

UFRRJ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO
TERRITORIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS – PPGDT

DISSERTAÇÃO

**INTERSECCIONALIDADE EM PRÁTICA: A VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER
NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO**

SAMARA RUZZA SOM LUCIANO

2024



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO
TERRITORIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS – PPGDT**

**INTERSECCIONALIDADE EM PRÁTICA: A VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER
NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO**

SAMARA RUZZA SOM LUCIANO

*Sob a orientação do Professor
Vinicius Ferreira Baptista*

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas**, no Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas, Área de concentração em Desenvolvimento Regional e Políticas Públicas.

Seropédica, RJ

maio de 2024

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Biblioteca Central / Seção de Processamento Técnico

**Ficha catalográfica elaborada
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)**

L937i Luciano, Samara Ruzza Som, 1998-
Interseccionalidade em Prática: A Violência Contra
a Mulher no Município do Rio de Janeiro / Samara Ruzza
Som Luciano. - Rio de Janeiro, 2024.
131 f.

Orientador: Vinicius Ferreira Baptista.
Dissertação(Mestrado). -- Universidade Federal Rural
do Rio de Janeiro, Programa de Pós Graduação em
Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas, 2024.

1. Políticas Públicas. 2. Violência contra a Mulher
. 3. Interseccionalidade . 4. Gênero. I. Baptista,
Vinicius Ferreira, 1987-, orient. II Universidade
Federal Rural do Rio de Janeiro. Programa de Pós
Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas
Públicas III. Título.



TERMO N° 645 / 2024 - PPGDT (12.28.01.00.00.00.11)

Nº do Protocolo: 23083.040151/2024-17

Seropédica-RJ, 06 de agosto de 2024.

**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E
POLÍTICAS PÚBLICAS**

SAMARA RUZZA SOM LUCIANO

Dissertação submetida como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre(a), no Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas, Área de Concentração em Desenvolvimento Regional e Políticas Públicas.

DISSERTAÇÃO APROVADA EM 29/05/2024

**VINICIUS FERREIRA BAPTISTA. Dr. UFRRJ
(Orientador, Presidente da Banca)**

ERICA DE AQUINO PAES. Dr.^a UFRRJ

ISADORA VIANNA SENTO-SÉ. Dr.^a UERJ

(Assinado digitalmente em 06/08/2024 11:18)
ERICA DE AQUINO PAES
PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR
CoordCGDir (12.28.01.00.00.00.72)
Matrícula: 1835843

(Assinado digitalmente em 06/08/2024 23:20)
VINICIUS FERREIRA BAPTISTA
PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR
Dept^aAdP (12.28.01.00.00.00.06)
Matrícula: 2159036

(Assinado digitalmente em 03/09/2024 10:40)
ISADORA VIANNA SENTO-SÉ
ASSINANTE EXTERNO
CPF: 124.480.217-40

AGRADECIMENTOS

Quero agradecer primeiramente ao Prof.. Drº. Vinicius Ferreira Baptista pela longa e proveitosa parceria e ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas (PPGDT) em sua totalidade pelas oportunidades durante a minha passagem no curso de Mestrado. Também gostaria de agradecer à Isabella Dias, também discente do PPGDT, pela confecção dos mapas da pesquisa. E por último agradecer a mim mesma por todo o esforço feito durante este processo.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001. This study was financed in part by the Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Finance Code 001.

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho à minha mãe, a mulher carioca mais resiliente que eu já conheci e a todas as outras mulheres cariocas suburbanas que mesmo enfrentando tantos obstáculos cotidianos ainda seguem a vida resistindo.

RESUMO

A violência contra a mulher (VCM) é um problema social no contexto histórico brasileiro (e global), o qual tem como um de seus elementos a diferenciação de papéis sociais de gênero atrelados, constituindo a perspectiva masculinizada como predominante quando se observam as dinâmicas de formulação de políticas públicas que delimitam o seu enfrentamento. Dentro desse contexto, são empregadas a teoria do ciclo da violência para analisar a violência doméstica e outros apontamentos fundados na perspectiva feminista acerca da temática e a interseccionalidade para compreender como a violência contra a mulher se manifesta simultaneamente com outras formas de desigualdade social, influenciando o acesso efetivo às políticas públicas de combate. O município do Rio de Janeiro é selecionado como objeto de pesquisa sob a justificativa da sua característica de metrópole de projeção internacional que exemplifica a interseccionalidade através da sua distribuição territorial, raça e gênero. Por meio de uma metodologia qualitativa e documental, como uso de estatísticas e banco de dados, o objetivo geral do trabalho, é a análise da implementação da rede de políticas públicas de combate à violência contra a mulher no município do Rio de Janeiro, considerando o ciclo da violência doméstica, a interseccionalidade e seus efeitos na prevenção de situações letais. Os resultados alcançados pela pesquisa incluem uma alta incidência de letalidade em baseadas em identidades sociais que são impactadas pela interseccionalidade de raça, gênero e território e os desafios operacionais na integração federativa durante a implementação da rede de enfrentamento no município e os impactos no prolongamento de uma desigualdade interseccional. As limitações se situam no acesso pleno às informações em relação ao atendimento de forma material, uma vez que diversos equipamentos foram integrados ao final do recorte temporal estabelecido pela pesquisa. A contribuição social dos resultados apresentados é ampliação da discussão sobre os desafios institucionais e sociais para a formulação de políticas públicas de enfrentamento à VCM na cidade do Rio de Janeiro a partir da apresentação de um perfil interseccional de vitimização da mulher carioca.

Palavras-chave: violência contra a mulher; desigualdade de gênero; interseccionalidade; políticas públicas.

ABSTRACT

Violence against women (VAW) is a social problem in the Brazilian (and global) historical context, which has as one of its elements the differentiation of linked social gender roles, constituting the masculinized perspective as predominant when observing the dynamics of formulation of public policies that delimit its confrontation. Within this context, the theory of the cycle of violence is used to analyze domestic violence and other notes based on the feminist perspective on the subject and intersectionality to understand how violence against women manifests itself simultaneously with other forms of social inequality, influencing the effective access to public combat policies. The city of Rio de Janeiro is selected as an object of research based on its characteristics as a metropolis with international projection that exemplifies intersectionality through its territorial distribution, race and gender. Through a qualitative and documentary methodology, such as the use of statistics and databases, the general objective of the work is to analyze the implementation of the network of public policies to combat violence against women in the city of Rio de Janeiro, considering the cycle of domestic violence, intersectionality and its effects on preventing lethal situations. The results achieved by the research include a high incidence of lethality based on social identities that are impacted by the intersectionality of race, gender and territory and the operational challenges in federative integration during the implementation of the coping network in the municipality and the impact on the prolongation of an intersectional inequality. The limitations lie in full access to information in relation to service in a material form, since several pieces of equipment were integrated at the end of the time frame established by the research. The social contribution of the results presented is an expansion of the discussion about the institutional and social challenges for the formulation of public policies to combat VAW in the city of Rio de Janeiro based on the presentation of an intersectional profile of victimization of women from Rio de Janeiro.

Keywords: violence against women; gender inequality; intersectionality; public policy

RESUMEN

La violencia contra las mujeres (VCM) es un problema social en el contexto histórico brasileño (y global), que tiene como uno de sus elementos la diferenciación de roles sociales de género vinculados, constituyendo la perspectiva masculinizada como predominante al observar la dinámica de formulación de políticas públicas. que delimitan su enfrentamiento. En este contexto, se utiliza la teoría del ciclo de la violencia para analizar la violencia doméstica y otros apuntes desde la perspectiva feminista sobre el tema y la interseccionalidad para comprender cómo la violencia contra las mujeres se manifiesta simultáneamente con otras formas de desigualdad social, influyendo en el acceso efectivo a las políticas públicas de combate. Se selecciona la ciudad de Río de Janeiro como objeto de investigación por sus características como metrópoli con proyección internacional que ejemplifica la interseccionalidad a través de su distribución territorial, raza y género. A través de una metodología cualitativa y documental, como el uso de estadísticas y bases de datos, el objetivo general del trabajo es analizar la implementación de la red de políticas públicas para combatir la violencia contra las mujeres en la ciudad de Río de Janeiro, considerando el ciclo de violencia doméstica, interseccionalidad y sus efectos en la prevención de situaciones letales. Los resultados alcanzados por la investigación incluyen una alta incidencia de letalidad basada en identidades sociales que se ven impactadas por la interseccionalidad de raza, género y territorio y los desafíos operativos en la integración federativa durante la implementación de la red de afrontamiento en el municipio y los impactos en la prolongación de una desigualdad interseccional. Las limitaciones radican en el acceso total a la información relativa al servicio en forma material, ya que varios equipos fueron integrados al final del tiempo establecido por la investigación. El aporte social de los resultados presentados es una ampliación de la discusión sobre los desafíos institucionales y sociales para la formulación de políticas públicas de combate a la VCM en la ciudad de Río de Janeiro a partir de la presentación de un perfil interseccional de victimización de las mujeres cariocas.

Palabras-clave: violencia contra las mujeres; desigualdad de género; interseccionalidad; política pública

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Total de Homicídios de Mulheres 2009-2019	44
Figura 2. Total de Homicídios Homens 2009-2019.....	44
Figura 3. Eixos Estruturantes da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres	62
Figura 4. Fluxo da Rede de Atendimento.	63
Figura 5. Rede de Atendimento no Município do Rio de Janeiro.....	1
Figura 6. Mapa de Letalidade Feminina por Área de Planejamento.....	64
Figura 7. Total de Ocorrências Registradas de VCM entre 2017-2022 na Área de Planejamento 5 por Batalhão.....	101
Figura 8. Medidas protetivas de Urgência deferidas em 2022 por Comarca	103
Figura 9. Total de Ocorrências Registradas de VCM entre 2017-2022 na Área de Planejamento 5 por Delegacia.....	104
Figura 10. Trajeto na rede de assistência na Área de Planejamento 5 a partir extremo oeste do município.	105

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Índice de Desenvolvimento Social por Área/Região de Planejamento.	65
Tabela 2. Letalidade Feminina na Cidade do Rio de Janeiro por ano.	70
Tabela 3. Taxa de Denúncias de Violência Contra a Mulher por 100 mil Mulheres.	72
Tabela 4. Registros de Violência Letal contra a Mulher na Cidade do Rio de Janeiro.	73
Tabela 5. Taxa por 100 mil de Denúncias de Violência Letal de Mulheres por Cor e Área de Planejamento.	75
Tabela 6. Denúncias de Violência Letal contra a Mulher por Escolaridade e Área de Planejamento.	76
Tabela 7. Casos de Violência Doméstica e Familiar nos Juizados do TJ-RJ de 2019 a 2022.	82
Tabela 8. Ranking do Índice de Progresso Social para a Área de Planejamento 5.	99
Tabela 9. Instrumentalização dos objetivos do Pacto Municipal e Estadual de Enfrentamento ao Feminicídio	107
Tabela 10. Limites de Implementação da rede de atendimento vigente na Zona Oeste	108

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Metodologia de Pesquisa e Tratamento de Dados.

25

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ALERJ	Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro
AP	Área de Planejamento
CIDH	Convenção Interamericana de Direitos Humanos
DEAM	Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher
DP	Delegacia de Polícia
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ISP-RJ	Instituto de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro
LMP	Lei Maria da Penha
NUAM	Núcleo de Atendimento à Mulher
ONU	Organização das Nações Unidas
PNEVCM	Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher
PPA	Plano Plurianual
SEPOL	Secretaria Estadual de Polícia Civil
SNPM	Secretaria Nacional de Políticas Para Mulheres
SPM-RIO	Secretaria de Políticas para Mulheres da Cidade do Rio de Janeiro
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
VCM	Violência Contra a Mulher

SUMÁRIO

Introdução	14
1. Problematização do Objeto de Pesquisa.....	17
1.1. Questões de pesquisa	23
1.2. Objetivos.....	24
1.3. Procedimentos Metodológicos.....	25
2. Referencial Teórico.....	27
2.1. Violência Contra a Mulher sob uma ótica estrutural para Políticas Públicas	27
2.2. O “Lugar” da Violência Contra a Mulher.....	37
2.3. Ciclo da Violência Contra a Mulher e suas Consequências Estruturais	43
2.4. Interseccionalidade e o Ciclo da Violência.....	48
2.5. Violência Feminicida.....	55
2.6. Lei Maria da Penha: Uma Diretriz para Políticas Públicas.....	61
3. Políticas de Enfrentamento e a Violência Contra a Mulher no Município do Rio de Janeiro.....	70
3.1. Violência Letal Contra a Mulher no Município e a Desigualdade Interseccional	69
4. Desafios da Operacionalização da Rede de Assistência no Município	79
4.1 - Centros de Referência Municipal e seu Papel de Articulador.....	94
4.2. Desigualdade Interseccional e a Área de Planejamento 5	100
4.3 – Os Limites de Absorção das Diretrizes Federais da Rede de Enfrentamento	114
CONSIDERAÇÕES FINAIS	117
REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO	121

Introdução

O objeto desta dissertação recai no problema da Violência Contra a Mulher, o qual consiste em uma forma de violação dos direitos humanos, limitador da capacidade de cidadania feminina nos espaços público e privado. Esta forma de violência se reproduz majoritariamente em contextos interpessoais, principalmente por meio da violência doméstica e familiar e do feminicídio, contudo pelo seu alicerce na desigualdade estrutural de gênero, ela se caracteriza também como um fenômeno transversal. Por grande parte da história legislativa brasileira, o status de cidadania feminino era inexistente ou limitado pela justificativa das expectativas sociais de gênero. O reconhecimento da igualdade civil apenas é estabelecido a partir da Constituição de 1988, não sendo suficiente para modificar e forma estrutural as relações sociais moldadas pelo gênero, isto é, no plano material as mulheres brasileiras em algumas instâncias se encontram em situação de tutela, uma vez que o espaço público ainda é reflexo da masculinidade.

A lentidão do reconhecimento da violência contra a mulher como um problema público elucida esta situação, na medida que o seu reconhecimento enquanto tal primordialmente depende do aval político que opera sob uma estrutura de Patriarcado Público, que consiste na estruturação legislativa e política da caracterização dos atributos relacionados ao gênero masculino como inerentes ao exercício da cidadania. Com o estabelecimento de uma base referencial no Capítulo 2, a partir da perspectiva feminista e interseccional acerca da violência contra a mulher, consideramos que para compreendê-la como um problema público violador de direitos humanos é preciso considerar toda a sua reprodução, sem desconsiderar os desdobramentos da violência doméstica, mas incluindo fatores relacionados à situação socioeconômica feminina como agravantes. A partir desta premissa, busca-se estabelecer a objeto geral do trabalho por meio da análise da implementação de políticas de enfrentamento à violência contra a mulher pelo lócus de sua ação sistêmica, evidenciando os empecilhos operacionais e políticos e considerando a influência de uma perspectiva masculina dominante na constituição da agenda institucional.

Os contornos teóricos estabelecidos para este trabalho partem da Teoria do Ciclo da Violência iniciada com os pressupostos de Lenore Walker a fim de consubstanciar aporte à construção de políticas de enfrentamento então vigentes no início dos anos 2020. A proposta articulou suas limitações na gestão pública frente à revitimização no âmbito da heterogeneidade da oferta de serviços de atendimento juntamente com a introdução da interseccionalidade no contexto da intensificação do Ciclo da Violência. Na identificação das limitações operacionais

da tradução da Lei Maria da Penha em uma rede de enfrentamento transversal, analisamos a capacidade de mobilização política acerca da distribuição de encargos políticos resultantes do enfrentamento à violência contra a mulher, reafirmando a relevância de inclusão das disputas políticas no processo de formulação de políticas públicas. A base referencial e técnica apresentada nos Capítulos 2, portanto, norteiam-se pelo propósito de compreender os desafios enfrentados na implementação e efetivação das políticas de enfrentamento à violência contra a mulher, considerando não apenas os aspectos teóricos, mas também a realidade prática da gestão pública e a complexidade das relações políticas envolvidas.

As bases empíricas atravessam a ocorrência da violência contra a mulher e seus desdobramentos letais no município do Rio de Janeiro a partir do capítulo 3, no qual demonstrou-se o caráter interseccional da vitimização feminina. Por meio do cruzamento de diversos dados dos equipamentos responsáveis pelo fluxo de atendimento às mulheres, idealizamos proposta de um perfil de vitimização das mulheres cariocas utilizando a interseccionalidade como ferramenta de reconhecimento de agravo no risco de letalidade. Esta concepção busca detectar pontos de melhoria no âmbito da implementação da rede de atendimento do município, apontando os efeitos da desigualdade territorial que resulta um cenário de interseccionalidade de problemas, afetando diretamente a experiência das mulheres no acesso efetivo a todos os equipamentos disponibilizados pelos diversos entes administrativos. Considerar as demandas do público-alvo no acesso à rede de atendimento, por conseguinte é fundamental para a proposição de um fluxo de atendimento próximo a realidade do exercício da cidadania feminina no Rio de Janeiro, propiciando uma redução das chances de revitimização institucional e interpessoal.

Os resultados apresentados pelo trabalho, nos capítulos 3 e 4 demarcam a definição de um perfil de vitimização das mulheres cariocas em situação de violência baseado em indicadores sociais geradores de interseccionalidade. Em paralelo, construímos um mapeamento por meio do cruzamento de informações dos entes federativos integrantes da rede de enfrentamento, com o objetivo de identificar os pontos de melhoria na implementação das políticas de enfrentamento à violência contra a mulher na cidade do Rio de Janeiro principalmente para mulheres negras com baixa escolaridade e residentes de bairros periféricos.

O trabalho foi efetivo em demonstrar como a insuficiência de outras políticas sociais promotoras de equidade no exercício da cidadania feminina podem afetar políticas focalizadas, como é o caso do problema público da violência contra a mulher. As limitações se situam no acesso pleno às informações em relação ao atendimento *in loco* prestado, visto que dada a expansão recente de alguns serviços da cidade, determinadas informações ainda não são

disponibilizadas ao público, todavia, com a correlação de documentos e informações oficiais das gestões Municipal e Estadual foi possível o mapeamento de uma insuficiência territorial nos serviços de atendimento à mulher, principalmente em bairros periféricos das Zonas Norte e Oeste.

Com a apresentação dos resultados baseada no aporte teórico escolhido, buscamos não apenas aumentar a conscientização sobre essa questão crucial, mas também contribuir para o desenvolvimento novas práticas de enfrentamento à violência contra a mulher e ao feminicídio, priorizando a promoção da autonomia feminina no âmbito transversal por meio de ações preventivas que busquem oferecer uma cidadania equânime. Com a inclusão da interseccionalidade como ferramenta de monitoramento de implementação de políticas públicas, a proposta é apresentar as matrizes de dominação que contornam a construção de uma desigualdade social estrutural, onde os encargos políticos recaem sobre mulheres cariocas negras, de escolaridade baixa e periféricas, que de forma sistemática tem a sua cidadania tutelada por construções sociais relacionadas ao gênero, raça e território nas quais habitam.

1. Problematização do Objeto de Pesquisa

A Violência contra a Mulher (VCM) tem como uma de suas características marcantes, as dinâmicas sociais e culturais capazes de produzir e reproduzir papéis de gênero de forma hierarquizada, os quais se manifestam de maneira histórica, estrutural e articulada por marcadores sociais como classe, raça e outros aspectos sociais prementes às percepções e experiências de determinados indivíduos ou grupos (SAFIOTTI; SOUZA, 1995). Esta forma de violência congrega arcabouço social constituinte de disparidade em contínua interação, ou seja, não ocorrem separadamente dos padrões de gênero que são estabelecidos em sociedade – isso significa que é uma violência com base no gênero, evocando padrões, papéis e performances envolvendo o masculino e feminino, o macho e fêmea (SAFFIOTTI, 2004; BUTLER, 1999). Dessa forma, determinados aspectos socioeconômicos podem contribuir para a naturalização de características sociais do gênero feminino.

