram justificadas pelo padrão machista e patriarcal.

A CEDAW, embora adotada em 1979 pela Assembleia Geral da ONU, somente entrou em vigor em 1981, quando alcançou o número mínimo de 20 (vinte) ratificações. A CEDAW foi ratificada pelo Brasil apenas em 1984, com reservas, e promulgada pelo Decreto n.º 89.406, de 1984. O Brasil fez reservas a essa Convenção, no que tange à obrigação de eliminar a discriminação no casamento e na família, as quais só foram suprimidas em 1994.

Os Estados que ratificaram essa Convenção ficaram obrigados de adotar medidas necessárias para a eliminação da discriminação contra a mulher em todas as suas formas, entre as quais:

modificar os padrões socioculturais de conduta de homens e mulheres, com vistas a alcançar a eliminação dos preconceitos e práticas consuetudinárias e de qualquer outra índole que estejam baseados na ideia da inferioridade ou superioridade de qualquer dos sexos ou em funções estereotipadas de homens e mulheres (CEDAW, art. 5º. letra a).

Além disso, os Estados devem tomar iniciativas a fim de que garantir a igualdade de condições entre homens e mulheres, conforme se verifica no seu art. 7º:

Os Estados-partes tomarão todas as medidas apropriadas para eliminar a discriminação contra a mulher na vida política e pública do país e, em particular, garantirão, em igualdade de condições com os homens, o direito a:

- a) votar em todas as eleições e referendos públicos e ser elegível para todos os órgãos cujos membros sejam objeto de eleições públicas;
- b) participar na formulação de políticas governamentais e na execução destas, e ocupar cargos públicos e exercer todas as funções públicas em todos os planos governamentais;
- c) participar em organizações e associações não-governamentais que se ocupem da vida pública e política do país.

Como mecanismo de monitoramento, a CEDAW prevê o Comitê para Eliminação da Discriminação contra as Mulheres, composto por vinte e três peritos provenientes dos países signatários, para o qual os Estados-membros da Convenção devem enviar no intervalo de quatro anos, ou quando solicitados, relatórios informando acerca das medidas tomadas para assegurar os direitos previstos pela Convenção. Fica, também, a cargo desse Comitê o recebimento de denúncias e reclamações sobre violações das medidas propostas em artigos.

A CEDAW foi um avanço para os direitos das mulheres. Entretanto, foi intensamente criticada pelos movimentos feministas internacionais pela omissão em seu texto sobre violência contra a mulher. Mas, mesmo sem essa abordagem, segundo Negrão (2006), as feministas brasileiras se valeram da convenção para, junto aos governos estaduais, criarem mecanismos de combate à violência no país. A omissão foi resolvida por intermédio da Recomendação nº 19/92, pela qual foi definida a violência contra a mulher pelo simples fato de ser uma mulher.

É importante ressaltar que, em 1993, ano seguinte à Recomendação, a Assembleia Geral da ONU adotou a Declaração sobre a Eliminação da Violência contra a Mulher e nela destacou a violência contra a mulher, como qualquer conduta que provocasse algum prejuízo físico, além de ameaças de tais atos, a coerção ou a privação arbitrária da liberdade (Resolução 48/104, de 20/12/1993). A partir de então, ficou reconhecida formalmente a violência contra as mulheres como uma violação aos direitos humanos (MOREIRA, 2011).

Como medida colaborativa nesse cenário, o Conselho Nacional de Justiça apresentou em 2019, a tradução da Recomendação Geral n. 35 do Comitê para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW), que atualiza a Recomendação Geral n. 19, a qual afirma que a discriminação contra as mulheres inclui a violência de gênero, ou seja, aquela “que é dirigida contra uma mulher porque ela é mulher ou que afeta as mulheres desproporcionalmente”, constituindo, portanto, uma violação aos direitos humanos.

Atualmente, 185 Estados são signatários da CEDAW, o que perfaz um total de mais de 90% dos membros nas Nações Unidas. Esse grande número de países, embora muitos deles tem cautelas substanciais com a Convenção, revela, uma esperança no sentido de afirmar os direitos humanos das mulheres. O compromisso que os Estados-membros fazem para cumprir os dispositivos do tratado é importante para manter firme as reivindicações feitas na defesa do gênero feminino.

### **1.3 Convenção Interamericana para Prevenir e Erradicar a Violência contra a Mulher**

A Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher - Convenção de Belém do Pará foi adotada pela Organização dos Estados Americanos (OEA) em 1994 e, foi ratificada pelo Brasil em 1995.

A Comissão Interamericana de Mulheres (CIM), órgão especializado no assessoramento de questões referentes aos direitos das mulheres na OEA, foi o protagonista na elaboração dessa norma. A CIM incorporou em sua pauta as denúncias dos movimentos feministas que se alertavam para o problema da violência contra a mulher e, também, a omissão do Estado nessa questão.

Esta Convenção reconhece que a violência contra a mulher constitui uma violação aos direitos fundamentais, bem como aos direitos humanos das mulheres. Define violência contra as mulheres como “qualquer ação ou conduta, baseada no gênero, que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto no âmbito público como no privado” (Art. 1º).

A definição trazida pela convenção reveste-se de significativa importância ao preocupar-se com a violência na esfera privada, a chamada violência doméstica, pois os agressores das mulheres geralmente são parentes ou pessoas próximas. Desta forma, a violação aos direitos humanos da mulher, ainda que ocorra no âmbito da família ou da unidade doméstica, interessa à sociedade e ao poder público. (TELES, 2013, p. 68).

Tal definição é, portanto, bastante abrangente e abarca três tipos de violência contra a mulher, quais sejam: violência física, sexual e psicológica, conforme disposto no art. 2º:

a) ocorrida no âmbito da família ou unidade doméstica ou em qualquer relação interpessoal, em que o agressor conviva ou tenha convivido no mesmo domicílio que a mulher;

b) ocorrida na comunidade e que seja perpetrada por qualquer pessoa, compreendendo, entre outros, violação, abuso sexual, tortura, tráfico de mulheres, prostituição forçada, sequestro e assédio sexual;

c) perpetrada ou tolerada pelo Estado ou seus agentes, onde quer que ocorra (violência institucional).

Nesse contexto, a Convenção caracteriza como violência contra a mulher a ocorrida tanto no âmbito familiar como numa relação interpessoal e que pode ser verificada como violência sexual, física e psicológica (Ribeiro, 2013).

O art. 3º da Convenção assegura à mulher uma vida livre de violência na esfera pública e privada. Ainda, no art. 4º, as mulheres devem ter os seus direitos e liberdades reconhecidos e protegidos. O direito à vida, a integridade moral, física e mental. Também está assegurado, no art. 5º, o exercício dos direitos políticos, econômicos, sociais e culturais. Não menos importante, no art. 6º, está previsto o direito da mulher em ter uma vida livre de violência.

Art. 6º - O direito de toda mulher a uma vida livre de violência inclui, entre outros:

a) o direito da mulher de ser livre de toda forma de discriminação, e

b) o direito de a mulher ser valorizada e educada livre de padrões estereotipados de comportamento e práticas sociais e culturais baseadas em conceitos de inferioridade ou subordinação.

A adesão ao sistema internacional e regional de direitos humanos é voluntária, mas uma vez ratificada a Convenção ou outro ato internacional, o país se vincula à comunidade internacional, gerando a obrigação de cumprimento das normas acordadas. No caso do Brasil, assim que ratificou a Convenção das Nações Unidas sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a mulher e a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher, o país tornou-se obrigado a criar medidas para prevenir, investigar e punir a violência contra a mulher.

Dias (2007) destaca que a Lei nº 11.340/06 veio para arcar os compromissos assumidos internacionalmente pelo Brasil, tendo em vista que esta Lei implantou mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher no campo de proteção a mulher.

## **2. CONCEITOS E DIFERENTES TIPOS DE VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER**

Após uma breve apresentação histórica sobre a evolução da luta por direitos das mulheres no Brasil, apresentaremos conceitos e tipos de violência, defendido por diferentes autores.

A violência, atualmente, em seu sentido mais usual significa, ação violenta, empregar a força física, agressiva, obrigar alguém a fazer algo que não está com vontade, coagir, violar os direitos das pessoas, ofender a integridade física, sexual e psicológica (DICIONÁRIO AURELIO, 1975). Essas variações são concepções de violências que atingem as mulheres e violam seus direitos, e são empregadas para controlar e submeter as mulheres.

Este tipo de violência tem sido considerado gerador de inúmeros outros problemas para as famílias e para a própria sociedade (AUAD, 2003) e tem levado organismos internacionais a intensificarem esforços para combatê-la, bem como tem levado muitos estudiosos a se dedicarem à temática.

O conceito de violência contra a mulher sofreu diversas modificações ao longo do tempo:

A violência contra a mulher é referida de diversas formas desde a década de 50. Designada como violência intrafamiliar na metade do século XX, vinte anos depois passa a ser referida como violência contra a mulher. Nos anos 80, é denominada como violência doméstica e, na década de 90, os estudos passam a tratar essas relações de poder, em que a mulher em qualquer faixa etária é submetida e subjugada, como violência de gênero. (BRASIL, 2011, p. 9).

O conceito de violência contra a mulher ficou conhecido na década de 1970 com a ajuda do movimento feminista presente na época (GROSSI, 1994). O movimento se indignava contra assassinatos de mulheres que eram justificados por defesa da honra do assassino, cujo resultado era a absolvição ou aplicação de pena mínima.

Com essas mobilizações e com a criação de mecanismos preventivos, como as delegacias especiais de atendimento à mulher, o número de mulheres a buscarem apoio eram enormes e as principais queixas eram casos de lesões corporais, estupro, ameaça, maus – tratos, sequestro em cárcere privado e tentativa de homicídio. Consequentemente, o conceito de violência contra a mulher ficou restrito a violência conjugal e/ou doméstica.

A violência contra as mulheres é um fenômeno estrutural, que perpassa gerações e advém de diversas sociedades. As maiores ocorrências de homicídios femininos acontecem no âmbito doméstico e são cometidas por companheiros ou pessoas íntimas. Scraiber (2005) argumenta que reconhecer que a violência não é apenas aquela cometida por estranhos, mas também por pessoas que pertencem ao círculo familiar e afetivo das mulheres é uma das dificuldades apresentadas no momento de reconhecer a violência.

Santos e Izumino (2005), abordando a violência contra a mulher, identificaram correntes teóricas que explicam essa coerção. Primeiramente, destaca a dominação masculina defendida por Marilena Chauí (1985):

violência contra as mulheres resulta de uma ideologia que define a condição “feminina” como inferior à condição “masculina”. Assim, ao contrário do sujeito masculino, o sujeito feminino é um ser “dependente”, destituído de liberdade para pensar, querer, sentir e agir autonomamente (p.149).

A dominação patriarcal, defendida por Saffioti (1987), é outra corrente que orienta os trabalhos sobre violência contra as mulheres:

o patriarcado não se resume a um sistema de dominação, modelado pela ideologia machista. Mais do que isto, ele é também um sistema de exploração. Enquanto a dominação pode, para efeitos de análise, ser situada essencialmente nos campos político e ideológico, a exploração diz respeito diretamente ao terreno econômico (p.150).

Diferentemente da abordagem adotada por Chauí, a dominação patriarcal se vincula ao sistema capitalista, racista e machista. A violência contra as mulheres resulta da socialização machista, em que socializa o homem a dominar a mulher e está para se submeter ao poder do sexo oposto (SANTOS e IZUMINO, 2005).

Outra corrente que viabiliza os estudos sobre violência contra a mulher é a defendida por Gregori (1993), que relativiza a perspectiva dominação - vitimização, conhecida como dominação relacional. Concebe a mulher como vítima da dominação masculina que promove a violência conjugal, e defende que somente haverá libertação quando está se ver como sujeito autônomo e independente do homem, que será alcançado através das práticas de conscientização feminista.

Os movimentos feministas e os mecanismos preventivos criados para combater a violência contra a mulher contribuíram para a visibilidade da violência. A partir da década de 1990, outras formas de violência foram descortinadas, tais como o assédio sexual e as práticas discriminatórias no acesso ao trabalho (MINAYO, 2003).

Nessa mesma década, com a inclusão do “gênero” no debate, os estudos voltaram-se para a questão da cidadania das mulheres. Saffioti (1999), com base nessa categoria, contribuiu de forma decisiva para a definição das diversas formas de violência contra a mulher, como exemplo, a violência familiar – aquela que envolve membros de uma mesma família, podendo ocorrer no interior do domicílio ou fora dele; a intrafamiliar – extrapola os limites do domicílio; a doméstica - apresenta pontos de sobreposição com a familiar, podendo atingir pessoas que não pertencem a família, mas que vivem parcial ou integralmente no domicílio do agressor e, por último, a violência de gênero que abrange vítimas como mulheres, crianças e adolescentes de ambos os sexos.

A Organização das Nações Unidas (ONU) conceituou a violência contra a mulher como qualquer ato de violência, baseado no gênero, que resulte em dano físico, sexual ou psicológico ou em sofrimento para a mulher, inclusive as ameaças de tais atos, coerção ou privação arbitrária da liberdade, podendo ocorrer na esfera pública ou privada. E anteriormente, vimos que a Convenção de Belém do Pará, no âmbito da OEA, conceituou violência contra a mulher como qualquer ato ou conduta baseada no gênero, que cause danos, morte ou sofrimento físico, sexual ou psicológico a mulher, tanto no público quanto no privado.

Quando a Convenção de Belém do Pará estipula as ocorrências de violência, destaca a perpetrada ou tolerada pelo Estado ou seus agentes (art. 2, item “c”). Essa novidade acarreta na valorização dessa Convenção como política de enfrentamento da violência contra a mulher. Conhecida como violência institucional, é caracterizada como aquela praticada pela ação ou omissão das instituições que ofertam serviços públicos no exercício de suas funções. É perpetrada por agentes que deveriam garantir uma atenção humanizada, preventiva e reparadora de danos (TAQUETTE, 2009).

Vale ressaltar que Pasinato (2011), enfatiza que a definição de violência contra as mulheres defendida pelas Convenções restringe-se à violência moral, psicológica e física e desconsidera as estruturas do contexto social e político em que acontecem, e destaca o feminicídio como aspecto importante de análise.

Pasinato (2011) destaca a categoria feminicídio, que ganhou destaque em 1990 e ficou conhecida no Brasil, segundo ele, em 1995. Este tipo se refere as diversas violências praticadas contra as mulheres, desde violência sexual, tortura e homicídios. Morães (2002), concorda com Pasinato e relata que as ações violentas contra as mulheres se perpetuam com o respaldo da impunidade, o que deveria ser inadmissível em nossa sociedade.

A criação da Lei Maria da Penha (LMP) levou em conta, em seu processo de elaboração, todo esse arcabouço de mudanças. Além disso, levou em consideração a responsabilidade do Estado criar mecanismos para defender as mulheres em situação de violência. No art. 5º define a violência doméstica e familiar contra a mulher como sendo qualquer ação ou omissão baseada no gênero que lhe cause morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico e dano moral ou patrimonial:

a- no âmbito da unidade doméstica, compreendida como o espaço de convívio permanente de pessoas, com ou sem vínculo familiar, inclusive as esporadicamente agregadas;

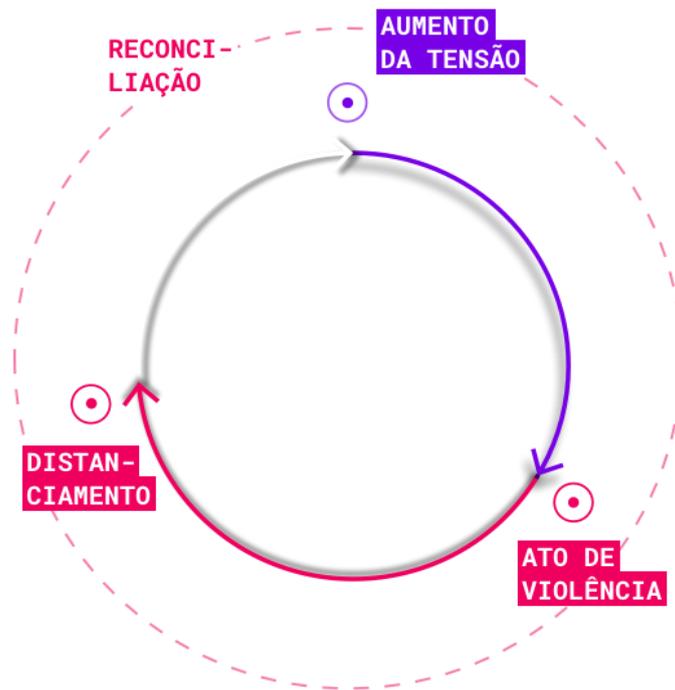
b- no âmbito da família, compreendida como a comunidade formada por indivíduos que são ou se consideram aparentados, unidos por laços naturais, por afinidade ou por vontade expressa;

c- em qualquer relação íntima de afeto, na qual o agressor conviva ou tenha convivido com a ofendida, independentemente de coabitação.

A definição apresentada na LMP é muito parecida a da Convenção de Belém do Pará, acrescentando apenas a dimensão do dano moral ou patrimonial ao ato de violência. Espírito Santo (2011) declara que a violência moral é a ação que deturpa a imagem da pessoa, de forma caluniosa. Já a violência patrimonial, ele configura como prejuízos materiais ou financeiros, mediante a destruição de objetos. Saffioti (2011), menciona que a identificação da violência moral é mais difícil de ser percebida pois não deixa sinais perceptíveis, como a violência física deixa. A violência moral atinge a integridade psíquica, causando transtornos e síndromes.

## **2.1. O Ciclo de Violência**

A complexidade do fenômeno da violência contra as mulheres é também explicada sob enfoque da psicóloga norte-americana Leonor Walker. De acordo com Walker (1979), os episódios de violência ocorrem dentro de um ciclo que é constantemente repetido e passam por três fases:



Fonte: Relógio da violência/Ciclo da Violência

A primeira é caracterizada como período de tensão, na qual os conflitos se intensificam e ofensas verbais são expressadas. A segunda fase é o período em que a tensão se torna forte, chegando a agressões físicas, sexuais, acusações. O terceiro estágio é conhecido como “lua de mel”, o agressor se arrepende e faz promessas de mudanças e de não repetição das práticas violentas.

Porém, é comum que, depois de um período de relativa tranquilidade, o ciclo venha a se repetir, podendo ser cada vez mais graves os episódios de violência e em alguns casos, chega-se ao feminicídio, que é o assassinato da vítima.

As pessoas dentro do ciclo têm imensa dificuldade em se desvencilhar sem um apoio externo, por isso, buscam redes de apoio. Carreira e Pandjarian (2003) destacam duas redes de apoio importantes para tratar a violência contra a mulher: a rede primária – composta por parentes, amigos, vizinhos e conhecidos que proporcionam apoio emocional, material e social no momento da denúncia; a rede secundária é constituída por organizações que prestam serviço especializado, fornecendo informações e orientações a vítima, é composta também pela rede de enfrentamento e atendimento como medida de combater, prevenir, assistência e garantir os direitos das mulheres.