Segundo Joan Scott (1991), o termo “gênero” não possui apenas um aspecto de análise sobre o que significa o gênero feminino em sociedade, mas na interação entre formas de gêneros com o espaço público em um nível mais universal, na medida que, esses papéis também interagem com questões relacionadas a projetos políticos de poder. O papel social atribuído ao gênero “feminino”, portanto, quando reduzida apenas a aspectos relacionados exclusivamente ao gênero feminino não englobam detalhes importantes relacionados à sua vivência enquanto cidadã, que convive com outras estruturas de poder que também limita suas oportunidades e, que tem a capacidade de impactar na maneira com que se percebe a violência, e consequentemente, aumentar ou diminuir seu nível de letalidade.

O problema público da VCM é recorrente na agenda política em boa parte das esferas federativas desde o início do século XXI mediante estruturação de políticas federais. E, a partir deste período, a questão conta com proteção legislativa concreta, principalmente através da Lei Federal 11.340/2006, conhecida como Lei Maria da Penha, que cria mecanismos de combate à violência doméstica e de gênero e a Lei Federal 13.104/2015, que tipifica o feminicídio como uma qualificadora do crime de homicídio no art. 121 do Código Penal, bem como situa este delito no rol de crimes hediondos.

No que se refere em termos territoriais, em nível regional, no Estado do Rio de Janeiro, o arcabouço de combate a VCM conta com uma estrutura de sete Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAMs) espalhadas por todo Estado e centros de acolhimento presentes nas Regiões Metropolitana, e constante parceria com o poder judiciário através de projetos como o Observatório Judicial de Violência Contra a Mulher, ações socioeducativas de

prevenção e iniciativas de celeridade em processos, no acolhimento de medidas protetivas e encaminhamento para Casas-Abrigo.

Segundo o Dossiê Mulher, elaborado pelo Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro (ISP), em 2022, os registros gerais de VCM no Rio de Janeiro aumentaram 16,6% em relação a 2021 e, desde 2016, o número de denúncias está em crescente linearidade. Por volta de 65,1% dos homicídios dolosos registrados neste período foi de mulheres negras, enquanto mulheres brancas são maioria em todas as denúncias registradas em relação à casos de violência doméstica e familiar, conforme a Lei Maria da Penha (INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2023). É possível afirmar que apesar de uma rede integrada de legislações e políticas públicas em relação à proteção de vítimas de VCM, ainda há uma lacuna no que concerne a políticas públicas de prevenção à violência de gênero, que tenham como efeito uma diminuição expressiva nas denúncias.

Como pondera Lenore Walker (2017, p. 346), “ao longo do tempo, em um relacionamento violento, a construção de tensão torna-se mais comum (ou mais evidente) e o comportamento amoroso contrito diminui”, ou seja, na dinâmica da violência, a manifestação da violência física, principalmente se já antecedente, configura um estágio avançado do problema. Ademais, a informação de que a maioria dos casos ocorre dentro do espaço doméstico (ISP, 2023) dificulta a compreensão dos motivos pelos quais a violência permanece. Entretanto, as consequências da dinâmica doméstica acabam por impactar também o espaço público, na medida que, as vítimas não sofrem apenas consequências físicas, mas também sociais, na medida que a sua cidadania é prejudicada pela convivência com a violência.

A VCM se reproduz não somente de uma forma expressiva, de acordo com o ato físico, mas também de maneira estrutural, a partir do momento que é constituído um sistema que legitima a ação violenta e de onde homens retiram aspectos de legitimação (SEGATO, 2014). Quando analisada as denúncias informadas pelo Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro (ISP) relacionados à cidade do Rio de Janeiro, desde o início da divulgação em 2014¹, há uma predominância da manifestação física da VCM, sendo isto um indicativo que já existia anteriormente a denúncia, manifestações simbólicas da mesma violência. Portanto, é possível delimitar que a violência física já pode representar um agravamento substancial no risco de letalidade dessa vítima, já que possivelmente existe um cenário que propicia o silenciamento

¹ É por conta do ISP divulgar dados sobre violência contra a mulher apenas a partir de 2014, que os dados a respeito da aplicação da Lei Maria da Penha, bem como os registros nas cinco formas previstas em lei, serem efetivamente compilados pelo instituto apenas tendo o ano base 2013 em diante.

feminino à violência. Não obstante ao fato de que os registros do ISP são referentes às denúncias e não à casos, logo, é possível a existência de subnotificação neste contexto.

Considerando tal conjuntura, políticas que tem como objetivo o atendimento emergencial à vítima são orientadas por sentido reativo, na medida em que tratam do fato violento consumado. E, no caso de ocorrências de feminicídio, por exemplo, se apresentam como insuficientes em caráter preventivo, tendo em vista a morte da vítima. Doravante, dado o crescimento dos indicadores da VCM tanto em nível municipal quanto em nível nacional². Pode-se afirmar que ainda se faz necessário um aprimoramento na construção de políticas públicas que tenham a habilidade de estruturar meios preventivos à violência, logo, antever o problema público, na medida que em determinados momentos, isto pode ser um fator decisivo no resguardo da vida da vítima.

O Estado do Rio de Janeiro possui uma vasta diversidade socioeconômica, racial e territorial. Algumas informações levantadas pelo Mapa da Desigualdade, produzido pela Casa Fluminense em 2020, elucidam este contexto: Mulheres fluminenses recebem 17,2% a menos de rendimentos em relação aos homens, e quando, comparando especificamente mulheres negras e homens brancos, a disparidade chega a 50%, o que indica que as cidadãs fluminenses ainda encontram dificuldades em relação à independência socioeconômica. Na capital do Rio de Janeiro, 36% das crianças de 0 a 3 anos estão matriculadas em creches, em outros 10 municípios, o quantitativo não chega à 20%, essa informação é importante pois é notável a pressão social que envolve a atribuição do cuidado doméstico à mulher, mesmo local onde a mesma sofre mais violência de gênero.

Ainda existem outros problemas públicos, que afetam a cidade do Rio de Janeiro de uma maneira mais linear, ou seja, não correlacionados diretamente à desigualdade de gênero, mas que afetam a cidadania carioca constantemente, como a violência urbana constante, principalmente em comunidades e zonas mais carentes de atenção da administração pública, que são traduzidas em possíveis dificuldades no trabalho de autoridades policiais e de justiça no combate à VCM.

Um cenário de desvantagem em características socioeconômicas de determinados grupos de mulheres pode propiciar possíveis espaços em que a violência venha a incidir de forma impactante, demandando uma perspectiva interseccional analítica à conjuntura, na medida que além de causar possíveis danos físicos, causa restrições econômicas, e sociais. Não

² FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (coord.). **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2023**. 1º. ed. 2023. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/anuario-brasileiro-seguranca-publica/>. Acesso em 04 nov. de 2023.

é factível do ponto de vista de elaboração de políticas públicas marginalizar estruturas de poder da sociedade de modo que as mesmas se reproduzem na vida privada, dado que elas, enquanto fenômenos estruturais não podem ser dissociados e a tentativa de homogeneização de desigualdades que têm a capacidade de delimitar a experiência feminina acaba por silenciar mulheres mais vulneráveis que sofrem com preconceitos em relação à raça e classe (CREENSHAW, 1993).

Uma abordagem homogênea no que se refere às vítimas de VCM, não encara questões fundamentais como as situações de vulnerabilidade social que a vítima se encontra, apenas se concentra em soluções emergenciais e reativas ao fato que já está consumado. Sendo assim, não abrange o aspecto cultural desse fenômeno e não tem a capacidade de modificar estruturas sociais que servem de cenário para o problema público. De tal forma temos uma reificação de conceitos e a essencialização da perspectiva única das experiências das mulheres.

A perspectiva teórica da interseccionalidade como ferramenta de análise permite a capacidade de construir evidências às políticas públicas as dinâmicas de produção e reprodução das desigualdades regionais, sociais, raciais e econômicas, visto que a partir de uma visão teoricamente “imparcial”, neutra de gênero, de seus formuladores acaba por minimizar o impacto do problema sob outras óticas (COLLINS; BILGE, 2020). Políticas públicas, portanto, também têm a capacidade de manter essas relações de poder intactas, mesmo promovendo uma suposta abertura a estes grupos submissos politicamente.

A falta de proximidade com o que significa, em uma interpretação racial e socioeconômica, o que significa “ser mulher” pode ser um grande catalisador à falta de formulações de políticas interseccionais para mulheres que tenham como objetivo prevenir VCM e a perpetuação de uma desigualdade de gênero que se reproduz no espaço público. De tal forma que o problema não somente gera impactos físicos relacionados ao ato violento, também pode prejudicar a cidadania feminina em nível socioeconômico e consequentemente afeta a sua visibilidade política e cultural.

Relações de poder interseccionais são oriundas dessas diferentes esferas que interferem diretamente na representação política. Não há espaço para compreender a sociedade, e principalmente, o gênero feminino sem analisar também a forma com que o mesmo lida com outras identidades sociais que abrangem outros grupos. A formalidade de direitos é relevante para a precedência de formulação de políticas públicas em um contexto burocrático, entretanto, é importante ressaltar que a imparcialidade, só pelo fato de ser um dos princípios da administração pública, não é regra, ou seja, constantemente políticas públicas são definidas por debates de narrativas e interpretações culturais e socioeconômicas e fazem parte da democracia.

(PHILIPS, 2011). Entretanto, o questionamento principal em face a esse cenário é se essa democracia na esfera formal do direito de fato interage com a realidade social do gênero feminino.

A identificação de um problema público consiste em um processo político, na medida que uma questão apenas entra para a agenda pública ganhando notoriedade popular e política, dessa forma, a interpretação do problema necessita ser viável politicamente e tecnicamente e, sendo assim, nem sempre consegue abranger de maneira mais complexa a situação que se pretende solucionar (SECCHI, 2019). A formulação de políticas públicas, consequentemente, é resultado destas discussões da interpretação de atores políticos acerca do problema. A adoção de uma postura neutra em relação a determinados desdobramentos de um problema público pode acarretar impactos relevantes na efetividade da ação governamental.

A VCM quando interpretada por formuladores como apenas uma questão de relações interpessoais não leva em consideração a experiência feminina em sua totalidade, na medida que a mesma interage constantemente com outros fatores socioeconômicos que também impactam a sua capacidade de exercício pleno da cidadania em igual capacidade aos homens, e que, consequentemente, inviabilizam o acesso às políticas públicas de proteção e assistência que são as majoritárias na cidade do Rio de Janeiro.

A adoção desse panorama privado e neutro perante o problema da VCM reflete a falta de uma participação social mais contundente, na medida que a definição do problema público se torna algo muito menos complexo do que da maneira que ele é apresentado na realidade através da análise de dados. Dessa forma, uma política pública que tem como intuito uma postura reativa e que apenas se apoia nas instituições jurídicas em relação à VCM resulta em efeitos a curto prazo, mas não consegue solucionar o aspecto estrutural e historicamente construído, que constitui também em uma manifestação da VCM ocasionada pela desigualdade de gênero, porém de forma institucional através da própria administração pública.

A perspectiva de direito a viver sem violência em termos de gênero tem limitações no que concerne a enxergar as relações de poder que partem da violência, visto que seu principal papel se limita ao restabelecimento da igualdade formalizada através das normativas legais. Dentro do âmbito da justiça, é possível analisar aspectos econômicos, sociais e políticos que auxiliam na reprodução da violência. Entretanto, a política pública adotada para viabilizar o acesso às garantias jurídicas depende também da viabilidade política das ações. Neste contexto, é insuficiente uma análise de VCM que se reduza a apenas uma visão interpessoal e não do contexto histórico e político que, direta ou indiretamente, permite a propagação desse ato.

As pretensas neutralidade e homogeneidade empreendidas pela formalidade das normas se conjugam às políticas públicas, na medida em que a equidade de gênero se coaduna via art. 5º da Constituição Federal. Porém, a questão em si, quando considerada a materialidade, que se forma dada essa imparcialidade é se de fato existam ações governamentais suficientes que abranjam a normativa sobre a perspectiva de que a desigualdade de gênero se reproduz de diferentes maneiras, incluindo a sua interação com outros fatores que compõem a interseccionalidade do problema e a VCM.

O que se questiona, por conseguinte, é se há materialidade ao acesso pleno ao direito a viver sem violência baseada nos papéis sociais de gênero e se o mesmo se disponibiliza concretamente de forma equânime às mulheres, na medida em que, por motivos de problemas interseccionais, é basilar que a experiência feminina no contexto do Município do Rio de Janeiro se torna cada vez mais complexa quando adicionados elementos interseccionais, por exemplo. É importante ressaltar que, existe um risco em comum no que concerne à desigualdade de gênero, que tem como público-alvo majoritariamente mulheres, entretanto, isso não implica que este seja o único fator de análise.

Consequentemente, compreender fatores que contribuem para o incisivo aumento da VCM, também versa sobre que condições socioeconômicas favorecem casos extremos desse problema público, dado que a desigualdade de gênero impacta diretamente também na cidadania feminina em diferentes setores. Assim, o conceito de VCM se torna mais amplo, pois ele não somente se manifesta através de sua expressão física, mas também através de manifestações políticas, econômicas, psicológicas e morais, e consequentemente, se a formulação de ações de enfrentamento da VCM também se torna mais complexo.

O conceito de enfrentamento à VCM abrange eixos estruturantes de prevenção, combate, assistência e acesso e garantia de direitos. Sendo assim, suas ações programáticas atingem um público-alvo mais abrangente na medida que os eixos propõem políticas públicas direcionadas a diversos setores sociais (BRASIL, 2011). Sendo assim, abordar o enfrentamento enquanto objetivo de política pública constitui o reconhecimento do aspecto interseccional do problema, uma vez que são consideradas no processo de formulação da ação governamental possíveis marcadores sociais que atenuam a desigualdade estabelecida a partir dos padrões sociais de gênero.

Portanto, o problema de pesquisa do presente trabalho é: como o município do Rio de Janeiro desenvolve políticas públicas de enfrentamento à VCM considerando as perspectivas de rompimento com ciclo de violência doméstica em caráter interseccional e quais suas repercussões na dinâmica da prevenção das relações violentas?

1.1. Questões de pesquisa

Considerando o caráter indutivo desta pesquisa, temos questões que orientam a interface entre teoria e empiria, tendo como pressuposto as bases teóricas da interseccionalidade como ferramenta analítica para políticas públicas preventivas à ruptura do ciclo de VCM. Dessa forma, é assumida a premissa de que para analisar o problema público é demandado o contexto do objeto, sendo esse cenário interseccional, ou seja, permeado por dinâmicas relacionadas à raça, classe e territorialidade, se faz parte a avaliação do nível de impacto dessas conjunturas dentro do ciclo da violência. Logo, a orientação dessas questões é compreender a heterogeneidade dos marcadores sociais dentro dos casos e identificar possíveis atos simbólicos, provenientes do âmbito público ou privado, que antecedem e articulam a VCM.

A primeira questão é constituída pela negação da premissa principal apresentada, ou seja, a de que políticas públicas sem a incorporação do ciclo da violência e sem o conectivo da interseccionalidade (conceitual e técnico). Nessa conjuntura, se comprehende que a VCM segue uma lógica pseudo neutro-generificada e deslocada de marcadores sociais, na medida em que as ações governamentais estão dissociadas, aparentemente, do comprometimento de compreensão pela Administração Pública da VCM como um problema estrutural – em certa medida, não é factível crer na dimensão neutra, todavia, em termos aparentes de delimitação da política, a esfera pública se mostra contundente em destacar a “neutralidade”. Por conseguinte, nesse cenário o problema não é interpretado como fator central dentro de relações de poder, sejam elas públicas e privadas, e, portanto, não existem políticas públicas no sentido de impedimento do andamento do ciclo da VCM, visto que é adotada a percepção de que o problema não envolve necessariamente questões culturais e socioeconômicas e que não responde a um padrão de comportamento que é reproduzido tanto na esfera doméstica quanto na esfera pública.

A segunda questão é a de que as políticas públicas que abrangem o ciclo da VCM não adotam uma análise interseccional sobre o problema, ainda que considere parcialmente a existência de marcadores sociais interpretados de forma independente. Neste caso, a desvantagem de pensar o problema público da VCM como apenas uma experiência individual da vítima, baseado em relações domésticas e afetivas, é que se perde o significado estrutural de relações de poder que foram construídas ao longo da história e que também são responsáveis pelo atraso no acesso à cidadania e na concordância social de que esse fenômeno é algo que apenas está associado à vida privada e não tem implicações no espaço público (COLLINS,

2017). Nesse sentido, é adotada uma premissa de homogeneidade racial e periférica, bem como a imparcialidade entre os casos, o que inviabiliza estabelecer outros padrões além das dinâmicas interpessoais que ocorrem dentro do ciclo da violência.

A última questão contempla o cenário de políticas públicas que incluem o ciclo da violência e que se pauta por uma leitura interseccional como ferramenta conceitual e técnica. Sobre essa perspectiva existe a compreensão de que a VCM se relaciona diretamente com a experiência da cidadania feminina, na medida que ambas são impactadas por padrões de comportamento social generificados. A violência não é interpretada apenas pela sua manifestação física, mas como diferentes reproduções sociais que criam um sistema de exclusão social de diversos grupos de mulheres (HOOKS, 2020). Dessa forma, formulação e a implementação de políticas públicas incorporam o conceito da interseccionalidade para entender motivações dentro da dinâmica violenta, pois dependendo de seu contexto socioeconômico se comprehende que existe uma necessidade de ações governamentais interseccionais, isto é, o ciclo da violência não é prolongado somente pelas dinâmicas interpessoais do fato, mas também pela maneira como que essas dinâmicas se refletidas no espaço público.

1.2. Objetivos

Compreender como o município do Rio de Janeiro executa a rede de políticas públicas de enfrentamento à VCM a partir do ciclo de violência doméstica e da interseccionalidade e seus os impactos na prevenção das dinâmicas letais;

E como objetivos específicos:

- Investigar a relação entre a violência doméstica enquanto problema público em lógica interseccional e suas dinâmicas de enfrentamento;
- Compreender e analisar possíveis fatores interseccionais na violência doméstica e sua contribuição para com o prolongamento do ciclo da violência;
- Relacionar a estruturação do possível rompimento do ciclo da VCM com características interseccionais em ações desenvolvidas na cidade do Rio de Janeiro a partir dos fluxos institucionais da rede de políticas públicas de atendimento frente a prevenção da letalidade;

1.3. Procedimentos Metodológicos

A metodologia utilizada no presente trabalho quanto aos fins se situa no campo da pesquisa aplicada, em que nos pautamos pela abordagem qualitativa com o aporte de técnicas quantitativas, agregando, de um lado, o mapeamento territorial de áreas mais vulneráveis a efetividade de políticas públicas de combate à VCM e, do outro, meios qualitativos, a partir do levantamento de relatos da gestão pública municipal acerca da perspectiva do impacto da interseccionalidade no enfrentamento à VCM no município do Rio de Janeiro. Temos como base os entendimentos teóricos de Maryann Barakso, Daniel Sabet e Brian Schaffner (2014) para o desenvolvimento deste processo.

Para a construção de taxas populacionais com dados obtidos pelo Instituto de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro (ISP-RJ) foram utilizadas as informações contidas na plataforma DATASUS para a população total de mulheres residentes do Município do Rio de Janeiro. E para a população total de mulheres residentes do município conforme a raça e região administrativa, considerou-se as informações do Censo 2010 e da Prefeitura do Rio de Janeiro por meio da plataforma de banco de dados Data.rio do Instituto Pereira Passos, sendo estes os mais recentes com estes estratos de demografia fornecidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. O quadro 1 a seguir demonstra o detalhamento dos contornos metodológicos que se pretende utilizar ao longo do trabalho em sua totalidade:

Quadro 1. Metodologia de Pesquisa e Tratamento de Dados.

Natureza	Abordagem	Objetivo	Procedimentos	Técnica	Fontes	Tratamento de dados
	Quantitativa	Descritivo	Bibliográfico	Banco de Dados	Instituto de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro	Análise estatística
	Quantitativa	Descritivo	Bibliográfico	Banco de Dados	Sistema Municipal de Saúde	Análise Estatística
Aplicada			Bibliográfica	Livros e artigos científicos	Internet e Físico	Análise de conteúdo
	Qualitativa	Explicativa		Leis	Constituição Federal, Decretos e Leis	Análise de conteúdo
					Governo Federal, Governo Estadual,	Análise de conteúdo

Documental	Programas Públicos	Governo Municipal
	Secretaria de Políticas para Mulheres; Câmara Legislativa do Rio de Janeiro	Mapeamento de Dados

Fonte: Elaborado pela autora.

2. Referencial Teórico

2.1. Violência Contra a Mulher sob uma ótica estrutural para Políticas Públicas

Os impactos da violência sobre minorias políticas compreendem para além do ato violento partido de um agente em relação a outrem; ela pondera um contexto de justificação, dado que a instrumentalização da violência é delimitada a partir de uma conjuntura política (COLLINS, 1998). A instrumentalização da violência pode ser analisada também a partir dos cenários que seu modo é pressuposto ou fundamentado. Hannah Arendt (*apud* MIGUEL, 2019) estabelece que “a violência começa quando a fala termina”, indicando um apontamento teórico claro em que a violência surge como instrumento político a partir de um cenário onde não há capacidade de consenso político entre os atores. Entretanto, quem cria os limites das oportunidades de criação de consensos, de quem participa e que violências são permitidas neste contexto é o próprio espaço político.

A simplificação da reprodução da violência a partir de uma ótica de violação da “normalidade” (porque há de ser considerado o “normal”) afasta da penalidade qualquer possibilidade de relação com a institucionalidade do Estado, como se a criminalidade consistisse em uma subversão a um código legislativo e um ambiente político neutro e igualitário (MARQUES et al, 2019). Isto é, a abordagem da violência a partir de uma ótica interpessoal assume uma perspectiva de que a igualdade constitucional é suficiente no acesso à mecanismos de justiça. No que concerne à definição de violência a partir de uma perspectiva de gênero, a narrativa do seu uso aparece como forma de manutenção de uma moralidade social vigente a partir de uma “essência” masculina apresentada através da virilidade que não somente propicia a VCM, mas a violência entre homens (MACHADO, 2001).

A violência de gênero diz respeito à justificativa de seu emprego mediante construções culturais generificadas, considerando, todavia, os valores culturais masculinos como predominantes na normalização da violência. Assim como define Heleith Saffioti e Sueli Almeida (1995, p. 83) “A rigor, todavia, a falocracia se assenta na violência. Pode-se, por conseguinte, afirmar: embora nem toda violência seja de gênero, todo machismo é violento”. Ou seja, os padrões culturais de violência são percebidos através da sua dinamicidade relacional com o gênero masculino e reproduzidos pela sociedade em sua totalidade e, inclusive, no debate político.

A nomenclatura “violência contra a mulher” pode assumir uma perspectiva ampla sobre as variadas formas de dinâmicas violentas que perpassam a experiência do gênero feminino,

seja ela doméstica ou fora das relações íntimas, pelo tipo de relacionamento que está inserido no contexto, por sua relação com os padrões de gênero culturalmente estabelecidos ou até mesmo de acordo com o posicionamento da mulher na execução do ato. (PASINATO, 2015). Entretanto, a existência da VCM não é justificada unicamente via perspectiva individualizada, visto que independentemente da forma de reprodução, a fundamentação se dá normalização da violência parte da “natureza” do gênero masculino. Lourdes Bandeira (2014), define que o uso do termo “violência de gênero”, mesmo não definindo precisamente qual gênero é a vítima, também é tratado como equivalente de forma equivocadamente sinônima à VCM dada a intensidade da vitimização feminina e sua estruturação justificada na cultura social.

O estabelecimento de formas de VCM como alvo de interferência pela Administração Pública consiste em construir dada decisão política, visto que todo o processo de formulação de políticas públicas é constituído mediante visão geral dos atores políticos e da sociedade e que público-alvo que é afetado pelo problema público (SECCHI, 2019). Doravante, o problema público da VCM, tem a capacidade de se estender em diferentes domínios, a depender do campo de análise. Santos & Izumino (2005), estabelecem que existem três principais correntes de análise da VCM, sendo a primeira focada na dominação masculina, isto é, nas relações íntimas entre agente e vítima, a segunda corrente que é denominada como dominação patriarcal, que critica o controle social e político sob o gênero feminino, e por último, uma análise de domínio relacional, relativizando a dominação masculina e a subordinação feminina. À vista disso, é possível compreender a interpretação política de determinada ação governamental a partir desses três domínios, na medida que quanto menor for o campo de análise mais restrita é a visão dos atores políticos perante o seu impacto social.

É possível a partir de exemplos da legislação brasileira compreender o papel do poder político na legitimação da violência de gênero contra a mulher como instrumento de manutenção dos papéis sociais de gênero. Desde a promulgação do Código Penal de 1940 até 2009, o casamento entre vítima e seu estuprador era juridicamente apontado como medida indenizatória pela honra maculada da estrutura familiar para a resolução de crimes de estupro:

Art. 107 - Extingue-se a punibilidade:

VII - pelo casamento do agente com a vítima, nos crimes contra os costumes, definidos nos Capítulos I, II e III do Título VI da Parte Especial deste Código;

VIII - pelo casamento da vítima com terceiro, nos crimes referidos no inciso anterior, se cometidos sem violência real ou grave ameaça e desde que a ofendida não requeira o prosseguimento do inquérito policial ou da ação penal no prazo de 60 (sessenta) dias a contar da celebração. (BRASIL, 1940)

Além disto, o estabelecimento dos argumentos de “crime passional” e a “legítima defesa de honra”, como justificativa de assassinatos de mulheres por seus respectivos cônjuges ou parceiros íntimos e também o reconhecimento, desde o período chamado de “Primeira República” da violência conjugal como motivo de separação (BAKER, 2015), onde apenas em 2021, por decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) foi estabelecida a inconstitucionalidade do argumento³. A disparidade no exercício pleno da cidadania no espaço público, por meio da naturalização do espaço doméstico como referência de feminilidade, também é algo que faz parte do processo histórico legislativo brasileiro. As mulheres brasileiras até meados do século XX, não tinham o direito de autonomia jurídica e relações de vínculos de trabalho, o que também dificultava a sua mobilidade social e limitavam suas escolhas privadas (BRASIL, 1916). O cenário de subordinação no espaço público só se modificou com a promulgação do Estatuto da Mulher Casada em 1962, onde lhes foram conquistados direitos como o acesso ao mercado de trabalho sem a necessidade de anuência de seus maridos e direito aos bens que produzem advindos de sua renda. Entretanto, ainda permaneceu o estabelecimento do marido como chefe da família (BRASIL, 1962).

Consoante aos exemplos apresentados, a discussão no âmbito do espaço público, isto é, na história legislativa brasileira também reproduzia discursos que legitimam a hierarquia familiar que justifica a violência masculina contra a mulher e uma preferência a uma abordagem nas relações entre agente e vítima. Apenas em 1981, o Brasil assina e ratifica a “Convenção Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres”, aprovada em 1979 pela Assembleia Geral das Organizações das Nações Unidas (ONU). Esse tratado internacional, ainda vigente, tem como cenário político de sua ratificação uma ditadura civil-militar no Brasil, onde a tortura e assassinatos de brasileiros opositos ao regime eram e são amplamente conhecidos pela população, e, inclusive é documentado que mulheres presas políticas eram vítimas de torturas relacionadas especificamente ao seu gênero, como violência sexual e moral (BRASIL, 2010). Após a redemocratização brasileira, marcada pela Constituição de 1988, o Brasil sediou em 1994 e ratificou em 1996 a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, denominada como “Convenção de Belém do Pará”. Em 2001, 5 anos após a ratificação da Convenção, o Estado Brasileiro é condenado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), pela violação de seu

³ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (Brasil). Portal STF. STF proíbe uso da tese de legítima defesa da honra em crimes de feminicídio. Portal STF, Brasília 1, p. 1, 15 mar. 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=462336>. Acesso em: 9 jun. 2023.

artigo 7º no caso de violência doméstica e tentativa de homicídio de Maria da Penha Fernandes, onde a CIDH concluiu que as práticas jurídicas e penais aplicadas não foram adequadas à gravidade do caso.

Com os exemplos apresentados é evidente a constatação de que a violência pode ser utilizada dentro de um ambiente de normalidade política, na medida que seu uso é chancelado pela Administração Pública através da impunidade. A VCM comprova que existem relações de poder para além do que é praticado na materialidade jurídica, uma vez que sua motivação se dá pelas construções sociais dos papéis de gênero. Relações sociais que estabelecem a legitimidade do controle masculino sobre a vida feminina, assim como afirma Joan Scott (1990, p.14) “o gênero é um primeiro modo de dar significado às relações de poder”. Relações estas que incluem a violência como característica.

Gayle Rubin (2017) estabelece o conceito de “sistema sexo-gênero” para indicar que a estruturação da diferença sexual como justificativa para a construção de uma hierarquia de gênero onde “(...) a opressão não é algo inevitável, mas, sim, produto de relações sociais específicas que a organizam” (p. 23). Dessa forma, não é adequado compreender a existência do gênero feminino como passivo a estes valores culturais, sob pena de construção de passividade das mulheres, unicamente como sub-sujeitos da História, distantes de qualquer capacidade de agência, ainda que em condições de desigualdades estruturais. A mulher é um sujeito na História, independentemente da sua situação em relação à participação política, porque se não participa diretamente ela é afetada pelas decisões políticas que a dizem respeito (SCOTT, 2018), bem como reage. Isto significa que é capaz de produzir e reproduzir valores morais e culturais que reforcem a sua subordinação. A diferença é que o uso da violência como instrumento de manutenção de valores sociais e culturais relacionados ao gênero masculino é percebido socialmente como legítimo:

Assim, o Estado não somente acolhe o poder masculino sobre a mulher, mas o normatiza, proibindo e até criminalizando seus excessos. A punição das extravagâncias integra o poder disciplinador da dominação masculina sobre a mulher, exercido pelo Estado. Este não faz, portanto, senão ratificar a falocracia em suas dimensões material e "ideacional", dando-lhe a forma jurídica que caracteriza a dominação legalizada. (SAFFIOTI, 1994, p. 94)

A VCM, por conseguinte, representa em uma forma de transmissão de discurso, sendo assim, traz consigo a validação da existência de uma sociedade onde existe uma hierarquia de gênero que tem a capacidade de definir quem tem o poder de exercer esta forma de violência (SEGATO, 2014). O discurso, sendo assim, não tem outra forma de ser construído a não ser por meio da criação de um imaginário cultural e político que instrumentalize a violência como

parte de reprodução dessa hierarquia seja no espaço das relações privadas seja na restrição do exercício público dos elementos pertinentes à cidadania. A VCM não pode ser apresentada apenas por um ato individualizado com base em uma prerrogativa de diferença sexual e, consequentemente de gênero, baseado em discurso binário da força e virilidade masculina e na fragilidade feminina, ela também é uma forma de manter uma estrutura de influência política.

Para que a VCM se reproduza de forma cotidiana é necessária uma convergência entre seus desdobramentos materiais e culturais. Segundo o *Relatório Visível e Invisível: A Vitimização das Mulheres no Brasil*, em 2023, a média de episódios de VCM relatados consistia em quatro em um período de 12 meses, porém se analisados apenas os casos de mulheres divorciadas/separadas esses episódios crescem para uma média de nove ocorrências no mesmo período, sendo incluídos nessas ocasiões ameaças de morte. Outro cenário relevante trazido pela pesquisa é a reação das entrevistadas perante a situação de violência: 45% das entrevistadas não apontaram nenhuma reação, 32% procuraram família ou amigos (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA; INSTITUTO DATAFOLHA, 2023). O breve perfil de vitimização apresentado pelo relatório permite destacar a existência de perspectivas sociais de normalidade em relação ao uso da violência, principalmente em casos em que há uma maior evidência de perda de autonomia masculina sobre o relacionamento, especificamente, o momento do término. Não obstante, demonstra a produção e reprodução do ciclo da violência.

Patricia Hill Collins (1998) descreve as dimensões da violência estrutural a partir da construção de três fatores: o primeiro é o estabelecimento do poder político em legitimar o ato, sendo a consequência dessa decisão política concretizada através do segundo fator que consiste no estabelecimento de uma relação simbiótica entre a ação e o discurso, e, por último, a rotinização da violência em todo o tecido social. Se no cenário brasileiro uma parte considerável de mulheres afirma que não reage em situações de violência conjugal, isso não implica em afirmar de forma absoluta a sua passividade enquanto vítima, mas aponta a uma tendência das quais não reconhecerem a anormalidade da VCM em comparação com outras formas de violência presentes no cotidiano. Sendo essa falta de reconhecimento apenas justificada em construções culturais e políticas sobre o que de fato pode ser considerado “violência”. Logo, é pela incorporação de uma estrutura simbólica de relações violentas como parte do poder político que se desenvolve uma estrutura complexa e dinâmica de violências.

Assim, o gênero feminino não convive com a manifestação da violência apenas em seus relacionamentos conjugais, porque a VCM possui um discurso político que estabelece limites acerca do seu papel social. A perpetuação da VCM está diretamente relacionada à permanência de uma protagonismo da percepção formulada a partir do gênero masculino precisamente nos

espaços de criação de consensos políticos e culturais que constroem os papéis de cada gênero. A reprodução do comportamento é viabilizada a partir de um processo que ocorre de forma sistemática em diferentes esferas de poder e que se manifesta primeiramente de forma política, social e cultural, sendo assim a violência de forma instrumental a última instância dessa dinâmica que está presente tanto nas relações interpessoais quanto na estrutura social de maneira mais abrangente (WALBY, 1991; SEGATO, 2014). A compreensão estrutural da VCM só pode ser viável, como aponta Gregori (1993, p.134), quando é reconhecido que “A dominação e a discriminação à mulher existem também nas relações “normais” e, por isso, sofisticar a compreensão da violência deve permitir apreender os variados modos pelos quais as relações de gênero se atualizam”.

O estabelecimento formal do fato como parte da agenda pública a partir de novos marcos legislativos não garante a sua tradução irrestrita em políticas públicas, uma vez que o poder político jurídico-institucional das lógicas legislativas também parte de dinâmicas generificadas. É necessário compreender que grupos formam o discurso político que se transforma em ação governamental e a sua capacidade de mobilização no momento de formulação (CAPELLA, 2018). Por exemplo, o de mulheres eleitas no Congresso Nacional para a legislatura de 2023 a 2026 forma 18% do total de deputados federais eleitos, no entanto uma parte considerável das deputadas defende pautas voltadas às ideologias conservadoras, consequentemente resultando em possíveis conflitos sobre novos avanços na equidade de gênero e na conservação dos que já são estabelecidos legalmente⁴. A falta de representatividade feminista também é percebida na sociedade, segundo pesquisa realizada pelo Instituto Febraban, intitulada “Mulheres, Preconceito e Violência”, em março de 2022, 68% das entrevistadas não sabiam nomear mulheres relevantes na história cultural e política brasileira (IPESPE; FEBRABAN, 2022). A presença de debates feministas desde a redemocratização brasileira em meados dos anos 80, incluindo a VCM, ainda não reflete na tradução completa da percepção social da desigualdade de gênero estruturante como um fator determinante para esse cenário, o que pode denotar que ainda há predominância de uma visão predominantemente baseada nas interpretações do gênero masculino acerca do problema.

Sobre essa perspectiva da representatividade política, há a compreensão clara de que a decisão entre a anormalidade e a normalidade da VCM passa por um filtro político masculino, ou seja, utiliza-se da capacidade política de restringir a participação social da construção de

⁴ABREU, Marsa; MORI, Natália. Como fica a representação feminina no Congresso Nacional a partir de 2023?. Brasil de Fato, Brasília, p. 1, 5 out. 2022. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2022/10/05/como-fica-a-representacao-feminina-no-congresso-nacional-a-partir-de-2023>. Acesso em: 9 jun. 2023.

uma nova forma de compreensão do que de fato significa violência (COLLINS, 1998). É a partir da idealização de uma versão universalizada e imparcial da violência, que pode ser descrita em qualquer situação visto que ela se baseia exclusivamente em um aspecto biologizante do gênero feminino e não da VCM como forma de um discurso político sistêmico. A VCM ocorre a partir do momento em que a vítima viola a sua subordinação ou o seu parceiro interpreta a situação como tal. O contexto do crime é uma reafirmação das relações de poder de gênero.

A ideia de consenso político, é formada principalmente a partir do voto que é garantido constitucionalmente a ambos os gêneros, sendo, portanto, seu reflexo acerca da sua opinião pública. O contexto da democracia representativa sendo assim manifesta uma suposta imparcialidade em relação ao debate político visto que na atualidade todas e todos têm direito a essa forma de representação, entretanto Susan Okin (2012, p. 188) contrapõe:

O compromisso generalizado com o ideal da imparcialidade cumpre pelo menos três funções ideológicas: sustenta a ideia do Estado neutro, que, por sua vez, fornece alguma base para o paradigma distributivo da justiça. Legitima a autoridade burocrática e processos decisórios hierárquicos, neutralizando demandas por processos democráticos de decisão. E, por fim, reforça a opressão apresentando o ponto de vista dos grupos privilegiados como se correspondessem a uma posição universal.

A participação política feminina e também considerada “feminista” é mais viável politicamente a partir do momento em que são colocadas no campo da “neutralidade” e da “imparcialidade”. Isto significa que a habilidade de consenso dentro da democracia liberal se manifesta apenas a partir da masculinidade, isto é, “o consenso é o consenso dele” (PATEMAN, 1989, p. 73). Se são considerados somente fatores subjetivos das relações íntimas entre agente e vítima na análise da VCM não é possível compreender como em diversos momentos da história brasileira esse instrumento foi e ainda poderá ser utilizado de forma institucionalizada. Além disso aponta a vitimização feminina como inevitável, isto é, como parte da “natureza” do gênero feminino, minimizando a sua capacidade de autonomia e racionalidade perante situações de violência (GREGORI, 1992).

A afirmação de que a VCM é um problema público, portanto, não implica na compreensão dos atores políticos em relação ao seu fator estruturante. A percepção de uma determinada questão como um problema público entra na agenda política de formas variadas, por exemplo através de mobilização social e/ou midiática, acontecimentos pontuais e priorização da Administração Pública em determinadas demandas. No entanto, a sua manutenção e a sua tradução em políticas públicas dependem do clima político em sua

totalidade, ou seja, as tendências do sistema político em viabilizar a ação governamental (BIRKLAND, 2011). Dessa forma, o consenso de que determinada questão é um problema público não é o único fator que sustenta o processo de construção de uma perspectiva política sobre a VCM, visto que a construção da opinião pública é formada por diferentes grupos sociais que disputam uma maior influência no processo na formulação de políticas públicas.

Segundo Sabrina Fernandes (2013), um cenário de pós-política se estabelece a partir de uma ruptura com a discussão em relação a determinados problemas públicos, retirando-os do debate político ideológico e estabelecendo o campo de uma suposta “moralidade universal” que está acima de qualquer ideologia política. Dessa forma, em um possível estado de pós-política no que concerne à VCM, o enfoque se dá a partir de uma construção de identidades sociais tanto do gênero masculino e feminino que seriam imutáveis, apontando a um apelo de moralidade individualista, ou seja, como se não fosse possível prever cenários onde é mais propícia a ocorrência de VCM.