### **3. AS POLÍTICAS PÚBLICAS IMPLEMENTADAS NO COMBATE A VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER**

Antes de analisar as políticas para mulheres em situação de violência, é fundamental uma reflexão acerca do conceito de política pública. Posteriormente, trataremos de discutir a eficácia das políticas de enfrentamento e atendimento escolhidas para análise. Esta abordagem buscará trazer reflexões que possibilitem perceber a contribuição na prevenção da violência.

O debate sobre políticas públicas nos remete ao processo de garantia de direitos, que no caso do Brasil, a CF/88 é considerada um grande marco. Silva (2012) menciona que o Estado ficou com a concessão e operacionalização de políticas, com o objetivo de viabilizar o acesso a cidadania e o usufruto efetivamente dos direitos por parte da sociedade civil.

A definição do conceito de políticas públicas não é única, ou seja, há diversas exposições (CRUZ, 2012). E para contribuir com os diversos conceitos, Mead (1995) define como um campo dentro da política que analisa o governo a luz de grandes questões públicas e Dye (1984) sintetiza a definição como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”, ou seja, optar por não fazer nada em relação a um problema também é uma forma de política pública.

A definição usual mais conhecida continua sendo, segundo Souza (2002) a de Laswell, destaca que as análises e decisões sobre política pública implicam na resposta das seguintes perguntas: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz.

Segundo Teles e Melo (2003) as políticas públicas representam um importante instrumento de implementação da igualdade de gênero e transformação social. Também defendem que a criação de políticas de incentivo que reconheçam a violência contra a mulher é fundamental para alcançar medidas resolutivas.

Com a criação da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, em 2003, Pasinato e Santos (2008) argumentam que se inaugurou uma nova fase nas políticas públicas relacionados as mulheres. Essa Secretaria recebeu status de ministério, com orçamento próprio, poderes e autonomia administrativa para criar e executar políticas voltadas para a ampliação e garantia dos direitos das mulheres. Com essa evolução, a política de enfrentamento ampliou-se e pôde promover a implementação de novos serviços e de propor a construção de redes de atendimento as mulheres vítimas de violência.

A Rede de Atendimento Especializada prevista na Política Nacional de Enfrentamento a Violência contra as Mulheres e na Lei Maria da Penha é composta por: “[...], centros de referência, casas abrigo, defensorias, juizados e delegacias especializadas, [...]” (BRASIL, 2008, p. 100). Também é composta por Centro de Referência da Assistência Social (CRAS), Centro de Referência Especializada da Assistência Social (CREAS), serviços de saúde, Instituto Médico Legal (IML) e demais Delegacias comuns. O conceito de rede de atendimento apresentado no II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM) aponta que:

Refere-se à atuação articulada entre as instituições/serviços governamentais, não-governamentais e a comunidade, visando à ampliação e melhoria da qualidade de atendimento; à identificação e encaminhamento adequado das mulheres em situação de violência; e ao desenvolvimento de estratégias efetivas de prevenção (BRASIL, 2008, p. 99).

A Rede de Enfrentamento tem o objetivo de desenvolver estratégias efetivas de prevenção e de políticas que possam garantir o empoderamento das mulheres, a penalização dos agressores e a assistência qualificada às vítimas de violência. Como previsto na Política Nacional de Enfrentamento a Violência contra as Mulheres (BRASIL, 2008), essa Rede pretende garantir a redução dos índices de violência não somente por meio da repressão, mas também da prevenção, atenção, proteção e garantia dos direitos daquelas em situação de violência.

O conceito de Rede de Enfrentamento a violência contra as mulheres diz respeito:

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

A Rede de Enfrentamento é composta por Movimento de mulheres, Núcleos de enfrentamento ao tráfico de mulheres, Conselhos dos Direitos das Mulheres, Serviços/Programas voltados para a responsabilização dos agressores, entre outros.

O Estado brasileiro tem o papel de enfrentar a violência contra as mulheres e garantir a qualidade de vida dessas pessoas. E na tentativa de consolidar essa questão, foi criada a Lei Maria da Penha (LMP) como política de enfrentamento, criando procedimentos específicos para a atuação dos diversos serviços de atendimento, entre os quais a Casa da Mulher Brasileira.

Portanto, é importante destacar nesse trabalho a análise da LMP e o exame da Casa da Mulher Brasileira (CMB) com o objetivo de verificar a eficácia dessas como políticas preventivas e de enfrentamento no combate à violência contra a mulher.

A análise da lei Maria da Penha consiste na abordagem de dados sobre a violência contra a mulher 4 (quatro) anos antes da criação da lei e os anos subsequentes à criação da política. O objetivo principal desse marco temporal é analisar os impactos que a implantação da lei trouxe no combate à violência. Também analisar se houve ou não a diminuição de casos. Para isso, os dados são extraídos do Mapa da Violência de 2003 a 2018. Em relação à análise da política pública Casa da Mulher Brasileira os dados são coletados do sitio Siga Brasil, através do filtro “Mulher - Violência”, com objetivo de verificar a quantidade de repasses que o Governo Federal está investindo para a construção de novas casas. Também são analisado os serviços oferecidos de cada unidade já construída e quais são os planos do governo atual para continuar no processo de implementação de novas unidades e as modificações pretendidas.

### **3.1 Lei Maria da Penha (Lei 11.340/2006)**

A Lei Maria da Penha – 11.340/2006 surgiu como resultado de convenções internacionais, após o Estado brasileiro ser condenado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) por omissão em face da violência contra a mulher.

A originalidade da lei relaciona-se com a história de Maria da Penha Maia Fernandes, uma farmacêutica casada com um professor universitário. Em maio de 1983, o marido simulou um assalto a residência onde morava com a esposa e atirou contra a mesma enquanto ela dormia, como resultado ela ficou paraplégica. Foram inúmeras as agressões sofridas ao longo do relacionamento e, poucos dias depois de voltar do hospital, a nova tentativa foi eletrocutada por meio de uma descarga elétrica enquanto tomava banho.

Maria da Penha buscou incansavelmente por justiça e com a ajuda do Centro pela Justiça e o Direito Internacional (CEJIL) e o Comitê Latino-Americano pela Defesa dos Direitos das Mulheres (CLADEM), apresentou denúncia à CIDH contra a impunidade e tolerância estatal frente aos casos de violência doméstica no Brasil. Ficou acordado por parte da Comissão que:

a República Federativa do Brasil é responsável da violação dos direitos às garantias judiciais e à proteção judicial, assegurados pelos artigos 8 e 25 da

Convenção Americana em concordância com a obrigação geral de respeitar e garantir os direitos, prevista no artigo 1(1) do referido instrumento pela dilação injustificada e tramitação negligente deste caso de violência doméstica no Brasil. [...] Que o Estado violou os direitos e o cumprimento de seus deveres segundo o artigo 7 da Convenção de Belém do Pará em prejuízo da Senhora Fernandes, bem como em conexão com os artigos 8 e 25 da Convenção Americana e sua relação com o artigo 1(1) da Convenção, por seus próprios atos omissivos e tolerantes da violação infligida.

O caso de Maria da Penha alertou para as inúmeras impunidades que envolvem a mulher agredida. A condenação do país exigiu a inserção do assunto na agenda política do Congresso Nacional, na criação de políticas públicas e legislações capazes de proteger as mulheres que sofrem violência.

Inserida na pauta de discussão do governo, foi criada a Lei 11.340/2006, sendo sancionada pelo Presidente Luís Inácio Lula da Silva, objetivando a criação de mecanismos para prevenir e coibir a violência. Em 2008 a LMP foi considerada pela Organização das Nações Unidas (ONU) como uma das três melhores legislações de enfrentamento a violência de gênero no mundo (OIT, 2012).

O art. 2º da Lei, estabelece a pluralidade de mulheres que são protegidas em caso de violência:

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

Nota-se que as acolhidas da lei não são consideradas um grupo homogêneo, mas sim mulheres singulares, em suas especificidades identitárias.

Segundo a Lei Maria da Penha, as formas mais frequentes de agressões contra a mulher são as ameaças, lesões corporais e sexual, moral e patrimonial, psicológicas, e lamentavelmente por consequência final deste ciclo de violência engendra o feminicídio.

A Lei 13.104/2015, conhecida como Lei do feminicídio, transforma o assassinato de mulheres em crime hediondo. A transformação significativa é que a pena para esse crime sobe para no mínimo de 12 e o máximo de 30 anos de prisão. Essa Lei ficou conhecida como complementar a Lei 11.340/2006 porque leva em consideração as agressões contra a mulher e tipifica o último ciclo da violência, a morte de mulheres somente por serem mulheres, em crime.

Conhecendo o ciclo da violência contra a mulher, este trabalho fundamenta-se na verificação da eficácia da Lei Maria da Penha. A investigação circunda na análise dos dados de homicídio de mulheres antes e depois da implementação da política, verificando se houve ou não a diminuição de casos. O espaço de tempo utilizado na observação são os cinco anos antes da promulgação da Lei, ou seja, os anos de 2002 a 2006, e os cinco anos depois, 2007 a 2011 representando os anos posteriores a implementação.

Os registros do Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM), do Ministério da Saúde (MS) serviram de base para compreender melhor o fenômeno da violência contra a mulher. Em particular, é analisado nessa seção a evolução dos homicídios de mulheres no intervalo de tempo apresentado acima, de 2002 a 2011, e investigaremos se, de fato, houve crescimento ou diminuição dos casos de feminicídios nos últimos anos.