A compreensão pública sobre o que é normal e anormal, por conseguinte, são enraizadas em uma formação política da sociedade sobre que categorias são incluídas na demanda por justiça social. A contradição se dá a partir da concentração destas decisões em uma visão específica atrelada a uma parcela que controla de forma mais significativa o debate público (FRASER, 2013). A baixa representatividade política feminina é um resultado de um status de cidadania inferiorizada, que incorpora a violência estrutural com instrumento, e uma perspectiva de justiça baseada em valores masculinos. Por exemplo, parte da história legislativa brasileira perdurou para com o uso do termo “Crimes contra os Costumes”, sendo apenas extinto em 2009 (por intermédio da Lei nº 12.015/2009), utilizado para tipificar penalmente crimes de violência sexual, onde a destinação da penalização exclusivamente relacionada à vitimização feminina fica evidenciada (BRASIL, 1940). A utilização desta terminologia coloca em evidência que o aspecto “anormal” do ato violento não era relacionado à violação do consenso de uma mulher, mas sim na quebra de um código moral da sociedade em relação à instituição do casamento. Ao mesmo tempo demonstra a natureza sociojurídica do bem tutelado, no caso, os costumes, e não a dignidade sexual da pessoa violentada.

Os atos de VCM não surgem apenas a partir de um conflito interpessoal, eles são justificados a partir de uma “lei social” que legitima um poder de violência paraestatal ao gênero masculino em um cenário de desafio à sua honra estabelecida a partir destes costumes (MACHADO, 2001). Isto é, apesar de que na atualidade não exista juridicamente a correspondência de uma possível violação da honra, basta a permanência no imaginário cultural e uma inserção precarizada do gênero feminino no espaço público, dificultando a influência

política das quais, para que exista ambiguidades em relação à formulação de políticas de combate à VCM.

O impasse em uma predominância de discurso onde a VCM é colocada a partir de um senso de moralidade que todos os indivíduos possuem em comum é de que isto inferioriza politicamente possíveis vítimas que ocasionalmente não se encaixam no estereótipo “universal” do comportamento do gênero feminino. Nancy Fraser (2007), estabelece que a noção de justiça baseada exclusivamente no reconhecimento, ou em outras palavras em uma “política de identidade” apenas submete grupos com maior influência política e cultural a se conformar com outros com status inferior, isto é o sujeito é reconhecido politicamente, entretanto ainda a partir das construções culturais que o tornam inferior – em paralelo, a autora reforça que o igual isolacionismo em redistributivismos simplórios obscurece as amarras neoliberais que perpetuam a desigualdade feminina.

O equívoco em colocar a VCM sob uma ótica individualista de um desvio da normalidade é que não explica em primeira instância o motivo pelo qual por grande parte da história brasileira isto era normalizado. Rita Segato (2003) defende um conceito de violência moral e psicológica contra a mulher, nos quais ambos não são limitados a uma dinâmica interpessoal, isto é, fazem parte de um conjunto de símbolos e valores culturais, familiares e até mesmo religiosos que são legitimados através do costume e que se tornam mais potentes do que o que é estabelecido juridicamente:

A eficiência da violência psicológica na reprodução da desigualdade de gênero decorre de três aspectos que a caracterizam: 1) sua massiva disseminação na sociedade, o que garante sua "naturalização" como parte de comportamentos considerados "normais" e banais; 2) suas raízes em valores morais religiosos e familiares, o que permite sua justificação e 3) a falta de nomes ou outras formas de designação e identificação do comportamento, o que resulta na quase impossibilidade de apontá-lo e denunciá-lo e, assim, impedir sua vítimas de se defender e procurar ajuda. (SEGATO, 2003, p. 115)

O deslocamento da definição de violência psicológica e moral a partir de uma ótica estrutural defendida por Segato evidencia o aspecto estrutural da VCM a fim de fundamentar a construção da violência para além do ângulo de uma possível “essência” de cada gênero que justifique a mulher como vítima e o homem como agressor. A violência direta seria um mecanismo de retomada de poder, ou seja, a sua instrumentalização é justificada dada a ineficácia de outras formas de violências estruturantes que se reproduzem de forma cotidiana. As formas de violência "permitidas", portanto, são aquelas que não são capazes de serem identificadas a partir de uma lógica binária do problema, já que envolvem aspectos políticos, sociais e econômicos:

Separando a situação das mulheres de um contexto global da naturalização da violência perpetua uma divisão que beneficia o patriarcado e o capitalismo, a pergunta se tornando a de identificar e punir “homens violentos” e naturalizar a violência dos poucos sem desmontar as estruturas que geram abominável violência (VERGÉS, 2022, p.18).

Dessa forma o entendimento baseado exclusivamente nos estereótipos de gênero torna a VCM como algo inevitável dada a “natureza” violenta dos homens. No entanto, não há questionamento primeiramente do que incita esse grupo a cometer tal ato. O Estado que é baseado em ideais de imparcialidade e de igualdade no espaço público é o mesmo que permite que o Brasil seja um dos países que mais tem ocorrências de morte de mulheres por motivação de seu gênero⁵, mesmo com legislações que tem por objetivo coibir a VCM através da formulação de políticas públicas e punir a morte por motivação de gênero. Há ainda a ser considerado como as distintas esferas da vida, públicas ou privadas, bem como as dinâmicas sociais, governamentais ou não, são partícipes da conjuntura de produção e reprodução de atos objetivos e subjetivos de VCM.

A VCM e o feminicídio representam uma descontinuação do Estado Democrático de Direito estabelecido na forma jurídica, visto que a sua reprodução na forma atual ocorre independentemente do que é estabelecido materialmente (LAGARDE, 2006). No âmbito político e legislativo, o uso da violência corresponde a uma anormalidade social, isto é o seu uso é permitido ou condenado a partir do arcabouço legislativo, entretanto a VCM não segue a mesma lógica. O fato de que o crime ser cometido em sua maioria no espaço privado não descarta um possível cenário institucional e cultural que corrobora a instrumentalização da violência como forma de manter uma estrutura desigual de gênero intacta e que tem desdobramentos tanto nas relações domésticas quanto na presença do gênero feminino no espaço público e como isso é traduzido na formulação de políticas públicas.

Enquanto problema público, a VCM é um indicativo de como valores sociais atrelados a uma inferiorização no status de cidadania feminino fundamenta o uso da violência como forma de discurso. A interpretação política acerca do impacto da ação governamental de combate ao problema, portanto, é reflexo do que a Administração Pública entende como papel do gênero feminino na sociedade. O enfrentamento à VCM alinhada a uma perspectiva interseccional, considera que a questão é uma manifestação de um sistema social estruturante

⁵CÂMARA DOS DEPUTADOS. Câmara Debate. Brasil tem a quinta maior taxa de feminicídio no mundo: O Brasil tem a quinta maior taxa de feminicídio no mundo. O número chega a 4,8 para cada 100 mil mulheres, segundo a Organização Mundial da Saúde - OMS. O feminicídio é o assassinato de mulheres motivados por questão de gênero, muitas vezes provocado pela percepção da mulher como posse do companheiro. Câmara Debate, Brasília, p. 1, 14 mar. 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/tv/553531-brasil-tem-a-quinta-maior-taxa-de-feminicidio-no-mundo/>. Acesso em: 26 jan. 2024.

que se reproduz tendo o sexismo como norma sendo necessária a inclusão desta perspectiva em um projeto transformativo (COLLINS, 2021). Dessa forma, a manutenção da normalidade da VCM se dá também a partir da materialidade da ação da Administração Pública no que concerne ao enfrentamento, uma vez que a partir do momento que há a escolha política de omissão da responsabilização do Estado na reprodução da desigualdade de gênero e da instrumentalização da violência.

2.2. O “Lugar” da Violência Contra a Mulher

As construções culturais relacionadas a cada gênero geram papéis específicos que ambos exercem no âmbito das relações sociais, políticas e econômicas, incluindo tanto a vivência em espaço público quanto no espaço privado (OKIN, 2008). A VCM, a partir de uma perspectiva das políticas públicas brasileiras no século XXI, entende que o problema tem um maior impacto nas relações privadas e/ou intrafamiliares associadas à reprodução de valores sociais justificantes e normalizadoras do ato violento. Entretanto, tais valores inexistem à parte das instituições políticas; eles a integram – considerando a representação política como o produto da demanda social por intermédio da legitimidade do voto. Nessa lógica, a VCM ocorre de forma intensa nas relações privadas associadas à vítima; entretanto, também o que normaliza a relação violenta primeiramente é uma construção cultural e política articulada às relações intra e interfamiliares.

Como aponta Heleith Saffiotti (1999), a ambiguidade do discurso reside no fato de que as diferenças de gênero são estabelecidas no campo da biologia, enquanto a igualdade é produto ideológico da política que segue valores socialmente atrelados ao gênero masculino. Não existem relações privadas que estejam imunes a construções políticas, visto que todas partem de diferentes perspectivas construídas por um conjunto de valores sociais difundidos pela sociedade em sua totalidade. Assim as relações intrafamiliares, ou seja, seus vínculos de afetividade são diretamente ligados à biologia, logo são resguardados à intimidade, entretanto determinados aspectos socioeconômicos e até mesmo até o uso da violência, fazem parte da discussão política.

Uma forma estrutural de explicação para a exclusão da discussão política sobre as relações intrafamiliares que fundamentam a VCM está situada no fato de que “a separação entre o privado e o público é apresentada na teoria liberal como se fosse aplicada a todos os indivíduos da mesma maneira” (PATEMAN, 1993, p. 120). Ou seja, o ponto defendido por Carole Pateman é de que a igualdade de gênero estabelecida juridicamente no espaço público não anula

as expectativas de gênero em relação ao espaço privado. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2019, a taxa de participação masculina na força de trabalho era de 73,3%, enquanto a taxa de participação feminina era de 54,5%. Além da disparidade de empregabilidade, o tempo total que mulheres brasileiras se dedicam a afazeres domésticos e/ou com cuidado de familiares corresponde ao dobro do tempo total dos homens brasileiros (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2019). Com o cenário apresentado, as experiências de cada gênero no espaço público e no privado não estão próximas de igualdade de deveres e direitos preconizados na Constituição Brasileira de 1988. Logo, os valores culturais de gênero historicamente estabelecidos podem se imiscuir à formalidade jurídica, visto que a ideologia que define juridicamente a igualdade se baseia primeiramente em uma experiência masculina do espaço público e privado:

Assim, os direitos desses indivíduos a serem livres de intrusão por parte do Estado, ou da igreja, ou da vigilância curiosa de vizinhos, eram também os direitos desses indivíduos a não sofrerem interferência no controle que exerciam sobre os outros membros da sua esfera de vida privada – aqueles que, seja pela idade, sexo ou condição de servidão, eram vistos como legitimamente controlados por eles e tendo sua existência limitada à sua esfera de privacidade (OKIN, 2008, p. 308).

A questão do estabelecimento da igualdade nos moldes da democracia liberal é a tentativa de propor um espaço público “imparcial”, que em contraponto é construído a partir de uma cidadania que exige valores patriarcais para que seja concretizada (PATEMAN, 1993). De tal forma, na igualdade liberal o viés da justiça às mulheres condensa uma unidade de mulher que desloca as desigualdades entre as desiguais, como se existisse uma condição unívoca de desigualdade que as mulheres enfrentam. À vista disso, uma igualdade concreta e proporcional significa necessariamente uma desvantagem para a presença do gênero masculino no espaço público e privado, visto que a paridade de participação deve ser percebida tanto no aspecto distributivo quanto no reconhecimento político das mulheres como pares (FRASER, 2013).

A dicotomia público-privada é uma forma de manter estruturas patriarcais intactas, na medida em que elas são separadas do “mundo público”, isto é, a igualdade formal convive com as convenções sociais acerca do papel de cada gênero como parte do campo dos “costumes” e “valores”. A estrutura privada, principalmente por intermédio do artifício da compreensão das relações familiares como naturais, é alijada em sua compreensão como espaço em que o poder político se produz e a violência é instrumentalizada pela separação destas estruturas. Para com este raciocínio, tem-se uma sacralidade familiar erguida de maneira que subverte as reivindicações frente às desigualdades que são justificadas no próprio espaço privado ao passo em que igualmente são produzidas e reproduzidas ali.

Dessa forma, a definição jurídica e política dos limites da interferência do Estado nas relações intrafamiliares é crucial à análise da manutenção da VCM de forma sistêmica. A estrutura patriarcal, por conseguinte, não está apenas presente nas relações sociais, ela também se apresenta nas instituições políticas que são o reflexo do pensamento social. Segundo Sylvia Walby (1991), a perpetuação da desigualdade de gênero a partir do século XX se dá através da sua incorporação como *modus operandi* do Estado, abandonando o poder patriarcal individualizado e sendo o protagonismo masculino no espaço público um dos elementos que legitimam essa estrutura – é, desta forma que a autora argumenta em como o patriarcado se reinventa em suas estruturas de dominação, objetivamente distantes de sua concepção original do século XIX, mas subjetivamente reestruturadas em outros aportes objetivos de hierarquização e desigualdade.

O Código Civil Brasileiro de 1916 vigente até 2002⁶, por exemplo, demonstra algumas evidências da formação de Patriarcado Público como modelo de cidadania, em seu art. 2º ele estabelece que “Todo homem é capaz de direitos e obrigações na ordem civil” – situando a perspectiva generificada adotando a nomenclatura masculina como sujeito único de direitos. A predominância de uma hierarquia de gênero institucionalizada é confirmada naquele Código, no art. 233 que estabelecia o homem como “chefe da sociedade conjugal” e único representante legal da família (BRASIL, 1916). Nestes dois exemplos há uma clara interferência na estrutura familiar, de modo que sua função política é evidenciada ao estabelecer que no espaço doméstico o gênero feminino é percebido como incapaz de desempenhar o papel de elo entre público e privado.

Denominado pela autora como “Patriarcado Público” (WALBY, 1991), que se estrutura na sociedade através do protagonismo feminino na reprodução social e produção doméstica, na divisão sexual do trabalho que precariza as oportunidades, da violência masculina de gênero, na dificuldade de inserção feminina nas instituições políticas e nas relações patriarcais no âmbito da cultura e sexualidade. Nessa lógica, o patriarcado público se torna despersonalizado, isto é, se confunde como algo inerente ou natural das relações sociais, o que dificulta a percepção de que todos esses fatores estruturantes agem na manutenção da subordinação feminina, mesmo com avanços consideráveis tanto na sociedade quanto na perspectiva política e legislativa.

Este aspecto de despersonalização, à vista disso, permite por exemplo que haja uma igualdade de gênero formalizada como é atualmente, mas que não garante uma mudança

⁶ Correspondente ao art 1º do Código Civil de 2002 que estabelece que “Toda pessoa é capaz de direitos e deveres na ordem civil.

expressiva na estrutura social como um todo. Isto ocorre porque a definição dos limites do que de fato a “igualdade” no espaço público engloba são também decisões políticas em primeira instância, ou seja, é um processo cíclico (OKIN, 1989). O papel do espaço privado, portanto, é da naturalização de papéis de gênero indispensáveis ao funcionamento pleno da desigualdade nos dois ambientes, enquanto o espaço público segue a lógica de imparcialidade política (ELSHSTAIN, 1981). O impasse são justamente estes “papéis” que são responsáveis pela justificativa de um status de cidadania inferior no espaço público, uma vez que eles são excluídos da discussão política a partir de uma lógica de integrante da natureza biológica feminina.

Na forma jurídica brasileira, com a atualização dos Códigos Penal e Civil, de 1940 e 2002 respectivamente, as mulheres não são explicitamente excluídas do espaço público, entretanto, o seu processo de socialização juntamente à divisão sexual do trabalho as coloca em uma posição de responsabilização pelo cuidado do espaço doméstico, o que acaba por reduzir as condições materiais objetivas de participação social e política. A forma com que o espaço público e privado se organiza e se intermedeia, tanto no aspecto econômico quanto político, incide na capacidade de cuidado (BIROLI, 2018). Nessa lógica, há uma diferença entre afirmar que: 1) a VCM ocorre majoritariamente nas relações domésticas; 2) a VCM ocorre por causa das relações domésticas; 3) a violência doméstica contra a mulher envolve apenas a unidade residencial. Uma vez que colocando as relações intrafamiliares e/ou domésticas como causa, o resultado é um direcionamento a uma interferência na maneira que estes valores que normalizam são construídos, ou seja, há o pressuposto de que espaço público e privado interagem na construção política das ações governamentais.

O conceito hegemônico do que é incluído como estrutura familiar não surge de forma espontânea baseada exclusivamente em vínculos afetivos, uma vez que a dicotomia público-privada é fundamental para que o poder político se mantenha com bases patriarcais. Seguindo a lógica da definição de Patriarcado Público de Walby (1991), não se faz necessária mais a coerção explícita no controle das mulheres tanto no âmbito público quanto no privado, visto que as construções sociais de cada gênero fazem parte da normalidade. A origem de uma hierarquia familiar não se situa no âmbito de escolhas pessoais, mas uma organização social de gênero que situa valores que colocam o gênero masculino no centro da autoridade visto que ela é exercida em ambos os espaços:

A cultura passa a ser identificada como a criação e o mundo dos homens porque a biologia e os corpos das mulheres as colocam mais próximas da natureza do que os homens, e porque suas tarefas domésticas e de criação dos filhos, lidando com bebês não socializados e com matérias-primas, as colocam em contato mais próximo com

natureza. As mulheres e a esfera doméstica aparecem assim inferiores à esfera cultural e às atividades masculinas, e as mulheres são vistas necessariamente subordinadas aos homens. (PATEMAN, 1993, p. 125)

A noção de autonomia, por conseguinte, não consegue se restringir apenas ao espaço público, visto que os valores culturais são construídos na interação dos dois ambientes. Uma vez que o gênero feminino acumula expectativas sociais no momento em que é estabelecida uma igualdade jurídica e política, enquanto o gênero masculino não. O poder político, enraizado em valores patriarcais (ainda que ressignificados), não é abalado pela “igualdade” no espaço público nesse cenário, dado que o espaço privado ainda é construído a partir da proteção da “privacidade” de relações familiares, que incluem a violência como instrumento. Ou seja, poder político nos moldes da democracia liberal que separa público e privado coexiste com o poder patriarcal, porque é a partir dele que se sustenta, por não criticar as dinâmicas de produção das desigualdades.

A interpretação da VCM como parte intrínseca e não um produto explica criticamente por que ela se manifesta majoritariamente nas relações familiares, mas não de forma exclusiva. Se em um cenário do século XXI, o gênero feminino vem conquistando uma garantia mínima para que tenha algum tipo de autonomia econômica e acesso a espaços de poder político, o aumento constante da violência poderia estar atrelado a estas mudanças sociais recentes que, mesmo de forma precarizada, inserem a mulher no espaço público (WALBY, 1991). Fraser (2020) coloca a reprodução social como uma das condições de fundo para o funcionamento de uma sociedade capitalista, sendo este trabalho quase exclusivamente delegado ao gênero feminino. É possível considerar, nesse contexto, que a divisão entre espaço público e privado é o que forma a reprodução social, visto que ele situa o trabalho doméstico e suas relações como naturais e baseada exclusivamente em vínculos afetivos e sanguíneos, enquanto todo o funcionamento do espaço público é formado a partir de uma perspectiva masculinizada, incluindo as decisões políticas.

Nessa lógica, uma política pública de combate à VCM com base no alcance doméstico e que não leve em consideração a dicotomia público-privado no âmbito do papel generificado na sociedade não articula uma parte crítica da justificação à normatividade. A estrutura familiar, principalmente em moldes heteronormativos, pressupõe uma série de expectativas de reprodução social que contribui para o funcionamento do espaço público (BIROLI, 2019). O conceito de “Reprodução Social”, conforme Tithi Bhattacharya (2018), inclui os meios necessários para manutenção dos meios de produção econômica, melhor dizendo, todas as tarefas necessárias desempenhadas no espaço doméstico que contribuem para a formação social

para o espaço público. Isto posto, a reprodução social e a divisão sexual do trabalho que a acompanha corrobora a necessidade de existência da interação entre público e privado, visto que sem a forma com que o espaço doméstico é pensado no que concerne ao protagonismo feminino, o espaço público não poderia ser majoritariamente ocupado pelo gênero masculino.

A VCM da forma com que se estabelece ao longo do século XXI está igualmente relacionada à crise de reprodução social. Até meados do século XX o gênero feminino via a presença no espaço público, seja através do trabalho remunerado ou presença política, como adaptado às suas atribuições no espaço privado, visto que a própria Administração Pública restringia sua presença. O estabelecimento de uma igualdade meramente formal estabelece na realidade uma precariedade do acesso feminino ao espaço público, na medida que suas responsabilidades domésticas não são questionadas politicamente de forma categórica:

A questão não é se, mas como o Estado intervém. O mito de que a intervenção do Estado na família é uma opção permite àqueles que defendem o status quo a tudo isso "sem intervenção" e rotularem políticas que o alterariam - como a provisão de abrigos para esposas agredidas - "intervenção". Estas linguagens tiram o foco em questões mais pertinentes, como se a política em questão é equitativa ou evita danos aos vulneráveis (OKIN, 1989, p. 131)

Os limites definidos na ação governamental evidenciam o discurso político dos limites de interferência na reprodução social e o papel que o gênero feminino ocupa neste contexto. A persistência da violência é um integrante relevante de análise, visto que ela é situada a partir de uma relação que para existir primeiramente necessita de um consenso no qual se estabelece o papel social atribuído a cada gênero dentro daquela estrutura familiar. Esta abordagem explica por que não é possível afirmar que todas as relações familiares são violentas, mas algumas potencialmente se tornam. Entretanto, segundo Pateman (2020) o estabelecimento de relações conjugais depende boa parte do acordo firmado entre os pares e seus limites também são protegidos a partir de uma suposta igualdade de direitos e deveres, que não se traduzem na sua totalidade no espaço privado. A depender do status social, político e econômico destes indivíduos esse acordo pode até chegar ao uso da violência.

Um ambiente privado violento, nestes termos, pode se dar a partir de diversas questões relacionadas à dinâmica familiar e/ou doméstica, entretanto, a violência masculina de gênero possui a peculiaridade de um discurso que é reflexo da manutenção de um poder. Isto é, há uma expectativa social de que o gênero masculino exerça seu papel através do uso da violência sendo o resultado disto um discurso político incluído no exercício da VCM que é amplificado no espaço público. Um exemplo disto é a justificação da "honra masculina" para atos de violência:

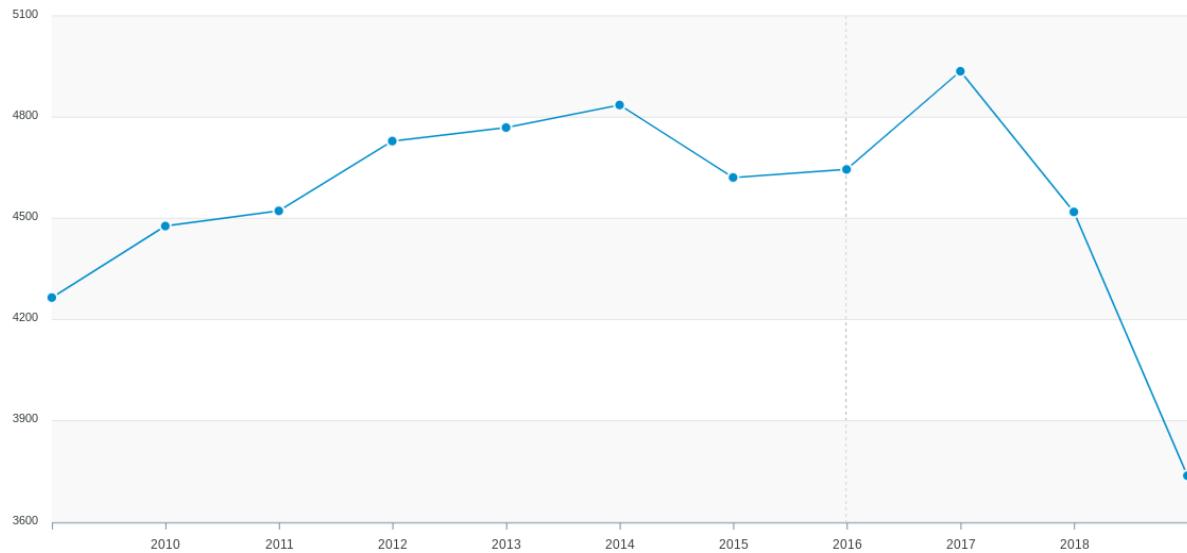
O código relacional da honra exige as responsabilidades recíprocas, mas entre tarefas diferenciadas entre homens e mulheres, nas suas funções de parceiros e do exercício da parentalidade. A posição de provedor parece ser a contrapartida da fidelidade sexual feminina. Parcela importante do núcleo da “honra” do homem depende da fidelidade da mulher e do seu estatuto de ser reconhecida como “respeitada”. A fidelidade masculina não é exigida pelo código relacional da honra (MACHADO, p. 14, 2001).

A desigualdade de gênero e a instrumentalização da violência, portanto, não são teorizadas apenas a partir de uma lógica individualista e moralizante do problema, uma vez que as expectativas sociais de gênero afetam inclusive as relações socioeconômicas de poder. Melhor dizendo, o gênero feminino possui determinadas atribuições no que concerne ao espaço privado estritamente uma vez que seu status social no espaço público é inferiorizado (FRASER, 2017). O argumento, por conseguinte, não é que exista uma exclusão total das mulheres do espaço público, mas sim uma inclusão com base em uma inferioridade de status de cidadania, onde por exemplo o uso da violência, seja de forma direta ou indireta, é assegurado como instrumento de manutenção desta subordinação.

2.3. Ciclo da Violência Contra a Mulher e suas Consequências Estruturais

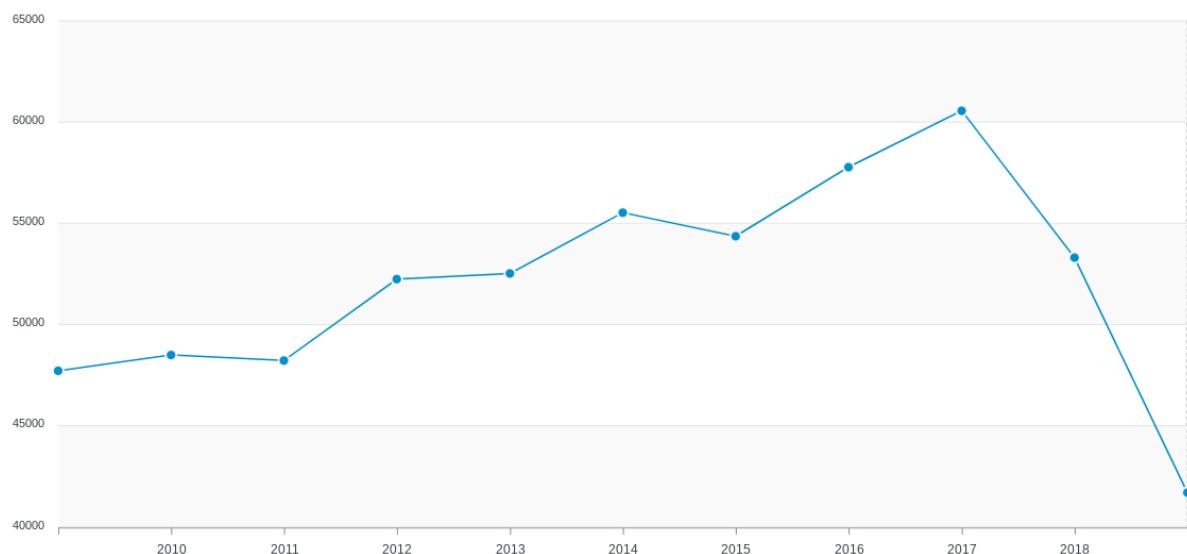
Dentro do convívio social, a prática de violência é algo que perpassa diferentes realidades e se reproduz diferenciadamente. Logo, não se pode afirmar a existência de distinção de gênero às manifestações da violência na sociedade, ainda que a mesma derive de reprodução majoritariamente masculina, impactando na relação de sua motivação por unicamente associar-se ao contexto de gênero, e, principalmente, sua letalidade também. Por exemplo, ao analisar os dados gerais de homicídios de mulheres no Brasil, segundo dados do Atlas da Violência, de 2009 a 2019 houve uma redução de 20,9% nos homicídios registrados fora da residência da vítima e um aumento de 10,6% dos homicídios dentro da residência, indo também contra a diminuição nos últimos 10 anos dos números totais de homicídio (CERQUEIRA et al, 2021). Nessa tendência de aumento, também se encontram os casos de feminicídio, não seguindo a tendência geral de queda de homicídios no Brasil. Veja as figuras 1 e 2 a seguir.

Figura 1. Total de Homicídios de Mulheres 2009-2019.



Fonte: Cerqueira et al (2021).

Figura 2. Total de Homicídios Homens 2009-2019.



Fonte: Cerqueira et al (2021).

Nessa perspectiva, encontra-se a justificativa da análise da VCM de forma específica, visto que se há a realidade de aumento constante da sua manifestação letal, isso significa que existem falhas significativas no combate à revitimização, provocando a impunidade e consequentemente avolumando as estatísticas. O fato de que existem atualmente legislações que caracterizam a VCM como um ato passível de penalidade, isso não implica que a punibilidade provoque efeitos em termos de mudança social e política. Nesse contexto, Walker (2016) cita a terminologia “Desamparo Aprendido” que consiste em técnicas de sobrevivência

desenvolvidas pela vítima de violência doméstica que buscam minimizar a sua condição e relativizar a situação, o que inevitavelmente se converte para uma inabilidade da compreensão do risco à sua autonomia enquanto indivíduo e, ultimamente, a sua própria vida. Essa percepção de incapacidade de fato só ocorre se na sua experiência social ela convive com a constante subordinação.

Mulheres em situação de violência de gênero são afetadas também pela percepção sociocultural hegemônica em relação ao problema. As identidades de gênero são produzidas por meio de mecanismos sociais e culturais que são reproduzidos constantemente e produzem as distinções entre masculino e feminino em relação a diversos aspectos, como atribuições familiares, sociais, linguísticas e comportamentais que definem relações de poder, isto é, se identificar como parte do gênero masculino ou feminino pressupõe um comportamento nestes aspectos citados determinadas situações de convívio social (DE LAURETIS, 1987). O fato de a VCM ocorrer em grande parte como resultado de relações privadas exemplifica como essas tecnologias operam a favor da normalização desse ato, resultando assim no fato de que há uma dificuldade percebida da vítima perceber que se encontra em uma situação de violência de gênero.

É por esse motivo que a VCM é uma representação de relações de poder, de tentativa de controle não apenas físico, mas também simbólico da vítima. Esse cenário direciona para uma percepção da VCM focada quase que totalmente na violação física, sendo que esta não consiste na única forma. O ciclo da violência, segundo Walker (2016), consiste no estabelecimento de três fases: A construção de tensão acompanhada pelo aumento da percepção do perigo, a manifestação física da violência e, por último, um período de contrição amorosa, que se refere ao restabelecimento de uma suposta normatividade dentro do relacionamento. O ciclo da violência, portanto, elucida a dificuldade demonstrada estatisticamente de as vítimas não obterem sucesso em reconhecerem o perigo que estão sujeitas em relacionamentos afetivos abusivos.

Dessa forma, dentro da interpretação política do que significa “privacidade” também podem estar incluídas formas assimétricas e violentas de relações familiares. Relações estas que naturalizadas pelo ideal da afetividade familiar e/ou íntima dos indivíduos não é percebida como um modo de reprodução da desigualdade de gênero que estrutura a sociedade em diferentes setores. A privacidade que está incluso nesse modelo de “Família” é a ferramenta central capaz de produzir valores e uma socialização baseada em uma divisão de poder que inclusive naturaliza a violência como forma de controle (BIROLI, 2010). A igualdade formal, nessa lógica, não é suficiente para estabelecer igualdade nas relações privadas, na medida que

se há a pretensão de resolução do problema público da VCM, é preciso também compreender o porquê de que a forma que é mais perceptível nas relações sociais é a partir da interpretação do ciclo da violência.

Se as vítimas de VCM se sentem impotentes ou não reconhecem a necessidade de denúncia formal perante a situação de violência, este fator evidentemente se baseia em uma realidade vivenciada pelas mesmas. Este contexto é difícil, principalmente em termos de análise de políticas públicas, na medida em que alguns casos podem ser somente as manifestações mais excessivas e não os momentos que antecedem o fato. Além disso, conforme Gregori (1992), as relações conjugais em sua totalidade não apresentam casos de violência de gênero, estas são minoria em relação ao todo. Isto é, a violência doméstica é apenas uma forma de reprodução da violência de gênero, sendo assim necessário uma avaliação da relacionalidade desta forma com outras expressões que propiciam a desigualdade de gênero como naturalizada dentro destas relações.

O ciclo da violência, em vista disso, também é capaz de englobar questões estruturantes em relação à desigualdade de gênero. As instituições políticas não somente discorrem sobre aspectos relacionados à garantia da cidadania no espaço público, mas também podem ter a capacidade de influenciar ou de ser influenciado por questões de cidadania refletidas nas relações sociais íntimas. Walker admite esses obstáculos e afirma:

Esses achados sugerem que a dicotomia dos lócus de controle interno-externo não explica totalmente as atribuições das mulheres agredidas. As mulheres ainda em um relacionamento violento não relataram outros poderosos como tendo mais controle de suas vidas do que elas mesmas. Talvez uma mulher espancada não possa começar a terminar seu casamento enquanto houver essa falta de percepção de que seu agressor realmente está no controle de suas atividades cotidianas e de sua vida. (WALKER, 2016, p. 112)

O fato de em diversas vezes as vítimas não perceberem a situação de perigo em que se encontram dentro do ciclo, na realidade se mostram como um reflexo de tecnologias sociais que normalizam a violência nas relações íntimas e que colocam valores atribuídos ao gênero masculino como demonstração de poder. O ciclo da violência, portanto, por mais que tenha como cenário principal o espaço doméstico da vítima e suas relações privadas, ele se reproduz e se mantém até as últimas instâncias também por influência da reprodução constante da misoginia em sociedade. Dessa forma, a VCM e seu ciclo tem desdobramentos tanto no relacionamento íntimo entre vítima e agressor, quanto no espaço público, que quando universalizado a partir de uma igualdade formalmente construída e não materialmente solidificada, continua reproduzindo estereótipos de gênero que tornam as mulheres mais suscetíveis a cenários de desigualdade.

Se nos apoiarmos no entendimento de que a VCM tem uma dimensão política, na medida que o próprio Estado é capaz de reproduzi-la indireta ou diretamente, logo as fases do ciclo da violência e seu destino final, a morte ocasionada por motivos de desigualdade de gênero, também poderia constituir um fator de análise da VCM sobre uma ótica estrutural. O fato de que o “Ciclo da Violência” é utilizado para a análise de dinâmicas domésticas de hierarquia de gênero não implica que esse controle ocorra separadamente da conjuntura política, em razão de que até a própria noção de “Casamento” possui um aspecto político e historicamente conectado ao Estado:

(...) o casamento estruturado por gênero envolve as mulheres em um ciclo de vulnerabilidade socialmente causada e distintamente assimétrica. A divisão do trabalho dentro do casamento (exceto em casos raros) torna as esposas muito mais propensas do que os maridos a serem exploradas tanto no relacionamento conjugal quanto no mundo do trabalho fora de casa. Em grande medida e de inúmeras maneiras, as mulheres contemporâneas em nossa sociedade são vulnerabilizadas pelo próprio casamento. (OKIN, 1991, p. 138)

Dessa forma, o ciclo da violência não tem início e nem fim nas relações íntimas entre agressor e vítima. O ciclo da violência, resultado destas convenções sociais acerca dos relacionamentos íntimos, somente só existe dada uma estrutura desigual construída socialmente e permitida pelas instituições políticas. Individualizar o ciclo da violência em uma análise apenas focada na dicotomia agressor-vítima implica em restringir a justificativa em um aspecto exclusivamente doméstico.

A forma com que a vulnerabilidade feminina ocorre em situações de violência, portanto, também é construída a partir de um cenário de cidadania precarizada e restrição socioeconômica historicamente com base no papel doméstico a ser cumprido. Nessa lógica, o fato de uma vítima não se perceber como tal denota uma normalização do seu papel social correspondente ao gênero feminino. Ser subordinado a uma estrutura de desigualdade e que define a violência como instrumento de controle não pode ser entendido apenas como uma questão de passividade, simplesmente pelo fato de que apenas usando essa perspectiva sob a VCM, isto também pode abrir um precedente para a afirmação de que a mulher tem a capacidade de escolha em se submeter a uma situação de violência.

A suposta “passividade”, portanto, na realidade é consequência do reconhecimento político das mulheres no que concerne à sua situação de cidadania inferiorizada em relação ao gênero masculino, baseada principalmente na “natureza” da hierarquia doméstica e familiar (PATEMAN, 1989). Assim, uma interpretação da posição da mulher no ciclo da violência a partir da sua vitimização, implica em um cenário onde a mulher não possui autonomia social para que primeiramente decida sobre os rumos das suas relações afetivas. Sobre a real

autonomia da mulher em situação de violência, Safiotti (1994) estabelece que em relações violentas não é possível compreender a situação da vítima como passiva durante todo o processo de violência, e, principalmente no momento de denúncia da violência. A autora comprehende que há a necessidade da incorporação deste papel para que a mesma comprove que é objeto da ação. A representação do gênero feminino como vítima, nesse contexto, representa uma forma de defesa perante a desigualdade de status de cidadania no espaço público, de forma que exista uma forma de universalizar o perfil de uma vítima de violência de gênero.

A compreensão de que mulher é apenas uma vítima passiva na situação de violência não reflete a realidade, visto que parte de um discurso hegemônico baseado justamente em papéis de gênero, isto é, a construção da mulher vitimizada passa pela interpretação pública de que ela é incapaz de exercer sua autonomia socioeconômica e política. Essa interpretação social que ainda se traduz na realidade também impacta a construir as relações de poder dentro das construções de gênero da mesma forma que a violência masculina que se inscreve nessa dinâmica, visto que a violência não somente se reproduz em atos de degradação física da vítima, mas também repercute na sociedade através de outros mecanismos de controle do gênero feminino.

Como afirma Saffiotti & Almeida (1995), a VCM se faz a partir da impotência social da mulher diante a sua situação, sendo esse aspecto não necessariamente referenciado ao crime em si, mas do discurso hegemônico social que tem uma concepção naturalizada dessas relações de poder desiguais. Se a construção histórica e social do gênero feminino é baseada na premissa da oposição às características masculinas, isto é, se está estabelecido no âmbito cultural e socioeconômico de que há uma predominância masculina das classes mais altas e de raça branca, significa necessariamente que esse protagonismo ocorre em detrimento da submissão socioeconômica, cultural e política de mulheres e quaisquer outros grupos que não se encaixam.

2.4. Interseccionalidade e o Ciclo da Violência

É possível detectar o uso da teoria do ciclo da violência doméstica de forma contundente em gestões governamentais brasileiras, principalmente desde a consolidação da Secretaria de Enfrentamento à Violência contra a Mulher, presente desde 2003 até a 2022, diversas cartilhas informativas já foram publicadas explicando a violência doméstica a partir do que é proposto

no ciclo da violência⁷. É importante ressaltar que o “Ciclo da Violência”, teorizado por Walker, possui limitações quanto ao grupo de mulheres que é descrito pela autora, visto que a mesma retrata o ciclo dado um contexto temporal e político específico, assim como uma construção de teoria feminista e sua práxis. Dessa forma, a adoção do ciclo da violência como única forma de explicar o fenômeno da violência evidentemente implica em uma escolha política em uma forma de compreender o fenômeno da violência doméstica sob uma ótica das relações entre agressor e vítima.