Um dos principais objetivos da lei 11.340/2006 é a prevenção da violência contra a mulher e uma das alternativas a serem superadas por essa política é a diminuição das taxas dessas ocorrências. Portanto, para se obter resultados positivos e verificar que sua implementação está sendo eficaz no combate a violação dos direitos das mulheres é preciso que o número de homicídio de mulheres esteja, depois da criação da Lei, diminuindo gradativamente.

Os dados compilados no Mapa da Violência de 2013 a 2018 revelam que as taxas de mortalidade por 100 mil mulheres foram 4,28 no período 2003-2006 (antes) e 4,4 em 2007-2018 (depois). Observou-se sutil decréscimo da taxa no ano 2007, de 4,2 para 3,9, imediatamente após a vigência da Lei, conforme pode-se observar no gráfico 01. Entretanto, rapidamente as taxas de feminicídio retornaram a crescer, ultrapassando as registradas no início do período. Podemos observar também que a maior parte desse aumento decenal aconteceu sob égide da nova lei: 48,9% nas taxas, entre 2007 e 2018.



Fonte: Mapa da Violência 2015. Homicídio de mulheres no Brasil.

Segundo Brasil (2013), diante dessa situação, o decréscimo da taxa em 2007 e a sua elevação logo em seguida indica que as políticas públicas necessitam de constante avaliação para que proporcione a verdadeira redução da violência contra as mulheres.

Nesta mesma linha, Waiselfisz (2012) argumenta que esses números, e principalmente o aumento de casos depois da implementação da Lei, indicam claramente que as políticas ainda são insuficientes para reverter a situação.

Apesar de graves, esses dados podem ainda representar apenas uma parte da realidade, uma vez que parte considerável dos crimes não chega a ser denunciado pelas vítimas, seja por medo ou por acharem que a denúncia não resolveria a situação, e no âmbito jurídico algumas ocorrências não são configuradas como violência contra a mulher. Com isso, a dimensão dessa violência letal ainda não é completamente conhecida no país.

Segundo o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH), o Brasil ocupa o 5º lugar no ranking mundial de Femicídio. Ficando atrás apenas de El Salvador, Colômbia, Guatemala e Rússia em número de casos de assassinato de mulheres.

Outro nível de análise seria com relação aos casos de violência por regiões do Brasil. Os dados analisados fazem menção aos anos de 2003 a 2010.

**Tabela 1. Número (por 100 mil) de homicídio de mulheres por Regiões do Brasil. 2003/2018**

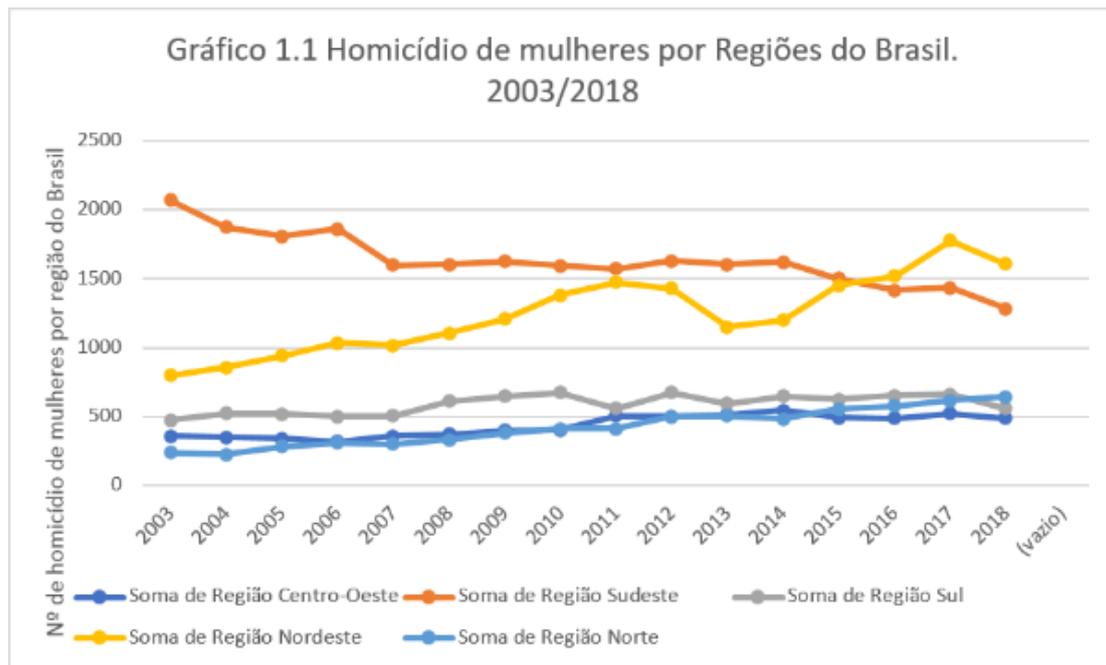
Ano	Região Centro-Oeste	Região Sudeste	Região Sul	Região Nordeste	Região Norte
2003	359	2070	473	798	237
2004	348	1876	523	858	225
2005	339	1806	516	939	284
2006	317	1862	502	1034	307
2007	356	1600	504	1014	298
2008	370	1604	611	1107	331
2009	400	1625	649	1205	381
2010	404	1593	675	1381	412
2011	506	1570	559	1476	411
2012	501	1628	672	1428	500
2013	515	1605	595	1151	506
2014	546	1619	645	1198	484
2015	489	1502	625	1452	553
2016	486	1414	653	1518	574
2017	521	1435	658	1774	614
2018	485	1283	558	1607	642
<b>Total</b>	<b>6942</b>	<b>26092</b>	<b>9418</b>	<b>19940</b>	<b>6759</b>

Fonte: Mapa da Violência 2015. Homicídio de mulheres no Brasil.

As informações de cada ano e respectiva região demonstram que o território do Brasil que mais obteve casos de homicídios femininos foi a região sudeste com 14.036 entre 2003 e 2010. Em seguida está a região nordeste, região sul, região centro-oeste e, por último, a norte.

Segundo dados da Organização Mundial de Saúde (OMS), referentes aos anos 2006 a 2010, o Brasil encontrou-se entre os dez países com maior número de homicídios de mulheres (BRASIL, 2013).

Na análise dos anos, identifica-se que mesmo a região sudeste tendo um número elevado de casos, houve uma queda considerável a partir de 2007, mantendo-se quase constante durante alguns anos. A região nordeste, depois da implementação da Lei Maria da Penha, obteve aumento no número de mulheres assassinadas, cerca de 7,3% entre 2003 e 2010. Os dados da região sul mostram estabilidade entre 2004 e 2007, havendo crescimento em 2008, propagando-se pelos anos seguintes. Nas regiões centro-oeste e norte, os números apresentaram uma estabilidade considerável ao longo do tempo, havendo pouco aumento nos casos de mortes depois da Lei 11.340/2006.



Fonte: Mapa da Violência 2015. Homicídio de mulheres no Brasil.

Com a entrada em vigor da Lei Maria da Penha, almejou-se que a realidade fosse modificada, assegurando que a mulher não fosse mais vítima de nenhuma forma de violência. Entretanto, como se observa, todas as regiões apresentaram aumento nos casos de violência contra a mulher, ou seja, não houve diminuição dos índices como seria previsto após a implementação da política. Portanto, nota-se a grande dificuldade de tirar do papel os objetivos que a Lei 11.340/2006 propõe.

São três os eixos de ação da Lei Maria da Penha: punição, proteção e prevenção e educação. A política incorpora, além de medidas punitivas aos agressores, medidas de proteção à integridade física e assistência integral à mulher em situação de violência doméstica e familiar, assegurando a integridade física e psicológica, e a sobrevivência da mulher em situação de violência. Essas medidas protetivas têm como objetivo principal afastar o agressor da vítima, fazendo com que evite a continuidade e agravamento da violência. No art. 22 da Lei 11.340/2006 estão elencadas medidas contra o agressor:

(...) II - Afastamento do lar, domicílio ou local de convivência com a ofendida;

III - Proibição de determinadas condutas, entre as quais:

a) Aproximação da ofendida, de seus familiares e das testemunhas, fixando o limite mínimo de distância entre estes e o agressor;

b) Contato com a ofendida, seus familiares e testemunhas por qualquer meio de comunicação;

c) Frequentação de determinados lugares a fim de preservar a integridade física e psicológica da ofendida; (...)

Esse afastamento do convívio familiar tem por finalidade a proteção da saúde psicológica e física da mulher, evitar a destruição dos bens pessoais da vítima e da reincidência da violência.

A Sociedade Mundial de Vitimologia (IVM), aponta que 23% das mulheres brasileiras são sujeitas a algum tipo de violência: física, moral, sexual, patrimonial, psicológica. Os registros da Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180, de 2011, notificou 58.512 casos de violência, a agressão física ficou em primeiro lugar (65%), seguida da psicológica (38%), da moral (32%) e da sexual (12%).

As relações sexuais não desejadas nas relações afetivas nem sempre são reconhecidas como violência pelas mulheres. Segundo Fernandes (2015) a sexualidade é para o homem a principal presença do poder masculino. A noção de posse em relação a mulher faz com que o estupro dentro do casamento ou da união estável seja considerado normal entre os parceiros. Nem mesmo a vítima, muitas vezes, tem a noção de que pode se recusar a prática sexual.