Como forma de teorização da realidade das mulheres afro-americanas, Kimberlé Crenshaw (1991), utilizou o termo “Interseccionalidade” para definir o intercruzamento de opressões de raça, gênero e classe que distinguia esse grupo de mulheres em relação à forma com que as mesmas acessavam os dispositivos de justiça disponíveis. Nessa lógica, a abordagem da interseccionalidade tem como objetivo principal a tradução da realidade de grupos que são atingidos por diferentes categorias de desigualdades estruturais, assim como explica a autora:

Esse foco nos membros mais privilegiados do grupo marginaliza aqueles que estão sobrecarregados e obscurece reivindicações que não podem ser entendidas como resultantes de fontes distintas de discriminação. (...) esse foco em membros de grupos privilegiados cria uma análise distorcida do racismo e do sexism porque as concepções operacionais de raça e sexo se fundamentam em experiências que, na verdade, representam apenas um subconjunto de um fenômeno muito mais complexo. (CREENSHAW, 1991, p. 140)

Na sua correlação com a violência, a perspectiva interseccional elucida a utilização da mesma como forma de garantir a manutenção de subordinação de determinadas minorias políticas. Segundo Collins (2017), a violência interpessoal em um contexto de desigualdade interseccional é resultado da normalização de um discurso político de ódio construído através de uma suposta tradição e/ou costumes que reforçam a desigualdade, e, em um cenário de normalidade política há o deslocamento destes acontecimentos de violência interpessoal para o campo da individualidade, como se os quais não representassem a consequência de uma escalada de ações governamentais que mantêm estas desigualdades intactas. Nessa lógica, o uso

⁷ Ver: BRASIL, Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos. Enfrentando a violência doméstica e familiar contra a mulher. Secretaria Nacional de Políticas Para Mulheres, [s. l.], 2020. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2020-692/maio/cartilha-auxilia-mulheres-no-enfrentamento-a-violencia/Cartilhaenfrentamento_QRCODE1.pdf.

BRASIL. Secretaria Nacional de Políticas Para Mulheres. Rede de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. Coleção Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, Brasília, 2011. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/entenda-a-violencia/pdfs/rede-de-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres>.

da violência é o que aproxima estas minorias políticas, na medida que todas a experienciam como parte da sua vivência em sociedade.

Patricia Hill Collins e Sirma Bilge (2019) indicam uma definição prática das relações de poder interseccionais considerando que as categorias de identidade social com classe, raça, gênero, etnia, faixa etária, entre outras são inter-relacionadas e são construídas a partir de uma relação dialética. As autoras também estabelecem que para além de uma descrição, a teoria interseccional é capacitada para ser instrumentalizada como uma ferramenta analítica de como determinados marcadores sociais, que antes eram analisados sob uma perspectiva majoritariamente cultural e identitária, estão interligados com sistemas de poder socioeconômicos estruturantes. A compreensão do que de fato se estabelece como desigualdade social se torna mais complexa na medida que são consideradas os domínios de poder que definem primeiramente estas categorias identitárias como marcadores hierárquicos de poder.

Entretanto, o reconhecimento de que a interseccionalidade promove enfatizando grupos que são interpelados por ela, não pode ser apenas compreendido a partir de um viés de representatividade cultural. O equívoco nesta perspectiva se traduz a partir da omissão (não necessariamente intencional) de domínios de poder que mantém estruturas de desigualdade intactas, isto é, não é suficiente o reconhecimento destes grupos no momento de formulação de políticas, mas sim é necessário o estabelecimento de uma paridade participativa em seu processo. Conforme Fraser (2013), a identidade social construída pela diferença de gênero gera uma diferença de status de cidadania perante o seu reconhecimento, distribuição econômica e representação, ou seja, ela não é o produto final da desigualdade.

No Brasil, esse entendimento de que a desigualdade não é reproduzida socialmente de forma categorizada e separada foi defendida por Safiotti (2004), onde a autora estabelece uma metáfora de um *nó* que forma as três contradições principais de classe que estruturam a sociedade: raça/etnia, classe e gênero. A contribuição de Lélia Gonzalez (2020) para essa perspectiva se dá a partir da análise da situação econômica e social da mulher negra brasileira, onde a autora evidencia, através da retratação de sua realidade e de como domínios de poder operam na invisibilidade de determinados grupos de mulheres que tem o acesso às políticas públicas restritos de forma sistemática, isto é, afetados pela interseccionalidade de desigualdades. A autora denomina esse fenômeno como “superexploração econômico-sexual” que consiste na precarização da empregabilidade aliada a uma objetificação sexual baseada em uma suposta “democracia racial”, mobilizada inclusive pelas próprias instituições políticas.

Creenshaw indica que a inação das instituições políticas perante a problemas interseccionais provocam dois cenários dentro do debate político: superinclusão e subinclusão.

A superinclusão existe quando “(...) os aspectos que o tornam um problema interseccional são absorvidos pela estrutura de gênero, sem qualquer tentativa de reconhecer o papel que o racismo ou alguma outra forma de discriminação possa ter exercido em tal circunstância” (CREENSHAW, 2002, p. 174).

Já a subinclusão ocorre “(...) quando um subconjunto de mulheres subordinadas enfrenta um problema, em parte por serem mulheres, mas isso não é percebido como um problema de gênero, porque não faz parte da experiência das mulheres dos grupos dominantes” (CREENSHAW, 2002, p.174). Ambos os cenários dizem respeito aos efeitos na restrição da representatividade desses subgrupos dentro do gênero feminino no momento de formulação de políticas públicas, ou seja, esse aspecto de escolha de problema “comum” a ser enfrentado pode denotar em restrição na participação do debate político, visto que há uma predominância de uma narrativa em detrimento de outras.

Compreender o ciclo da violência doméstica como parte da produção e reprodução da desigualdade interseccional de gênero significa colocar o problema em um campo estrutural e retirar de um sistema invólucro à esfera privada. Essa percepção estritamente dual do problema acaba por reforçar estereótipos da incapacidade ou “fragilidade” feminina ao se deparar em situações de violência, reforçando um discurso de que mulheres não são capazes de possuir autonomia em relação às próprias decisões (BANDEIRA, 2006). bell hooks (2015) inclusive alerta que os próprios movimentos feministas liderados de forma expressiva por países economicamente mais desenvolvidos abordam também uma perspectiva unicamente baseada em uma violência masculina individualizada, onde mulheres se encontram sob uma coerção constante, inviabilizando a estrutura patriarcal que primeiramente é permissiva no que concerne à violência – a crítica se orienta ao delimitado por “feminismo branco” ou “de classe alta” que universaliza experiências em categorias totais.

Tal perspectiva deriva na crítica de Chandra Mohanty (2003) acerca do tratamento de “mulheres” como categoria analítica formada apenas a partir de uma noção de opressão patriarcal universal, não leva em consideração a subjetividade histórica com a qual estas “mulheres” estão inseridas. Isso resulta inclusive em percepções justamente baseadas no estereótipo feminino de subordinação que faz parte do senso comum. A construção de identidades essencializadas no gênero culmina na invisibilidade através de um ideal de justiça universalizante sendo prejudicial para grupos que experimentam opressões interseccionais. A composição identitária de grupos afetados pela desigualdade interseccional têm potencial estratégico na construção teórica da realidade (COLLINS, 2022). Tal como a origem do termo “feminicídio” valida que a experiência feminina de mulheres latino-americanas estabelece um

marco teórico e prático importante na temática da VCM. Entretanto, se a teoria interseccional é acionada apenas para o reconhecimento da "existência" de determinados grupos de forma estereotipada, perde-se seu potencial crítico e transformador em um âmbito estrutural:

Independentemente de seu conteúdo crítico, quando uma teoria social se torna dominante ou hegemônica, a política do que a levou a chegar lá é apagada. Nesse sentido, a ênfase na reforma ou transformação, dentro de uma dada teoria social, não está embutida em seus argumentos, lógica ou evidência, mas sim se mostra socialmente construída por meio do engajamento dialógico com outras teorias sociais, assim como se situa nas relações de poder." (COLLINS, 2022, P. 123)

Abordar o ciclo da violência como parte substancial da justificativa para a revitimização feminina não é suficiente à compreensão da forma com que a VCM deriva em violação dos direitos humanos, na medida que o ciclo da violência é relevante para teorizar a dinâmica da violência, mas se limita em relação a compreensão da motivação da violência de gênero. Sendo o ciclo da violência diretamente ligado às relações domésticas, o foco de análise também pode se destinar a compreender como o contexto socioeconômico destas relações são construídas.

Os papéis de sustento da família e de doméstica e os papéis de gênero que daí se desenrolam, nunca foram uma tradição proletária, para começar, mas foram emprestados à classe trabalhadora pelo capital. A força de tal modelo tem precisamente a capacidade de a) apagar as diferenças de classe que realmente existem propondo uma fraternidade masculina universal e b) dividir as classes populares a partir de cisões de gênero fazendo pesar expectativas de gênero irrealistas sobre os homens como sobre as mulheres – expectativas que, necessariamente, falharão na realidade. (BHATACHARYA, 2019, p. 22-23)

Em vista disso, o ciclo da violência parte de uma premissa de papéis de gênero estabelecidos com base nos moldes da “família nuclear”, onde é possível detectar uma subordinação feminina maior do que em relação a outras conjunturas de relações domésticas. É evidente que esse modelo ainda é perceptivo em determinados grupos sociais, entretanto outras configurações domésticas também existem e também são afetadas pelo ciclo da violência. O não reconhecimento da interação de outros fatores estruturantes da desigualdade social com o gênero acaba por provocar uma superinclusão de determinadas pautas em detrimento da subinclusão de determinados grupos, ou seja, há a percepção política de que os papéis de gênero, e inclusive o próprio ciclo da violência, são descontextualizados de outras desigualdades estruturais.

Fraser (2012), critica a forma com que o feminismo em todo o globo se populariza a partir de meados do século XX, apontando que há uma predominância da teoria feminista em focar em mudanças culturais, ou seja, relacionar o problema da desigualdade de gênero a um problema de reconhecimento, de pouca visibilidade cultural e política. O problema que a autora

aponta para uma atenção exacerbada ao reconhecimento culmina em compreender a questão como estritamente cultural, sem atentar para as nuances econômicas, sociais e territoriais presentes. O reconhecimento, portanto, é uma forma de uniformizar experiências relacionadas ao gênero feminino dada essa necessidade de atender a globalização do feminismo como um movimento e como teoria.

hooks (2020) define esta tendência de universalização da opressão feminina como “Feminismo de Classe Alta”, onde estabelece que mulheres que são afetadas pela desigualdade de gênero de forma interseccional não ocuparam, pelo menos até o final do Século XX, um espaço de protagonismo na representatividade política, sendo representadas, portanto por demandas impostas por grupos de mulheres que dentro de um cenário econômico, principalmente, possuíam maior acesso ao debate público. A crítica, desta forma, procura enfrentar as perspectivas que orientam a unificação de demandas e representações, pressupondo uma categoria monolítica de entendimento da mulher (no singular, em termos léxicos e políticos), o qual subalterniza e subjuga outras mulheres para além daquele cenário idealizado.

Uma versão universalizada da reprodução do patriarcado não leva em consideração outras formas de dominação que coexistem com ele, bem como as diferenças entre as diferenças e a dominação de mulheres por outras mulheres no espelho do alcance machista de reprodução de comportamentos. Mesmo que inexista uma intencionalidade factível de que a exclusão de determinados grupos de mulheres faz parte de determinada política pública de enfrentamento à VCM, isso já ocorre sistematicamente visto que essas já são invisibilizadas sistematicamente, dada a criação de um sujeito feminino essencializado única e exclusivamente baseado nas suas características de gênero (BUTLER, 2018).

Maria Lugones (2020) delimita que o processo colonial no Sul Global inclui uma nova camada de subordinação a países, dada a reprodução da “Colonialidade”, termo utilizado para teorizar o surgimento de classificações sociais hierárquicas com base nesse processo histórico das colonizações, permeando todos os aspectos da vida social e diferentes formas de identidade sociais. Nesta proposta, conhecimentos, experiências, abordagens e perspectivas fora do eixo central do Norte padeceriam de legitimidade e seriam considerados de menor potencial e capacidade – tais dinâmicas ponderam marcadores sociais de cor, raça, epistemologia, classe, gênero e territorialidade.

A representação social do gênero feminino também é resultado da hegemonia cultural e acadêmica, na medida que a colonialidade de gênero se faz presente através da criação de uma “Mulher” idealizada que naturaliza a vida de mulheres afetadas pela colonialidade a partir de uma perspectiva eurocentrista. As formas de reprodução de desigualdade de gênero se moldam

de acordo com o contexto social que o mesmo está inserido. A forma com que a desigualdade de gênero se reproduz nos países periféricos comprova essa relação, uma vez que em cenários coloniais o domínio patriarcal sempre esteve presente no espaço público, isto é, a exclusão sistemática é historicamente legitimada. Nesse sentido, o ciclo da violência não se reproduz apenas pela diferenciação sexual, mas também pela posição que cada gênero ocupa em um determinado contexto geopolítico.

O feminismo hegemônico, isto é, que teria a capacidade de criar pretensiosa consensualidade política (justamente por excluir o que considera como marginal aos seus pressupostos), é originado da teoria feminista eurocêntrica que fornece uma perspectiva analítica e histórica da desigualdade de gênero restrita a um posicionamento geopolítico e étnico. O fato de existir uma distinção analítica entre as mulheres ocidentais e mulheres não-brancas, por exemplo, já denota uma segmentação em relação ao cenário institucional e socioeconômico desses grupos de mulheres que são afetadas pela desigualdade de gênero. A teoria do ciclo da violência, por exemplo, é um exemplo de difusão global de uma realidade de desigualdade de gênero produzida fora do contexto colonial de exploração e hierarquia de gênero, ou seja, onde historicamente sempre houve indícios de um patriarcado público, através do controle legítimo de mulheres pelo Estado.

A questão problemática, por conseguinte, se apresenta na separação da VCM de outros fatores sociais relevantes para a formulação de políticas públicas. Por exemplo, é possível citar o fato de que o encarceramento brasileiro tem cor e classe, isto é, a maioria das pessoas que são presas no Brasil são homens negros e pobres, assim como são os mesmos que mais morrem, e essa realidade também vale para as mulheres negras (RAMOS et al, 2022). Dessa forma, uma concepção universal da vítima de VCM também pode conter estereótipos formados em relação ao seu agressor, na medida que o racismo estrutural e a pobreza que o acompanha é alvo de discriminação por atores políticos e operadores de políticas públicas.

Inclusive, a própria superação da desigualdade e da violência pode ser afetada por este aspecto hegemônico que determinadas ideias feministas alcançam, na medida que são padronizadas também as aspirações do gênero feminino de forma universal. Como descreve Hooks (2020), o gênero feminino é percebido principalmente em tópicos que discutem a violência como um observador passivo, ou seja, incapaz de reconhecer ou de fazer uma leitura politizada da situação de violência. Neste contexto, prevalece uma ideologia assistencialista do problema que é essencialmente reativa, na medida que não se situa em um contexto interseccional que dá uma complexidade ao problema.

2.5. Violência Feminicida

A “Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher”, conhecida como Convenção de Belém do Pará, ratificada em 1996 pelo Brasil via Decreto nº 1973/1996, traz o entendimento de que a VCM é entendida como “(...) qualquer ato ou conduta baseada no gênero, que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto na esfera pública como na esfera privada” (BRASIL, 1996). Dessa forma, é possível afirmar que existe o reconhecimento legal no ordenamento jurídico que reconhece a capacidade de a própria reproduzir a VCM e além disso, é reconhecido que o fato não ocorre apenas nas relações domésticas – dado o reconhecimento igual da demanda por políticas e ações concretas de enfrentamento ao tema. Outro aspecto relevante trazido pela Convenção é a inclusão do sentido de que a violência que tem como resultado último a morte, também reconhecido pelo documento que também considera que pode ser “perpetrada ou tolerada pelo Estado” (BRASIL, 1996). Logo, em parte há reconhecimento da responsabilidade formal e material do Estado em sua omissão se comprovada.

Quando comparadas com legislações a partir dos anos 2000 que discorrem sobre a VCM, como a Lei 11.340/2006 (Lei Maria da Penha) e a Lei 13.104/2015 (Lei do Feminicídio), não há compatibilidade explícita com o que é estabelecido primeiramente pela convenção incorporada juridicamente ao texto pátrio em 1996. A Lei Maria da Penha cita em seu artigo 1º a sua criação com base nos termos da Convenção Interamericana, entretanto a abrangência da VCM segundo a legislação se baseia em três âmbitos: Unidade doméstica, Família e qualquer relação íntima de afeto (BRASIL, 2006). Já a Lei do Feminicídio, traz uma abordagem que constitui o feminicídio a partir da violência doméstica e familiar e/ou menosprezo e discriminação à condição de mulher (BRASIL, 2015). Não há compatibilidade em nenhuma das duas legislações em relação ao papel omissivo ou deliberadamente omissivo do Estado na perpetuação ou na tolerância dos crimes de VCM.

Outro aspecto relevante do marco legislativo do Feminicídio é o fato de que ele é uma qualificadora do crime de homicídio, isto é, categoriza-se em feminicídio o crime de homicídio de mulher desde que o contexto seja, como foi citado, de violência doméstica e/ou menosprezo e discriminação em relação ao seu gênero:

Homicídio simples

Art. 121. Matar alguém:
Pena - reclusão, de seis a vinte anos
(...)

Feminicídio

VI - Contra a mulher por razões da condição de sexo feminino:
.....
§ 2º -A Considera-se que há razões de condição de sexo feminino quando o crime envolve:
I - violência doméstica e familiar;
II - menosprezo ou discriminação à condição de mulher (BRASIL, 2023).

Quanto ao contexto, segundo entendimento da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ), a sua natureza é objetiva, ou seja, leva-se em consideração as dinâmicas que orientaram o crime, bem como a condição da vítima para que seja incluída a qualificadora (XAVIER, 2019). Sobre a matéria da natureza da qualificadora, a jurisprudência do STJ⁸ comprehende que há a possibilidade de coexistência da qualificação subjetiva e objetiva no âmbito da tipificação do homicídio, visto que a subjetividade do ato se dá a partir do caráter pessoal da motivação do crime (quando de motivo fútil). Já no caso da Lei 13.104/2015, que inclui o feminicídio como qualificadora, à luz do §2-A, as razões que englobam a condição do sexo feminino são descritas de forma objetiva, sendo o menosprezo ou discriminação à condição de mulher e, sendo assim, a motivação do autor ao cometer o crime não é levada em consideração ao incluir a qualificadora.

Outro reconhecimento jurídico do feminicídio enquanto qualificadora objetiva pode ser atestada através da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 779, emitida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em 2023, que determinou como inconstitucional a tese da “Legítima Defesa de Honra” como argumento de defesa. A decisão esclarece que o desvalor quanto a honra reside em um âmbito exclusivamente ético e moral, ou seja, não implica em um direito subjetivo para anular a conduta penal relacionada à VCM. Além disso, o STF comprehende que o uso de tal argumentação consiste em uma violação constitucional à dignidade da pessoa humana e cita também a Convenção de Belém do Pará como fundamentação para a decisão.

A qualificadora do feminicídio assim como as tipificações penais advindas da Lei Maria da Penha os desdobramentos no que concerne às relações pessoais entre vítima e agressor, sem abranger o entendimento da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher de que o Estado é capaz de reproduzir tais violências. A

⁸ RECURSO ESPECIAL Nº 1.707.113 - MG (2017/0282895-0) e RECURSO ESPECIAL Nº 1.739.704 - RS (2018/0108236-8).

responsabilização sobre a inércia do Estado nas suas atribuições legais de combater e prevenir, como consta na Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher e na Convenção de Belém do Pará, já foram acionadas como forma de investigação perante as Organizações Internacionais. O caso mais popular diz respeito aos feminicídios em Ciudad Juárez, no México, como descreve a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH):

Um denominador comum da maioria desses crimes é a impossibilidade das vítimas ou seus familiares de obter pronto acesso a proteção e garantias judiciais. Estes problemas, por sua vez, estão bastante vinculados com padrões históricos de discriminação baseada no gênero. A denegação de uma resposta eficaz faz com que a percepção de que a violência contra a mulher – sendo o caso mais eloquente a da violência doméstica -- não seja um delito grave. A falta de uma resposta oficial eficaz forma parte do contexto mais amplo da discriminação. (CIDH, 2003)

O Estado, como descrito pela CIDH, é tolerante a casos de feminicídio e de VCM a partir do momento em que há a ineficácia de políticas públicas e mecanismos de justiça no combate à violência e, consequentemente, no agravamento da chance de ocorrência de feminicídios. Por mais que a VCM seja vinculada ao espaço doméstico, isso não indica uma impossibilidade da revitimização da mulher pelo Estado a partir da negligência na concepção de alternativas de combate ao problema. Marcela Lagarde (2006, p. 224) define a violência feminicida:

Então, eu quero tornar a definição de violência feminicida mais complexa. Se a violência feminicida é uma violência praticada pela comunidade, suponhamos, por indivíduos, por instituições e por toda essa rede de relações sociais, então as mortes evitáveis de mulheres fazem parte da violência feminicida. Não é só com mulheres adultas.

A discussão em relação à ocorrência do feminicídio se dá a partir da análise de que mortes poderiam ser evitadas visto que elas são provocadas tendo como parte significativa de sua motivação pela violência de gênero. O fato de expressivo alcance dos feminicídios ocorrerem no espaço doméstico não exige que a única forma de compreender o ato seja a unidade doméstica e, consequentemente, o ciclo da violência se restrinja às relações domésticas, dado que a responsabilização pelo feminicídio também intercorre da negligência da Administração Pública perante o crime ao não fornecer um acesso pleno à justiça e na promoção de políticas públicas.

Nessa lógica, uma análise teórica organizada apenas fundamentada no comportamento da vítima dentro do ciclo da violência falha em demonstrar uma possível ineficiência na prevenção de casos mais graves, e além disso, não abrange contextos socioeconômicos e

territoriais que interferem diretamente na forma com que a violência de gênero é reproduzida na sociedade (RUSSELL, 1991). Neste contexto, Collins e Bilge (2019), estabelecem que esta conjuntura necessita de uma base de domínios de poder em diferentes áreas da sociedade, de forma que a desigualdade interseccional que opera sobre fenômenos específicos seja normalizada e legitimada. O primeiro domínio se encontra na área estrutural, isto é, nas formas sociais mais importantes de funcionamento na sociedade, especificamente o modo de produção capitalista e as instituições políticas. O segundo domínio diz respeito à cultura, que reproduz conceitos hegemônicos construídos historicamente sobre os papéis sociais de todos os indivíduos, e tem a capacidade de transmitir essas desigualdades de forma transnacional. O terceiro domínio é o disciplinar, que se refere a noção de justiça, seja ela justa ou injusta com determinados grupos, que é universalizada e tem por objetivo principal estabelecer uma igualdade jurídica entre desiguais, amparada pela legitimidade do Estado. O último domínio se encontra no campo interpessoal, isto é, na interação de todos os anteriormente citados nas relações sociais cotidianas e privadas.

O enfoque apenas nos desdobramentos interpessoais da violência feminicida e o ciclo de violência que a antecipa não consegue justificar a disparidade dentro do gênero feminino no que concerne a taxa de letalidade. O problema do ciclo da violência e do feminicídio, segundo Saffioti & Almeida (1995), é resultado de um processo de vitimação, que consiste no processo de tornar uma mulher vítima a partir da tolerância em relação a reprodução da violência. Esse processo de vitimação só pode ser explicado a partir de uma ótica interseccional dado problema que engloba a interação destes domínios de poder.

A restrição da VCM em um fenômeno exclusivamente baseado no ciclo da violência, que exemplifica o aumento da intensidade sob um contexto interpessoal, não tem a capacidade de descrever como que o ato se traduz em impactos interseccionais. Por exemplo, de acordo com o Anuário Brasileiro de Segurança Pública, em 2022, 62% das vítimas de feminicídio eram mulheres negras, esse grupo também corresponde à 70,7% das mortes intencionais violentas, o próprio documento assume que há a possibilidade de casos de feminicídios no brasil serem ainda notificados como mortes intencionais (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2022). O agravamento do risco da letalidade pelo ciclo da violência, portanto, possui um contexto agravado pela interseccionalidade que demanda políticas públicas transversais. A prevenção do término do ciclo da violência em um caso de feminicídio, portanto, é prejudicada pela intensificação de uma desigualdade interseccional.

Segato (2014) define que determinados contextos de desigualdade social e territorial têm a capacidade de produção de uma espécie de Estado secundário, onde os costumes culturais

e percepções sociais se tornam mais fortes do que a própria formalidade da lei e das políticas públicas. A existência dessa soberania social paralela à legislativa acomoda a desigualdade de gênero e o uso da violência como ferramenta, visto que esses dois fatores, por mais que repreendidos pela administração pública, ainda possuem uma força social e política mais forte do que a legislação. É por essa compreensão que a análise do feminicídio a partir da intimidade entre agressor e vítima falha em justificar a impunidade institucional.

A ocorrência de um “Estado Secundário” onde há a impunidade em determinados grupos de mulheres, principalmente perpassadas pela interseccionalidade, valida a existência de políticas públicas centralizadas em um público-alvo específico. O feminicídio em seu aspecto simbólico, portanto evidencia o papel da Administração Pública e do contexto político na reprodução da desigualdade de gênero e na revitimização, visto que a ocorrência do feminicídio é resultado de uma “culminação de uma situação caracterizada pela violação repetida e sistemática dos direitos humanos das mulheres” (LAGARDE, 2006, p. 21,).

O contexto do feminicídio abrange mais do que sua reprodução em um contexto doméstico, dado que a ocorrência do crime é a comprovação da tolerância sistemática a outras formas de reprodução da desigualdade de gênero que corroboram a prática do feminicídio. É, inclusive, por este aspecto que Saffioti (2004), Segato (2014) e Marcela Lagarde (2006) ponderarem pela afirmação da existência da expressão *crime de feminicídio*, ao contrário de perspectivas jurídicas que subtraem o sentido de inexistência do crime em si, quando a tipicidade recai no *homicídio* (BITENCOURT, 2022). Ao mesmo tempo, este contexto de responsabilização material, jurídica e político-institucional, do Estado, é o que ratifica a diferença da expressão *femicídio* (cunhado em tradução por Lagarde) para com a visão limitante do termo *femicídio* difundido por Jill Radford e Diana Russel (1992) em seus trabalhos desde a década de 1970. Neste trabalho adotamos a perspectiva analítica do *feminicídio* nos termos de Lagarde (2006).

A compreensão do feminicídio sob uma ótica interseccional evidencia as dificuldades que uma política pública, limitada às dinâmicas interpessoais do crime, pode enfrentar no que concerne a desigualdades sociais presentes dentro do gênero feminino. Esses domínios de poder não ocorrem de maneira excludente, operam de forma coesa criando um ambiente de desigualdade institucionalizada que tem a capacidade de manter o status quo de diferentes formas de subordinação de determinados grupos historicamente excluídos da representatividade política. Em relação ao gênero, não é possível afirmar que todas as mulheres brasileiras possuem a mesma experiência com a desigualdade, visto que há uma pluralidade de status sociais que as mesmas ocupam. Por exemplo, o fato de que a VCM e, consequentemente, o

feminicídio são problemas que afetam ao gênero feminino como um todo, entretanto não é possível afirmar que afeta proporcionalmente a todos os “tipos” de mulheres.

Observando o caso brasileiro, a título de exemplificação, em nível territorial, a Região Norte teve um crescimento de 75% na ocorrência de feminicídios no primeiro semestre de 2022 em comparação ao quadriênio 2018 a 2021. (FÓRUM DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2022). Já em relação ao feminicídio de mulheres trans, na série histórica de 2017 a 2022, a maior concentração de assassinatos ocorreu na Região Nordeste e, na totalidade nacional, a maioria das vítimas tem expectativa de em torno de 39 anos, sendo a idade média da ocorrência do ato violento aos 29 anos (BENEVIDES, 2023). A chance de letalidade também difere em relação à raça, segundo a Organização Instituto Sou da Paz em levantamento realizado em 2022, o risco que uma mulher não negra tem de ser vitimada dentro ou fora de casa por uma arma de fogo é aproximadamente o mesmo enquanto mulheres negras têm mais do dobro do risco de serem vítimas de homicídio fora do domicílio.

O breve panorama demonstra que a violência feminicida não se caracteriza pela ocorrência em cenários interpessoais. Para além do seu significado jurídico, a existência do feminicídio e o ciclo de violência que o antecede evidencia a existência de uma estrutura social que confere poder de decisão sobre o direito de existir de determinados grupos de mulheres. A violência institucional contribui diretamente para o cenário, pois seja através da impunidade ou da sistemática exclusão de mulheres que experienciam desigualdades interseccionais é estabelecido uma cisão na forma com que essa forma de violência é experienciada e, principalmente punida.

O deslocamento da VCM para uma ótica interpessoal das relações domésticas obscurece os fatores interseccionais que atravessam determinados grupos de mulheres e afetam seu status de cidadania. O contexto de vulnerabilidade do ciclo da violência se limita ao cenário doméstico, ou seja, não considera a violência institucionalizada que se demonstra a partir da precarização socioeconômica de determinadas mulheres. Isto implica na afirmativa de que em determinados contextos interseccionais, o ciclo da violência doméstica e a sua consequência letal, portanto é impulsionado pela violência institucional que determina que mulheres irão de fato conseguir acessar as políticas públicas.

Tratar a reprodução da violência feminicida em contornos uniformes em termos monolíticos de gênero exclui o impacto da desigualdade interseccional do escopo da política pública que orientaria o tema. A complexidade da VCM e do feminicídio se dá pelo seu aspecto simbólico, onde o ato é uma representação concreta de um discurso, que se alinha diretamente com a desigualdade de status de cidadania naturalizada institucionalmente. O significado de

feminicídio não faz apenas alusão à violência de gênero interpessoal, mas também ao papel do Estado em normalizar de forma sistêmica a prática de uma forma de terrorismo baseado em expectativas sociais do gênero feminino. A efetividade de uma política pública de enfrentamento à violência feminicida, portanto, pode evidenciar a relevância política e socioeconômica que as mulheres têm para o Estado. Enquanto a ineficácia representa a cumplicidade institucional em um contexto em que determinados grupos de mulheres não possuem controle sob a sua própria vida.

2.6. Lei Maria da Penha: Uma Diretriz para Políticas Públicas

A Lei 11340/2006 ou “Lei Maria da Penha” (LMP), principal marco legislativo relacionado ao combate VCM no âmbito nacional, estabelece em seu art. 8º que “a política pública que visa coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher far-se-á por meio de um conjunto articulado de ações da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e de ações não-governamentais” (BRASIL, 2006). Nesse contexto, a ampliação de ações governamentais no âmbito transversal de políticas públicas de gênero vem através da diretriz federal da Política Nacional de Enfrentamento à Violência Contra a Mulher (PNEVCM), que incorpora as interpretações da Lei Maria da Penha acerca de promoção de políticas públicas e sinaliza outros eixos de ação com competências compartilhadas entre os três entes federativos.

Além de diretrizes específicas para a modalidade de violência doméstica e familiar à luz da Lei Maria da Penha, a Rede de Enfrentamento amplia a ação governamental a partir da sua interpretação de VCM ao compreender que as ações governamentais também devem ser promovidas a partir de uma ótica estrutural da sua reprodução, seja ela no espaço público ou privado (BRASIL, 2011). Esse contexto demonstra uma entrada da percepção feminista nas instituições burocráticas e na formulação de políticas públicas. A criação da Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres (SNPM), a promulgação da Lei Maria da Penha e a formulação da Rede de Enfrentamento são exemplos mobilização feminista bem-sucedidos de forma que o protagonismo das demandas se desloca ao combate à VCM, através da organização de pressão social e política coerente pela visibilidade e viabilidade política destas questões (BARSTED, 2011).

A PNEVCM enfatiza que existe uma diferença entre enfrentamento e atendimento. A Rede de Enfrentamento à Violência consiste na ação conjunta em uma lógica de política transversal e intersetorial de gênero, isto é, a compreensão de que devem ser trabalhados dentro da formulação de políticas públicas os eixos de prevenção, assistência, combate e garantia de

direitos (BRASIL, 2011). Os eixos de ação têm como objetivo principal demonstrar as formas de reprodução da desigualdade de gênero e VCM se aplicada à lógica de domínios de poder interseccional, segundo Collins; Bilge (2019), as ações de prevenção são destinadas aos desdobramentos de poder cultural e interpessoal, as de assistência e garantia de direitos ao aspecto estrutural dos domínios de poder interseccional e as de combate respectivas ao domínio de poder disciplinar. Nesse sentido, é possível compreender que o público-alvo da Rede de Enfrentamento não se reduz apenas às mulheres em situação de violência, na medida que os eixos para a formulação de políticas públicas têm como objetivo a intersetorialidade.

Figura 3. Eixos Estruturantes da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres.



Fonte: Política Nacional de Enfrentamento à Violência Contra a Mulher, SNPM - Brasil, 2011

Segundo o mesmo documento, a Rede de Atendimento é uma parte da implementação da Rede de Enfrentamento. A rede de atendimento consiste nas ações programáticas para o eixo da Assistência na rede de enfrentamento de VCM. Assim, a compreensão do governo federal ao estabelecer as diretrizes aos outros entes federativos é de que outras políticas públicas sejam formuladas a partir dos 4 eixos. Eixos estes, que inclusive estão em consonância com a definição de VCM fornecida pelo Governo Federal:

O Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres trouxe sem dúvida alguma, importantes avanços na implementação de políticas públicas relativas à temática no âmbito dos governos federal, estaduais e municipais, a saber:

(...)

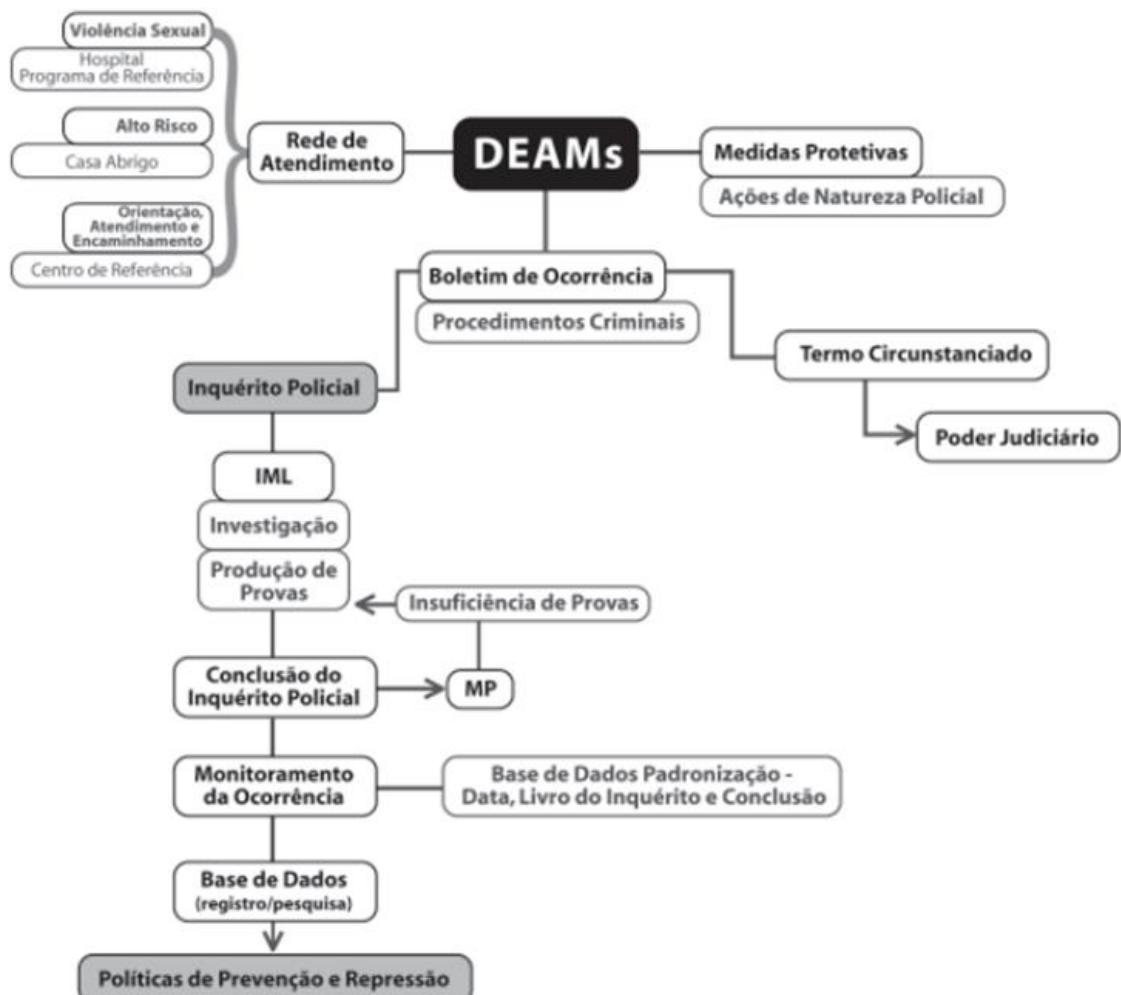
d) Consolidação do conceito ampliado de violência contra as mulheres, que abarca os mais diversos tipos de violência (tráfico de mulheres, violência doméstica e familiar, violência institucional, assédio sexual, entre outros). (BRASIL, 2011, p. 49-50)

O entendimento do Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher, vigente em 2023, engloba o papel da Administração Pública na reprodução da violência de gênero, na medida que considera ações governamentais de combate à violência institucional. A interpretação política do Pacto vai além da tipificação penal e reativa de violência doméstica

e familiar que é encontrada na Lei Maria da Penha. O respaldo jurídico e operacional, portanto, existe de forma consolidada a partir do acordo entre os entes federativos que fazem parte do Pacto Nacional, sendo assim a vontade política imprescindível para a implementação dos quatro eixos de enfrentamento em sua totalidade.

Quanto à estrutura da Rede de Atendimento, pertencente ao eixo de Assistência, há a atuação em quatro áreas de ação governamental: Segurança, Assistência Social, Saúde e Justiça. Ou seja, as atribuições são distribuídas entre entes federativos e também poderes, necessitando da articulação entre Executivo, Legislativo e Judiciário. Entretanto, na análise da Política Nacional, o protagonismo de operacionalização é das Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAM), correspondente à área de Segurança da Rede de Atendimento, atribuição constitucional das Unidades Federativas, como é ilustrado a seguir.

Figura 4. Fluxo da Rede de Atendimento.



Fonte: Norma Técnica de Padronização das Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher. 1º. ed. Brasília, 2011.

A Rede de Atendimento como sinaliza a SNPM (2011, p. 30) visa a “(...) ampliação e melhoria da qualidade do atendimento; à identificação e encaminhamento adequado das mulheres em situação de violência; e ao desenvolvimento de estratégias efetivas de prevenção”. Isto significa que há uma delimitação clara em relação ao público-alvo, que são mulheres em situação de violência e o impacto que se pretende alcançar no que concerne à rede de atendimento, a não revitimização desse grupo em qualquer forma que isso possa ocorrer.

A relevância do uso dos quatro eixos de enfrentamento é a percepção do público-alvo a ser impactado na rede de enfrentamento e o qual é pela rede de atendimento. Segundo Thomas Dye (2017), o público-alvo de uma política pública é identificado pela mudança social que a ação pretende alcançar, não sendo excluídos outros grupos que possivelmente possam ser afetados pela política, entretanto a mudança social só é percebida de fato pelo público-alvo. Desta maneira, a política pública parte da ideia de que a mudança social não se direciona unicamente àquela público-alvo por sua proposta ponderar elementos de mudança na sociedade como um todo, entretanto, a percepção de mudanças profundas é direcionada àquele público-alvo em si.