Segundo Waiselfisz (2012), dados do Sistema de Informação de Agravos de Notificação (SINAN), do Ministério da Saúde, referentes a violência contra a mulher, registraram 70.270 atendimentos do sexo feminino por violências, sendo que 70% das ocorrências teriam ocorrido na residência, e teria sido praticada por parceiros ou ex-parceiros.

Com os números de homicídios de mulheres, elencado anteriormente na tabela 2, os dados do SINAN e da IVM, identificamos que o lar, conhecido como o lugar mais seguro para se habitar, para essas mulheres tornou-se o local de maior risco para suas vidas. O afastamento do agressor do local onde convive com a agredida não garante que essa esteja segura de outros tipos de violência.

Nota-se que a lei, apesar de se tornar um avanço para a conquista feminina, deve ser acompanhada por medidas paralelas para que tenha sua eficácia mais atuante na sociedade. A rede de integração de atendimento é um serviço oferecido para a mulher e considerado um escape para uma real eficácia da Lei 11.340/2006. Nessa rede está inserida as Casas da Mulher Brasileira.

### **3.2. Casa da Mulher Brasileira (CMB)**

No dia 30 de agosto de 2013, Dilma Rousseff, Presidente do Brasil a época, colocou em vigor o Decreto nº 8.086/2013 que instituiu a criação do Programa Mulher: Viver sem Violência, trazendo em seu escopo a unificação de atendimentos especializados e voltados a mulher em situação de violência e atendendo também as necessidades trazidas pela Lei Maria da Penha.

A coordenação do programa ficou a cargo dos Ministérios da Justiça, da Saúde, Combate à fome, Trabalho e Emprego e do Desenvolvimento Social em conjunto com a Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (SECRETARIA DE POLÍTICAS PARA MULHERES, 2015).

O objetivo do Programa Mulher: Viver sem Violência é proporcionar atendimentos especializados no âmbito da saúde, justiça, rede socioassistencial e promoção da autonomia financeira, proporcionando as mulheres vítimas de violência mais comodidade, rapidez no processo e segurança. O desenvolvimento do programa foi estabelecido considerando a:

I - Implementação das Casas da Mulher Brasileira, que consistem em espaços públicos e se concentraram os principais serviços especializados e multidisciplinares de atendimento às mulheres em situação de violência;

II - Ampliação da Central de Atendimento à Mulher - Ligue 180;

III - organização, integração e humanização do atendimento às vítimas de violência sexual;

IV - Ampliação dos Centros de Atendimento às Mulheres nas Regiões de Fronteiras Secas, que consistem em serviços especializados de atendimento às mulheres nos casos de violência de gênero, incluídos o tráfico de mulheres e as situações de vulnerabilidades provenientes do fenômeno migratório; e

V - Promoção de campanhas continuadas de conscientização do enfrentamento à violência contra a mulher (Brasil, 2013, p 1).

Dentre estes elementos citados, a Casa da Mulher Brasileira (CMB) é o eixo deste trabalho, uma vez que se configura como uma das prioridades do programa.

O Decreto nº 8.086/2013 descreve a CMB como “espaços públicos onde se concentrarão os principais serviços especializados e multidisciplinares de atendimento as mulheres em situação de violência” (BRASIL, 2013). Essa política pública é regida por uma gestão compartilhada entre órgãos e entidades públicas da União, dos Estados, do Distrito

federal e dos Municípios e com entidades do terceiro setor. É importante pontuar que, tendo em vista o pacto federativo, aos entes federativos não fica estabelecido nenhuma obrigação. Embora não haja disposição sobre a forma de adesão dos governos subnacionais a política, geralmente tem sido efetivada por meio de parcerias entre a Secretaria de Políticas para as Mulheres e os governos estaduais, municipais e distrital.

O projeto arquitetônico de todas as CMB no país foi planejado como um espaço de integração de serviços públicos, com 24h de funcionamento, de modo a facilitar a articulação e o trânsito das mulheres atendidas, procurando ofertar um espaço seguro que garanta atendimento humanizado e com redução de custos para as mulheres em situação de violência (SPM, 2013).

A estrutura da instituição é dividida de maneira a comportar todos os órgãos que compõem as diversas etapas as quais as mulheres em situação de violência geralmente passam. A estrutura atual da Casa está disposta conforme a figura abaixo:

**Figura 1: Divisão estrutural de serviços da Casa da Mulher Brasileira**



Fonte: Secretaria de Políticas para as Mulheres/ Casa da Mulher Brasileira.

Conforme exposto na figura 1, a estrutura da CMB é composta pelos seguintes serviços:

- Acolhimento: é a porta de entrada das mulheres na instituição. Esse serviço deve estar disponível 24h por dia, todos os dias da semana e fins de semana, incluso feriados. Nessa parte

é realizado o atendimento e acolhimento humanizado as mulheres, adiante é feito a qualificação da demanda e a realização de encaminhamentos aos serviços da Casa a partir das necessidades apresentadas.

- Apoio Psicossocial: Formado por uma equipe multidisciplinar que presta atendimento psicossocial continuado e dá suporte aos demais serviços da Casa, auxiliando a superação e o impacto da violência sofrida, resgatando a autonomia e autoestima dessas mulheres. A equipe conta com o apoio do Centro Especializado de Atendimento à Mulher.

- Central de Transportes: Serviço que possibilita o deslocamento de mulheres atendidas pela CMB para os demais serviços da rede.

- Alojamento de passagem: É um espaço de abrigo temporário de curta duração (preferencialmente até 48h) para as mulheres em situação de violência, podendo contemplar também as filhas (os).

- Brinquedoteca: É um serviço de apoio às mulheres que buscam atendimento na CMB. Acolhe crianças de 0 a 12 anos que não estejam acompanhadas, enquanto as mulheres recebem atendimento em qualquer um dos serviços.

- Serviço de Autonomia Econômica: Esse serviço visa orientar e direcionar para programas de auxílio e promoção da autonomia econômica de geração de emprego e renda, buscando resgatar o fortalecimento econômico das mulheres por meio de qualificação profissional e de outras formas de acesso a renda.

- Delegacia Especializada: Realiza ações de prevenção, proteção e investigação dos crimes de violência doméstica.

- Juizado Especializado em Violência Doméstica e Familiar contra as Mulheres: Conforme previsto na Lei Maria da Penha, são órgãos responsáveis por processar, julgar e executar os casos judicializados de violência doméstica.

- Defensoria Pública: Tem a finalidade de fornecer assistência jurídica, orientar as mulheres em situação de violência sobre seus direitos.

A CMB é uma política pública implantada recentemente e é conhecida como rede de atendimento as vítimas de violência contra a mulher. Este trabalho busca analisar a eficácia dessa política desde sua implementação, em 2013 até 2020. A investigação circunda na análise da proposta do governo federal, de construção e funcionamento dessas unidades; o orçamento

anual do período de 2014 a 2020 é analisado a fim de obter o quanto está sendo investido para manutenção e ampliação dessa política. Por ser uma política que abrange vários setores de atendimento, é oportuno verificar a funcionalidade dos serviços de atendimento prestados nas unidades espalhadas por todo território nacional.

A análise baseia-se na pesquisa qualitativa, com apoio de investigação documental e análise histórica, e quantitativa, do qual os dados serão coletados do sítio oficial do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, do Portal da Transparência e do sítio Siga Brasil do Senado Federal.

### **3.3.Implementação da Casa da Mulher Brasileira**

Com a criação do Decreto nº 8.086/2013 e instituição da Casa da Mulher Brasileira, a Presidente da época, Dilma Rousseff, prometeu, em seu primeiro mandato, de 2011 a 2014, a criação de 27 unidades espalhadas por todo o país, uma em cada unidade federativa, porém, a meta não foi cumprida. Em sua reeleição, de 2015 até seu impeachment em agosto de 2016, o discurso proferido por ela seria a continuação e implementação das Casas até o ano de 2018. Segundo a Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), apenas duas unidades foram construídas, uma em Brasília e a outra em Campo Grande (MS). No ano de 2019 foram contabilizadas, ao todo, sete CMB espalhadas por todo território nacional.

Com relação ao custo de investimento financeiro para lançamento do Programa, a Secretária Nacional de Políticas para as Mulheres da época, Eleonora Menicucci mencionou que estavam previstos o investimento de R\$ 115,7 milhões, destinados a construção dos centros de atendimento, compra de equipamentos e manutenção” (MACEDO, 2013).

Além de garantia de recursos financeiros, o governo federal previu apoio aos municípios e estados com a doação de terrenos de propriedade de órgãos da União com o objetivo de garantir a construção da estrutura física da CMB. O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) faz a Gestão do Patrimônio Imobiliário da União, que identifica possibilidade de apoio às diversas políticas públicas.

Verificamos no Relatório de Gestão do MPOG de 2014 que foram adquiridos por meio deste órgão alguns terrenos para construção de 3 CMB no país. Estes terrenos foram adquiridos:

[...] para a construção das Casas da Mulher Brasileira, dentro do “Programa Mulher: Viver sem Violência”, parte integrante da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. As 03 áreas estão localizadas

nos municípios de Curitiba (PR), Salvador (BA) e São Paulo (SP), com área total de mais de 25 mil m<sup>2</sup> (BRASIL, 2014).

A primeira Casa da Mulher Brasileira foi inaugurada em Campo Grande – MS em 03 de fevereiro de 2015, com investimento de R\$ 18,2 milhões do governo federal. A segunda a ser inaugurada foi a de Brasília – DF, em 02 de junho de 2015 custando R\$ 7,9 milhões. Em Curitiba – PR a abertura da Casa aconteceu em junho de 2016 e o investimento do governo federal foi em torno de R\$ 10,0 milhões. Em São Luís – MA a instalação ocorreu no dia 14 de novembro de 2017 e foram destinados R\$ 10,1 milhões; a localizada em Boa Vista – RR foi aberta no dia 03 de dezembro de 2018 e representou para o governo o investimento de R\$ 10,5 milhões; a de Fortaleza – CE foi aberta em dezembro de 2018 e o governo federal investiu R\$ 9,4 milhões para a construção. A última unidade até 2020 é a de São Paulo – SP, inaugurada em 11 de novembro de 2019 e custou ao cofre do governo federal o equivalente a R\$ 10,3 milhões.

Dentre todas essas unidades, todas estão em funcionamento. A região norte é composta por apenas uma Casa da Mulher Brasileira, o mesmo se ver nas regiões sul e sudeste do Brasil. A região nordeste apresenta duas unidades, assim como no centro – oeste. A distribuição geográfica das unidades da CMB no território nacional é avaliada como desproporcional aos índices de violência contra a mulher.

Segundo dados do Mapa da Violência 2015, o Estado de Roraima apresentou em 2013 uma taxa de homicídio de mulheres no valor de 15,3 por 100 mil mulheres. A região Norte do país apresentou a maior taxa de homicídios de mulheres entre os anos de 2007 e 2010. Em seguida temos o Nordeste, Sul, Sudeste e, por último, o Centro-Oeste.

A proposta levantada por Dilma tinha como objetivo ampliar e atender todo território nacional com políticas que garantissem a preservação dos direitos da mulher. Entretanto, como visto anteriormente, não foi possível a implementação de todas unidades e hoje temos apenas uma CMB atuando na região norte do país.

A implementação dessa unidade no estado de Boa Vista – RR aconteceu em 2018, porém as aberturas dos atendimentos só aconteceram de fato com a reinauguração ocorrida no dia 15 de janeiro de 2019, ofertando 07 serviços a mulher em situação de violência. Acolhimento, Brinquedoteca, Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher, Ronda Maria da Penha, alojamento de passagem, transporte e autonomia econômica e administrativo. Quanto aos demais serviços como, Juizado Especializado de Violência Doméstica e Familiar

contra a Mulher, Promotoria Especializada de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher e Defensoria Pública do Estado de Roraima, estes ainda não ocuparam a estrutura da CMB e estão em processo de implementação.

Esses equipamentos de justiça, segundo o governo de Roraima, precisam ser instalados para garantir a assistência as mulheres vítimas de violência. Outra questão também proferida por esse estado é o fato de a DEAM não funcionar em tempo integral na Casa, tendo em vista que está só atende das 07:30 as 19:30, fora este período o atendimento é feito por agentes que apenas efetuam Boletins de Ocorrências, deixando as vítimas desassistidas a noite, feriado e fins de semana (RORAIMA, 2019)

A realização de todos os serviços previstos no modelo da CMB assim que inauguradas é uma dificuldade a ser enfrentada por quase todas as unidades construídas. A localizada em Curitiba – PR iniciou suas funções sem a instalação da DEAM e do IML, somente a partir de maio de 2017, um ano após a construção, houve o início dessas atividades (Curitiba, 2017). Na unidade de Fortaleza – CE, a reclamação principal foi pela falta de psicólogas e assistentes sociais em atuação no alojamento de passagem, causando seu fechamento temporário (RODRIGUES, 2019).

Delben (2015) menciona que o acompanhamento em serviços psicossociais nessa rede de atendimento da CMB é uma garantia de proteção a mulher, ou seja, a vítima estará resguardada pela legislação e também por outras medidas paralelas, que não fazem parte do judiciário, e que são capazes de orientar e tirar a vítima desse ciclo de violência em que vive.

Com relação à estrutura predial das Casa, o governo de Roraima salientou que estava causando prejuízos no atendimento as vítimas de violência. As falhas estruturais do prédio da CMB, como exemplo, as infiltrações, desabamento de forros em razão da má qualidade do material utilizado, problemas com instalações elétricas tem provocado danos nos equipamentos (RORAIMA, 2019). Mesmo com esses impasses o estado continua no atendimento as mulheres, caso bastante diferente na CMB de Brasília - DF. Esses mesmos questionamentos foram fatores cruciais para determinar o fechamento da unidade na capital federal que foi inaugurada em 2015, mas precisou ser interditada três anos depois por risco de desabamento (ZAREMBA, 2019). O destaque em vermelho apresentado no mapa é que a nova unidade foi inaugurada em abril de 2021 em um novo endereço, na Região Administrativa de Ceilândia e em um novo prédio. Os serviços não estão todos disponíveis de imediato, serão disponibilizados por etapa. Na primeira, serão oferecidas as ações de acolhimento e triagem.

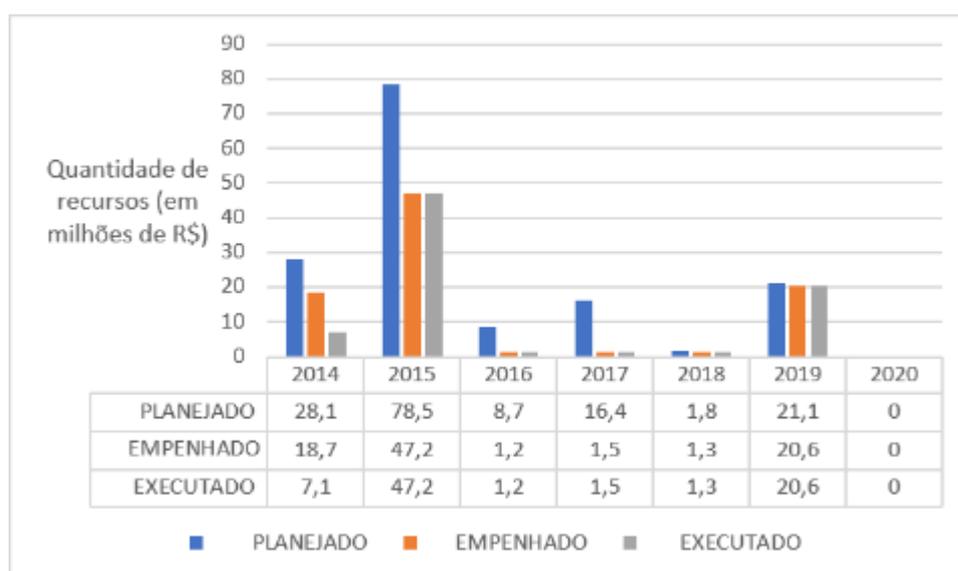
Posteriormente, serão instalados os espaços da Defensoria Pública e do Ministério Público. As unidades de Campo Grande – MS e de São Luís - MA são referências de atendimento as vítimas de violência e hoje estão em pleno funcionamento, com todos os serviços ativos.

A CMB de São Paulo, inaugurada recentemente, estava pronta estruturalmente desde 2016. Até então, não se tinha atendimento e nem funcionários que cuidassem da estrutura do local; somente em 2018, a unidade abriu as portas, mas não iniciou os atendimentos de imediato. No ano de 2019 foi possível sua inauguração e atualmente funciona com todos os serviços previstos no plano de implementação. As justificativas do governo para o atraso nas inaugurações foram os impasses financeiros entre governo federal e estadual.

A implementação dessa política é um serviço oferecido para a mulher e é considerado um escape para uma real efetivação da Lei Maria da Penha, porém, diante do que foi exposto, vários são os problemas enfrentados para garantir sua eficácia. A falta de investimento e de recurso por parte do Estado e Municípios são alguns dos obstáculos enfrentados na criação e desenvolvimento dessa política pública.

O gráfico 03 demonstra o aporte de recursos realizado pelo governo federal na construção das unidades da Casa da Mulher Brasileira entre 2014 e 2020.

**Gráfico 02: Recursos do Governo Federal para a construção da Casa da Mulher Brasileira. 2014/2020.**



Fonte: Elaboração própria. Dados do Portal Siga Brasil.

Em 2015, o orçamento para a construção das unidades da Casa da Mulher Brasileira chegou a R\$ 78.5000.000,00, que foram gastos apenas R\$ 47.2000.000,00. Contudo, salta aos olhos a redução dos recursos destinados a ação a partir de 2016. De acordo com os dados do Portal Siga Brasil, no ano de 2018, dos R\$ 1.8000.000,00 planejados, apenas R\$ 1.3000.000,00 foram investidos na construção das Casas. Em 2019, foram planejado R\$ 21.000.000,00, empenhado e executado o valor de R\$ 20.000.000,00. Esse aumento nos repasses não foi o mesmo visto nos valores de 2020. O que mais chama a atenção com relação a esse ano é que nada foi planejado, empenhado e executado para a construção e ampliação das casas da mulher. Segundo os dados do Siga Brasil, apenas R\$ 213.000,00 foram pagos para a construção de novas unidades no Brasil no ano de 2020.

O início do ano de 2020 foi marcado pelo início da pandemia da Covid-19, e esse cenário trouxe bastante impacto para o número de vítimas de violência. De acordo com o relatório do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, os feminicídios aumentaram 2% durante a pandemia, já as chamadas de emergência subiram 3,8%. Esse aumento é explicado pelo fato de a mulher está mais em casa neste momento pandêmico, a quarentena, o desemprego e o trabalho em home office são fatores que ajudaram na proximidade da vítima com o agressor, proporcionando a violência.

Por ser considerada uma das mais importantes políticas de combate à violência contra a mulher, a falta de repasses do governo federal para sua construção gerou questionamentos. Líderes partidários e oposição alegaram que não se pode reduzir recursos para enfrentar um problema que só cresce. Segundo o sítio da Câmara dos Deputados, de 2015 a 2019, houve uma queda de 82% na aplicação de recursos e um aumento de 68% nos casos de violência contra a mulher (Agência Câmara de Notícias, 2019).

O Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos, representado pela ministra Damarens, afirmou que a paralisação total em 2019 se deu por falta de acordo com a Caixa Econômica Federal para a construção de novas unidades. Também ressaltaram que o custo para construção de uma Casa é muito elevado e que estão trabalhando para melhorar e diminuir os gastos na implementação dessa política.

De acordo com o sítio eletrônico do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, há projetos em desenvolvimento com objetivo de adequação do modelo da Casa da Mulher Brasileira para locações moveis que tem custos menores de implementação. Também buscam ampliar a rede de atendimento para municípios menores:

A Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres do Ministério dos Direitos Humanos (SNMP/MDH) desenvolveu projetos de menor porte para instalação de Casas da Mulher Brasileira nos pequenos municípios. Agora serão quatro tipos, que atendem uma escala de municípios com 100 mil habitantes até capitais com mais de 1 milhão de habitantes. O novo formato permite a construção com apenas 500 mil reais. A proposta visa atender o público do interior, que ainda enfrenta dificuldade para ter acesso aos serviços. A captação de recursos para o orçamento de 2019 incluiu estes projetos, inclusive por meio de parlamentares que destinaram emendas para a construção de casas menores (MINISTÉRIO DA MULHER, DA FAMÍLIA E DOS DIREITOS HUMANOS, 2018).

Essa nova maneira de abordar a Casa da Mulher Brasileira é uma política do governo atual, do Presidente Jair Bolsonaro, e sua implementação está prevista para começar no início do ano de 2020.

#### **4. GOVERNO ATUAL E SUA POLÍTICA DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA**

O governo atual, presidido por Jair Messias Bolsonaro, instaurou o Decreto nº 10.112/2019 com o objetivo de alterar a redação do Decreto nº 8.086/2013 e instituir o Programa Mulher Segura e Protegida. A coordenação do Programa modificou-se e agora fica a cargo da Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres juntamente com o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. O propósito desse novo decreto é integrar e ampliar os serviços públicos existentes destinados às mulheres em situação de violência, por meio da articulação dos atendimentos especializados no âmbito da saúde, da justiça, da rede socioassistencial e da promoção da autonomia financeira (BRASIL, 2019).

As mudanças ocorridas com base no desenvolvimento do novo programa em relação ao novo decreto são caracterizadas pela integração do sistema entre as unidades acolhedoras e a Central de Atendimento à Mulher - Ligue 180; prevê unidades móveis para atendimento das mulheres, fora dos espaços urbanos; acolhimento humanizado às vítimas de violência sexual; além de campanhas continuadas de conscientização; capacitação dos atendentes e protocolos de atendimento (Ibidem, 2019).

No art. 5º do Decreto nº 10.112/19 ressalta-se que a implementação do Programa Mulher Segura e Protegida, com a Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres do Ministério da Mulher, Família e dos Direitos Humanos ficara a cargo do Ministério da Justiça e Segurança Pública, Ministério da Cidadania, e do Ministério da Saúde. Também é explícito que outros órgãos, quando convidados, poderão participar das ações de implementação, tais como o Conselho Nacional de Justiça, o Conselho Nacional do Ministério Público e o Conselho Nacional de Defensores Públicos-Gerais (Ibidem, 2019).

Com relação à questão orçamentaria, os recursos financeiros necessários à execução das ações serão oriundos do Orçamento Geral da União e de suas emendas, de parcerias público-privadas e de parcerias com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (Ibidem, 2019).

Ademais, o Programa Mulher Segura e Protegida estabelece o investimento previsto para a construção e equipagem das novas Casas da Mulher Brasileira. Estes valores, segundo o governo atual, tem o propósito de garantir as condições mínimas de construção e funcionamento das Casas da Mulher Brasileira.

**Tabela 2: Parâmetros para definição do modelo do serviço a ser adotado e do valor do investimento a ser pleiteado:**

<b>Unidade Administrativa</b>	<b>Número de Habitantes</b>	<b>Tipologia da CMB a construir</b>	<b>Investimento previsto na construção e equipagem</b>
Capital *	Acima de 1.000.000 de Habitantes	I	R\$ 10.470.000,00
Município	Entre 1.000.000 e 500.000 Habitantes	II	R\$ 5.940.000,00
Município	Entre 500.000 e 100.000 Habitantes	III	R\$ 1.526.000,00
Município	Entre 100.000 e 50.000 Habitantes	IV	R\$ 823.000,00
* Todas as capitais cuja população for menor que 1.000.000 habitantes serão modelo Tipo II, salvo parecer da SNPM justificando a adoção de outro critério. <sup>2</sup>			

Fonte: Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos.

<sup>2</sup> A SNPM desenvolveu quatro tipologias para a construção da edificação da Casa da Mulher Brasileira: • Tipo I – 3.671,00 m<sup>2</sup> de área construída; • Tipo II – 1.186,00 m<sup>2</sup> de área construída; • Tipo III – 269,19 m<sup>2</sup> de área construída; e • Tipo IV – 162,21 m<sup>2</sup> de área construída.

Além de promover a implementação de novas unidades de Casas, o desenvolvimento desse novo programa prevê unidades móveis para atendimento das mulheres, fora dos espaços urbanos, e tem o propósito de atender mulheres do campo, da floresta e das águas, com ações de prevenção, assistência jurídica, baseadas no Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência. Para a aquisição desses veículos está previsto uma cota mínima de R\$ 750.000,00, que garantem sua implementação nos estados e municípios que pretendam integrar os serviços de atendimento às mulheres em situação de violência.

A principal inovação do programa foi a aquisição dessas unidades móveis, consideradas mais econômicas e de fácil implementação. O governo alega que o custo médio das Casas costumava ficar entre R\$ 10 e R\$ 13 milhões nas gestões anteriores, o novo modelo pretende reduzir esses números. É possível construir e equipar as unidades móveis com apenas R\$ 800 mil. Cristiane Britto, titular da Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres, explica que o objetivo dessa inovação é ampliar o número de Casas. “A perspectiva é de ampliar o programa, considerando a importância do equipamento, que propõe atendimento humanizado e integrado às mulheres que estão em situação de violência”, esclareceu (BRASIL, 2020).

Com a redução nos custos de implementação dessa política, o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH) declara que se deve investir mais de R\$ 42 milhões na construção de 25 novas unidades da Casa da Mulher Brasileira até 2021, ampliando a política pública a municípios de pequeno e médio porte, que antes não conseguiam ser beneficiados. A previsão inclui recursos do próprio orçamento da pasta e emendas parlamentares.

O Decreto 10.112 de 12 de novembro de 2019 - Programa Mulher Segura e Protegida está em fase inicial de implementação, por isso não é plausível nos atentarmos a avaliar sua eficácia. Mas sabe-se que essa política busca ampliar e fortalecer o atendimento às mulheres vítimas de violência, dado que, segundo as estatísticas de homicídio de mulheres, as políticas anteriores não estavam sendo suficientes para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste trabalho foi analisar a eficácia das políticas públicas como medidas preventivas no combate à violência contra a mulher. A análise baseou-se na Lei 11.340/2006, mais conhecida como Lei Maria da Penha, e nos dados apresentados pelo Mapa da Violência e Siga Brasil e com a colaboração de outras organizações que também fazem atendimento às mulheres vítimas de violência - Casa da Mulher Brasileira.

A Lei Maria da Penha apesar de ser considerada uma legislação que serve de exemplo para o restante do mundo e reconhecida internacionalmente como uma das mais avançadas com relação ao combate à violência contra a mulher, dados e números provam que ainda há um grande número de mulheres que vivem em condições totalmente contrárias ao que a lei defende. Isso ocorre uma vez que não basta a previsão em lei para coibir e erradicar a violência, nem para punir e afastar o agressor. Fato é que, apesar das medidas protetivas que constam na lei, ainda não é possível uma garantia de que a mulher não voltará a sofrer algum tipo de violência.

Os problemas a serem enfrentados precisam ser solucionados o quanto antes para manter a eficácia dessas políticas. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário devem trabalhar em intersetorialidade e articulados para promover e implantar políticas públicas especializados para a vítima de violência.

A falta de investimento pelo Governo federal foi um dos principais motivos para a pouca eficácia das políticas de combate à violência contra a mulher. O reduzido número de repasses gera o aumento no número de casos e torna o trabalho de enfrentamento pouco efetivo. Como visto nos dados, os recursos repassados pelo governo foram insuficientes para garantir a construção e ampliação de novas casas. Além do problema estrutural que muitas apresentaram, os serviços oferecidos dentro de cada uma delas estão sendo ofertados pela metade, esse desfalque transmite insegurança a mulher vítima de violência, visto que, no caminho de procurar todas as medidas necessárias para conseguir proteção do Estado acabam desistindo de prosseguir com a acusação contra seu ofensor. A omissão desses serviços leva ao fortalecimento do ciclo de violência, e as pessoas que estão dentro desse ciclo tem grande dificuldade de se desvencilhar sem um apoio externo.

Diante de todas as dificuldades que as casas apresentaram, a reformulação da política da Casa da Mulher Brasileira é um dos objetivos principais do governo atual, buscando diminuir o investimento na construção de novas casas, o que, segundo o governo, era dispendioso, optando-se pela utilização de espaços já existentes e que seja possível abarcar todos atendimentos oferecidos pela política. Essa reestruturação é pelo Decreto 10.112/2019 e busca solucionar o quanto antes as lacunas que ainda existem no atendimento a essas mulheres.

No contexto atual de pandemia ocasionado pelo novo Coronavírus, os trabalhos presenciais, que antes eram uma rota de fuga para as mulheres, tornaram-se remotos – *home office*. As mulheres além de terem que trabalhar, realizar os afazeres de casa e cuidarem dos filhos, precisaram enfrentar o aumento no número de casos de violência e a diminuição no investimento de políticas no combate à violência contra a mulher.

Embora ainda exista alguns problemas e reformulações a serem solucionadas, não podemos negar que muitos avanços foram conquistados, mecanismos de prevenção foram criados, portanto basta compromisso do governo para efetivá-los.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARENDDT, Hannah. As origens do totalitarismo. Editora companhia das letras, São Paulo, 2004.

AUAD, Daniela. Feminismo: que história é essa? Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

BICUDO, Hélio Pereira. Violência: o Brasil sem maquiagem. São Paulo: Editora Moderna, 1994.

BLAY, Eva Alterman. Gênero e Políticas Públicas ou Sociedade Civil, Gênero e Relações de Poder. In: SILVA, Alcione Leite; LAGO, Mara Coelho de Souza; RAMOS, Tânia Regina Oliveira. Falas de Gênero: teorias, Análise e Leituras. Florianópolis: Editora mulheres, 1999. p.134-144.

BRASIL.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Justiça. O poder judiciário na aplicação da Lei Maria da Penha. 2013.

\_\_\_\_\_. Constituição de 05 de outubro de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 1.973 de 1º de agosto de 1996. Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 4.316 de 30 de julho de 2002. Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 847, de 11 de outubro de 1890. Código Penal dos Estados Unidos do Brasil. Coleção de Leis do Brasil de 1890.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 8.080/2013, de 30 de agosto de 2006.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940. Código Penal. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 31 dez. 1940.

\_\_\_\_\_. Lei do Império de 16 de dezembro de 1830. Código Criminal do Império do Brasil. Coleção de Leis do Império do Brasil de 1830.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 10.778 de 24 de novembro de 2003. Portal Câmara dos Deputados.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 11.340 de 07 de agosto de 2006. Lei Maria da Penha.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Ações Programáticas Estratégicas. Atenção Integral para Mulheres e Adolescentes em Situação de Violência Doméstica e Sexual: matriz pedagógica de redes. Brasília: Ministério da Saúde, 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Programa Mulher, Viver Sem Violência - Casa da Mulher Brasileira: Diretrizes Gerais e Protocolos de Atendimento. Brasília-DF, 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Brasília. 2014.

\_\_\_\_\_. Ordenações Filipinas. Senado Federal.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Políticas para as Mulheres. Plano Nacional de Políticas para as Mulheres 2013- 2015. Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2013.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Políticas para as Mulheres Presidência da República. Casa da Mulher Brasileira de 29 janeiro de 2015.

\_\_\_\_\_. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2008.

CARREIRA, Denise; PANDJIARJIAN, Valéria. Vem pra roda! vem pra rede!: Guia de apoio à construção de redes de serviços para o enfrentamento da violência contra a mulher. São Paulo: Rede Mulher de Educação, 2003. p. 19-20

CHAUI, Marilena. “Participando do Debate sobre Mulher e Violência”. In: Franchetto, Bruna, Cavalcanti, Maria Laura V. C. e Heilborn, Maria Luiza (org.). Perspectivas Antropológicas da Mulher 4, São Paulo, Zahar Editores, 1985.

CORREIA, Mariza. Os crimes da Paixão. Coleção Tudo é História (33). Editora Brasiliense, 1981.

COSTA, Ana Alice Alcântara. O Movimento Feminista no Brasil: dinâmica de uma intervenção política. In \_\_\_\_\_. Olhares Feministas. Brasília: Ministério da Educação: UNESCO, 2009 (Coleção Educação para Todos; v.10), p. 51-81.

CRUZ, Verônica. Estado regulador e políticas públicas. In: PASTORINI, Alejandra; ALVES, Andrea Moraes; GALIZIA, Silvina V. Estado e cidadania: reflexões sobre as políticas públicas no Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012. p.73-102.

DEL PRIORE, Mary. Histórias e Conversas de Mulher. 1ª, ed, São Paulo:Planeta, 2013.

DIAS, Maria Berenice. A lei Maria da Penha na justiça: a efetividade da Lei 11.340/2006 de combate à violência doméstica e familiar contra a mulher. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

DYE, Thomas D. Understanding Public Policy. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall. 1984.

FERNANDES, Valéria Diez Scarance. Lei Maria da Penha: O Processo Penal no Caminho da Efetividade: Abordagem Jurídica e Multidisciplinar. São Paulo: Atlas, 2015.

GOHN, Maria da Gloria. Movimentos sociais no início do século XXI: antigos e novos atores sociais. 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.p. 13-32.

GREGORI, Maria Filomena. Cenas e Queixas: Um Estudo sobre Mulheres, Relações Violentas e a Prática Feminista. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1993.

LASWELL, H.D. Politics: Who Gets What, When, How. Cleveland, Meridian Books. 1936/1958.

MACEDO, Danilo. Governo lança Programa Mulher, Viver sem Violência. Agência Brasil, Brasília, 13 mar. 2013.

MEAD, L. M. "Public Policy: Vision, Potential, Limits", Policy Currents, Fevereiro: 1-4. 1995.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. A violência dramatiza causas. In: Violência sob o Olhar da Saúde: a infrapolítica da contemporaneidade brasileira. Organizados por Maria Cecília de Souza Minayo et al. 1ª reimp. Rio de Janeiro. Editora Fiocruz, 2003. p. 23-47.

MORÃES, Márcia. Ser humana: quando a mulher está em discussão. Rio de Janeiro: editora DP& A, 2002.

MOREIRA, M. Violência doméstica e familiar: a lei Maria da Penha e o princípio da igualdade e a dignidade da pessoa humana. Porto Alegre: Nuria Fabris Editora, 2011.

OBSERVE – Observatório pela aplicação da lei Maria da Penha. Condições para aplicação da Lei 11.340/2006 (Lei Maria da Penha) nas Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAMS) e nos Juizados de Violência Doméstica e Familiar nas capitais e no Distrito Federal: Relatório Final. SARDENBERG, Cecília M. B. et al(Orgs). Salvador, 2010.

OBSERVE – Observatório pela aplicação da lei Maria da Penha. Histórico da Lei Maria da Penha.

OEA. Comisión Interamericana de Mujeres. In História de la Comisión Interamericana de Mujeres. Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer- 1994.

PASINATO, Wânia. "Femicídios" e as mortes de mulheres no Brasil. In. Cad. Pagu, Campinas, n. 37, p. 219-246, dez. 2011.

\_\_\_\_\_. Wânia. Lei Maria da Penha: novas abordagens sobre velhas propostas. Onde avançamos?. Civitas, 10(2), 216-232. 2010.

PINTO, Celi Jardim. Participação (representação?). Política da mulher no Brasil: limites e perspectivas. In. SAFFIOTI, Heleieth e MUÑOZ-VARGAS, Monica (org) Mulher brasileira é assim. Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos/NIPAS e Brasília: UNICEF, 1994.

PORTUGAL. Ordenações Filipinas. Ordenações e Leis do Reino de Portugal. Organizado por Candido Mendes de Almeida. 14ª. ed. Rio de Janeiro: Typ. Do Instituto Philomathico, 1870.

RECOMENDAÇÃO GERAL N. 35 SOBRE VIOLÊNCIA DE GÊNERO CONTRA AS MULHERES DO COMITÊ PARA ELIMINAÇÃO DE TODAS AS FORMAS DE DISCRIMINAÇÃO CONTRA A MULHER (CEDAW) brasil 2019.

RIBEIRO, Dominique De Paula. Violência contra a mulher. 1. ed. Brasília: Gazeta Jurídica, 2013.

RODRIGUES, Lívia Rocha. Políticas Públicas de Enfrentamento a Violência Contra a Mulher: Uma análise da Casa da Mulher Brasileira de Fortaleza/CE. Fortaleza. 2019.

SAFFIOTI, Heleieth Iara Bongiovan. A Mulher na Sociedade de Classes: Mito e Realidade. Petrópolis, Editora Vozes, 1976. Ver também Saffioti, Heleieth I. B. O Poder do Macho. São Paulo, Moderna, 1987.

\_\_\_\_\_. Heleieth Iara Bongiovani. Gênero, patriarcado, violência. 2.reimp. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2011.

SILVA, Maria Magdala Vasconcelos de Araújo. Capitalismo e políticas sociais: o dilema da autonomia dos cidadãos e da defesa da universalidade dos direitos sociais. In: PASTORINI, Alejandra; ALVES, Andrea Moraes; GALIZIA, Silvina V. Estado e cidadania: reflexões sobre as políticas públicas no Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012. p.17-44.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: Conceitos, Tipologias e Subáreas. Fundação Luís Eduardo Magalhães. São Paulo. 2002.

SPM/PR. Programa Mulher Viver sem Violência-Casa da Mulher Brasileira: Diretrizes Gerais e Protocolos de Atendimento. Brasília: 2016.

SPM/PR. Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. Brasília: 2011.

SPM/PR. Rede de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. Brasília: 2011.

TELES, Maria Amélia de Almeida; MELO, Mônica de. O que é violência contra a mulher. São Paulo: Brasiliense, 2003.

WASELFISZ, Julio Jacobo. Mapa da violência 2012: Homicídio de mulheres no Brasil. Centro Brasileiro de Estudos Latino Americanos – CEBELA e Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais - FLACSO. 2012.