No que concerne ao público-alvo da Rede de Enfrentamento a definição fornecida pela SNPM, a Secretaria destaca que para a sua efetividade é necessária uma ações intersetoriais que “(...) desconstruam as desigualdades e combatam as discriminações de gênero e a violência contra as mulheres; interfiram nos padrões sexistas/machistas ainda presentes na sociedade brasileira; promovam o empoderamento das mulheres; e garantam um atendimento qualificado e humanizado às mulheres em situação de violência. (2011, p.25). A partir das definições, é possível inferir que há uma clara diferenciação entre impactos pretendidos e consequentemente, o público-alvo. A Rede de Atendimento se reduz a impactos significativos na assistência de mulheres em situação de violência de gênero, enquanto o aspecto de Enfrentamento, quando executado em sua totalidade, propõe uma interferência no papel do gênero feminino no espaço público, ou seja, seu público-alvo são mulheres de forma mais generalizada.

A PNEVCM ainda segue em 2023 como principal norma de padronização nacional às políticas públicas de caráter infra territorial, entretanto, isso não consiste na sua tradução completa quando da aplicação localizada. O processo de formulação de políticas públicas não é um processo linear, na medida que o debate sobre a interpretação do problema é perpassado por diversos subsistemas públicos e privados que influenciam em diversos estágios das políticas públicas e, inclusive, com capacidade de mudanças significativas na percepção do problema público durante as mudanças institucionais dentro do debate público (SABATIER, 1988). Logo, há uma necessidade de coordenação política e operacional expressiva, quando da

tradução de políticas macronacionais para micro territorializadas para que de fato as diretrizes estabelecidas sejam traduzidas de forma linear a partir da centralização das normas no Governo Federal.

O nível de articulação política, por conseguinte, é um ponto principal de análise para a compreensão das políticas de combate à VCM visto que os eixos de ação da Política Nacional possam atingir organismos de todos os entes federativos. Isto significa dizer que o discurso político sobre a VCM também deve estar alinhado. Contudo, uma interferência sistêmica na VCM, e consequentemente na desigualdade de gênero, através da ação governamental necessariamente acarreta prejuízos para grupos que de alguma forma se beneficiam desta estrutura social e que, portanto, disputam espaços da mesma forma:

(...) existe o sentido do discurso em que algo é "político" se for contestado em uma variedade de diferentes arenas discursivas e entre uma variedade de públicos diferentes. Nesse sentido, o que é "político" – chame-o de "político-discursivo" ou "politizado" – contrasta tanto com o que não é contestado em público quanto com o que é contestado apenas por e dentro de grupos relativamente especializados, escravizados e/ou públicos segmentados. (FRASER, 1988, p. 297)

No que concerne à articulação política a questão da VCM sendo um problema público não pode ser imediatamente relacionado a um consenso no discurso político acerca da questão. Cecília Macdowell (2010), descreve que a situação do problema público da VCM pós-Lei Maria da Penha entra em um estágio de absorção ampla no que concerne a tradução das demandas feministas acerca da criação de um arcabouço jurídico e principalmente no âmbito reativo da punição criminal, porém em relação a implementação da rede de enfrentamento em sua totalidade de ainda segue a tendência de tradução restrita, ou seja, demandas absorvidas parcialmente de acordo com a sua viabilidade política.

A tradução restrita por atores políticos, no sentido de colocar diretrizes originadas de uma perspectiva feminista, comprova a existência da VCM enquanto uma questão estrutural e complexa, isto é, que ao ser erradicada necessariamente provoca mudanças sociais contundentes, principalmente no que concerne aos papéis sociais de gênero. E, ampliando a perspectiva da tradução para políticas gerais de enfrentamento à VCM, se percebem os vieses contraditórios no nexo entre definições e interpretações quando da observância da incorporação de marcadores sociais que delimitam alcance das políticas no âmbito das diferenças em diferenças, distantes de medidas totais ou essencializadas.

A complexidade de problemas sociais como a VCM leva a escolhas de interferência governamental que sejam mais viáveis politicamente, e consequentemente, não alcançando as demandas que apresentam mais riscos políticos. A VCM, principalmente em suas formas

doméstica e familiar, consiste em apenas um aspecto que estrutura a reprodução da desigualdade de gênero, entretanto, pode-se dizer que é o elemento que mais se sobressai ou de alguma forma que mais atrai um consenso político favorável para a formulação de políticas públicas. Como aponta Brian W. Head (2022, p. 48):

Dado o enorme escopo e as complexidades interconectadas das principais questões políticas, o debate público sobre grandes e confusos problemas tende a carecer de uma definição cuidadosa e a amplificar pontos de vista divergentes que são difíceis de conciliar. Portanto, uma atenção cuidadosa às partes componentes do problema pode ser um ponto de partida útil e atraente. Pode ser praticável e produtivo buscar mais consenso sobre aspectos mais restritos do problema.

Dessa forma é possível afirmar que as políticas de enfrentamento de VCM em âmbito nacional acompanham o clima político para a incorporação ou exclusão para perspectivas feministas no processo de formulação. Existem na atualidade variadas interpretações políticas que são capazes de formular políticas públicas ou novos marcos legais no que concerne ao enfrentamento à VCM. Como por exemplo a recente aprovação da lei 14.550/2023 que estabelece a expedição de medidas protetivas a partir do depoimento da ofendida sem necessidade de registro de ocorrência finalizado e/ou ação penal e cível. A questão principal dentro deste debate é de que forma esses atores podem interpretar o cenário pelo qual a violência se reproduz, isto é, se a mesma segue uma tendência interpessoal ou se ela está presente na estrutura social e, inclusive, na própria administração pública. Quando analisada a Lei 11.340/2006, que tipifica os tipos de violência doméstica e contra a mulher, seu art. 6º considera que a VCM é uma forma de violação dos direitos humanos, isto é o próprio marco legal admite que o crime afeta o gênero feminino de maneira sistêmica. E como demonstrado, a concepção da Política Nacional de Enfrentamento à VCM segue de forma coerente esta ideia, entretanto, para uma avaliação concreta do impacto social no público-alvo é necessário se atentar para o que de fato é ou foi implementado.

Para a compreensão de mudanças no cenário de articulação política, é possível utilizar como os Planos Plurianuais (PPA) de 2016 a 2019 e 2020 a 2023 e suas respectivas metas a metas de políticas públicas de combate à VCM. Ambos PPAs incorporam o Plano Nacional de Políticas para Mulheres, e consequentemente, também a Política de Enfrentamento como principal diretriz de implementação de ações, isto é, não existem inovações consideráveis no que concerne ao escopo principal da política pública. Contudo, quando analisadas as metas estabelecidas por cada gestão é possível detectar mudanças na interpretação política acerca do problema. Algumas metas relevantes para análise do Plano Plurianual de 2016:

0931 - Promover a autonomia econômica, social, sexual e a garantia de direitos, considerando as mulheres em sua diversidade e especificidades.

0934 - Fortalecer o processo de participação política, democrática e igualitária das mulheres, nas instâncias de poder e decisão, considerando sua diversidade e especificidades.

0935 - Promover a transversalidade intra e intergovernamental das políticas para as mulheres e de igualdade de gênero, observando as diretrizes do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres.

0936 - Ampliar e fortalecer o diálogo com a sociedade civil e com os movimentos sociais, em especial com os movimentos feministas e de mulheres, mulheres com deficiência, LGBTs, urbanas, rurais, do campo, da floresta, das águas, de povos e comunidades tradicionais, de povos indígenas e dos distintos grupos étnico-raciais e geracionais.

0998 - Ampliar a política nacional de enfrentamento a todas as formas de violência contra as mulheres, considerando sua diversidade e especificidades. (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2016)

Já no Plano Plurianual vigente de 2020 a 2023, apenas é encontrada uma meta que menciona algum tipo de ação governamental relacionada a políticas públicas para mulheres, especificamente o objetivo 1179 que estabelece como objetivo: “Ampliar o acesso e o alcance das políticas de direitos, com foco no fortalecimento da família, por meio da melhoria da qualidade dos serviços de promoção e proteção da vida, desde a concepção, da mulher, da família e dos direitos humanos para todos” (SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, AVALIAÇÃO, ENERGIA E LOTERIA, 2020, p. 66). A principal diferença entre as metas é em relação à definição do problema público. Enquanto em 2016 foram absorvidas perspectivas feministas acerca das demandas de ações para mulheres, o que é apresentado pelo PPA de 2023, através da centralidade na família, apresenta uma mudança na perspectiva da justificativa destas ações.

Foi também durante a vigência do Plano Plurianual de 2020 que as políticas públicas de combate à VCM obtiveram a menor destinação de recursos. Entre 2016 e 2019 foram destinados R\$ 366,58 milhões e, entre 2020 e 2023, R\$ 22,96 milhões⁹. Nessa lógica, apesar de não ser possível apontar mudanças estruturais na implementação de políticas públicas é evidente que a diminuição drástica de recursos alocados para estas ações demonstra a entrada de novos atores que interferem na efetividade das ações governamentais de forma estrutural.

A Lei Maria da Penha, o Pacto Nacional e Política Nacional de Enfrentamento à Violência Contra a Mulher, para além de seus desdobramentos jurídicos e penais, abrem

⁹ CULTURA UOL. Governo Bolsonaro tirou 94% do investimento no combate à violência contra a mulher: Levantamento da Inesc mostra que, entre 2020 e 2023, apenas R\$ 22,96 milhões foram propostos pelo Executivo. Cultura Uol, [S. l.], p. 1, 29 set. 2022. Disponível em: https://cultura.uol.com.br/noticias/52768_governo-bolsonaro-tirou-94-do-investimento-no-combate-a-violencia-contra-a-mulher.html.

precedente para possíveis ações que visam uma transformação radical nas relações de gênero, visto que a VCM escancara uma estrutura socioeconômica e política que em primeira instância normalizar este hábito. Contudo, dada a complexidade do problema é necessário da mesma forma uma articulação política de mesmo nível, e que inclusive abranja as peculiaridades territoriais. Nesse sentido, o aumento de denúncias de casos de VCM desde destes dois marcos e a consolidação da Rede de Atendimento como principal ação governamental (mesmo com uma concentração forte na Região Sudeste), demonstra que seu aspecto reativo, isto é o que diz respeito a área de assistência e prevenção de revitimização destas políticas, ainda é o protagonista no que concerne à ação governamental.

Para que o público-alvo seja contemplado de fato há a necessidade de articulação transversal tanto no aspecto político quanto no operacional, sem esse fator há uma dificuldade de implementação de uma política intersetorial de combate à VCM. Segundo o Anuário Brasileiro de Segurança Pública, o número de Medidas Protetivas de Urgência proteladas em âmbito nacional entre 2020 e 2021 aumentou cerca de 14,4% - esse aumento ocorreu em um cenário de isolamento social devido à pandemia de COVID-19. Entretanto, o próprio levantamento destaca que ainda há uma lacuna de ação governamental no que concerne à eficácia destas medidas. Este problema pode ser detectado através do aumento de 10,8% nas ocorrências de feminicídio de 2018 a 2021, e recorde de ocorrências no 1º semestre de 2022 (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2022).

Uma evidência de maior viabilidade política no eixo assistencial da Política Nacional é a aprovação da Lei 13.505/2017, que adiciona o art. 12-C que estabelece que os Estados e Distrito Federal “(...) na formulação de suas políticas e planos de atendimento à mulher em situação de violência doméstica e familiar, darão prioridade, no âmbito da Polícia Civil, à criação de Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAMs), de Núcleos Investigativos de Feminicídio” (BRASIL, 2017). Ou seja, há um cenário de consenso político no que concerne às DEAMs e um atendimento jurídico especializado como forma mais efetiva de acesso a outros dispositivos de atendimento de mulheres em situação de violência e a prevenção da revitimização, como é apresentado no fluxo da Rede de Atendimento.

Entretanto, consoante à LMP, as ações de prevenção não se restringem a mulheres que já se encontram em situação de violência, também estabelece parâmetros para que mulheres não sejam vitimizadas, denominadas “Medidas Integradas de Prevenção”:

Art. 8º (...):

I - a integração operacional do Poder Judiciário, do Ministério Públíco e da Defensoria Pública com as áreas de segurança pública, assistência social, saúde, educação, trabalho e habitação;

(...)

IV - a implementação de atendimento policial especializado para as mulheres, em particular nas Delegacias de Atendimento à Mulher;

V - a promoção e a realização de campanhas educativas de prevenção da violência doméstica e familiar contra a mulher, voltadas ao público escolar e à sociedade em geral, e a difusão desta Lei e dos instrumentos de proteção aos direitos humanos das mulheres;

VI - a celebração de convênios, protocolos, ajustes, termos ou outros instrumentos de promoção de parceria entre órgãos governamentais ou entre estes e entidades não-governamentais, tendo por objetivo a implementação de programas de erradicação da violência doméstica e familiar contra a mulher. (BRASIL, 2006)

A fixação de políticas públicas preventivas de vitimização feminina na LMP é o que a caracteriza como diretriz de formulação de políticas públicas, na medida que a mesma demonstra que o aspecto penal da legislação é apenas um segmento no combate à VCM. O que define, portanto, a complexidade das medidas integradas é a efetividade da articulação política e operacional entre os atores políticos. A questão é que se estas ações são formuladas e implementadas a partir de uma influência considerável de valores e presença masculina predominantes na Administração Pública, é evidente que isto é refletido no impacto social que se pretende alcançar.

3. POLÍTICAS DE ENFRENTAMENTO E A VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

O Município do Rio de Janeiro foi a primeira cidade fluminense com uma Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher (DEAM), inaugurada em 1985 na Região Central, e em 2023, tem em sua totalidade três DEAMs, abrangendo os bairros de Jacarepaguá e Guaratiba¹⁰. No que concerne aos Núcleos de Atendimento à Mulher (NUAMs), que consistem em departamentos em delegacias comuns que também oferecem atendimento especializado, estes são localizados nos bairros Bonsucesso, Rocinha e Tijuca. Todos estes órgãos estão sob a responsabilidade do Departamento-Geral de Polícia de Atendimento à Mulher correspondente à Secretaria de Estado de Polícia Civil (SEPOL). Além do atendimento policial, o estado do Rio de Janeiro possui um Centro Integrado de Atendimento à Mulher localizado na Região Central da cidade.

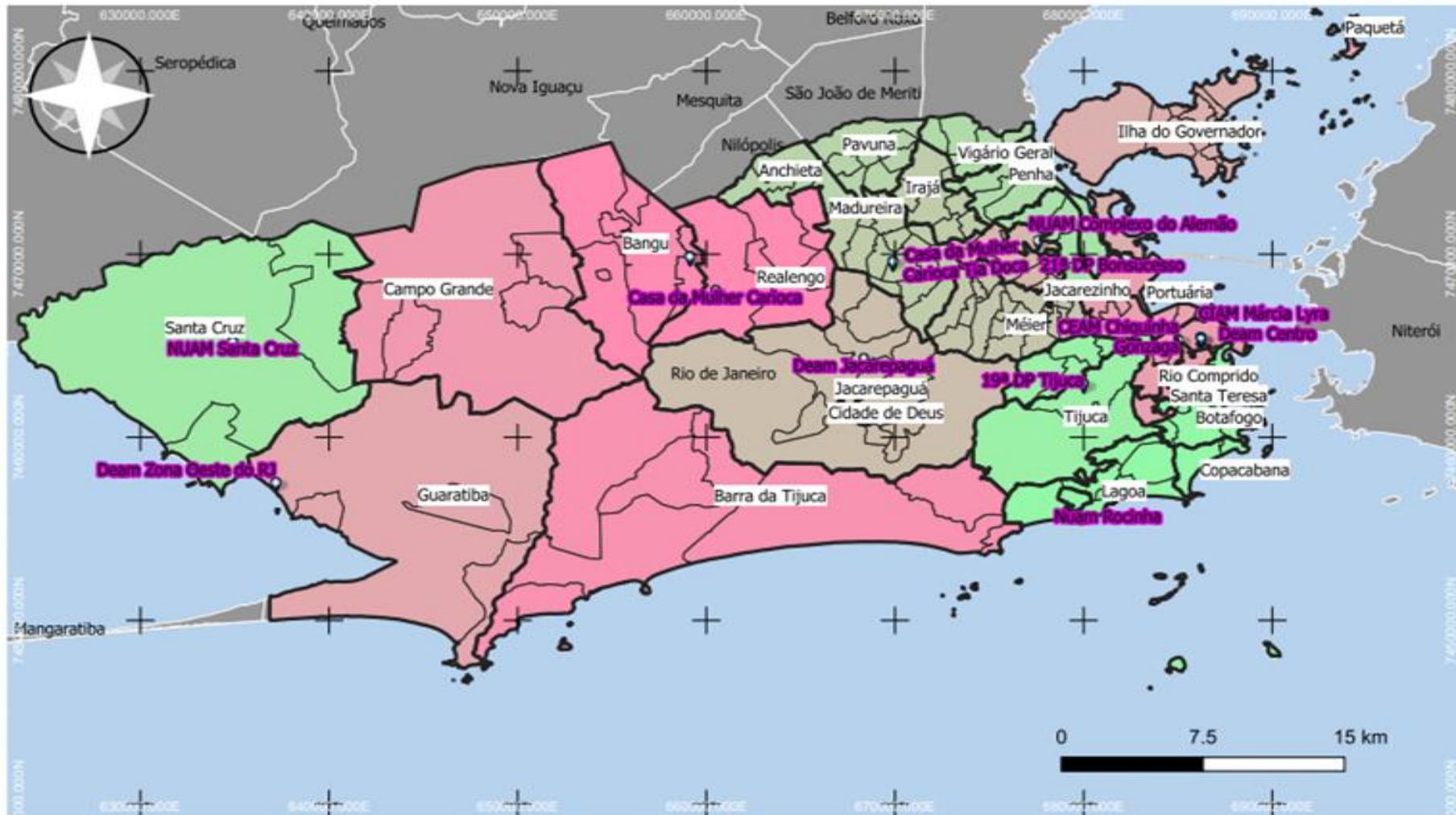
Em relação aos dispositivos de competência municipal, há um Centro Especializado de Atendimento à Mulher, também na Região Central, e três Casas da Mulher Carioca, na Zona Oeste, sendo estes dois dispositivos com finalidades de promoções de diversos serviços às mulheres além do atendimento específico à VCM. O município também dispõe de um abrigo de localização sigilosa especializado na proteção de mulheres em situação de violência doméstica. Em relação à atendimento dos dispositivos de saúde, além dos hospitais integrantes do Sistema Único de Saúde, vide Lei 13.931/2019 que constitui a notificação compulsória em casos de VCM, também há a ação denominada Sala Lilás, que fornece atendimento especializado nos Institutos Médico Legal localizados na Região Central e no bairro Campo Grande.

Segundo o levantamento “Mapa da Mulher Carioca 2022” produzido pela Secretaria de Políticas para Mulheres (SPM-RIO)¹¹ com dados de 2021, a Zona Oeste concentra: 1) índices de gravidez na adolescência e de menores números de frequência de consultas de pré-natal; 2) a segunda maior taxa de denúncias de violência doméstica; 3) a maior concentração de denúncias de estupros e; 4) a maior concentração de feminicídios. Além da violência, os bairros de Bangu, Campo Grande, Paciência e Santa Cruz, respectivamente, são os bairros que mais possuem atendimentos nos Centros de Referência de Assistência Social. Ver figura

¹⁰ Segundo o website oficial da Polícia Civil do Rio de Janeiro:
http://www.policiacivilrj.net.br/atendimento_a_mulher.php

¹¹ SECRETARIA ESPECIAL DE POLÍTICAS PARA MULHERES (Rio de Janeiro - RJ) (org.). Mapa da Mulher Carioca. 2º. ed. Rio de Janeiro: [s. n.], 2022. Disponível em: <https://mapa-da-mulher-carioca-pcrj.hub.arcgis.com/>.

Figura 5. Rede de Atendimento no Município do Rio de Janeiro.



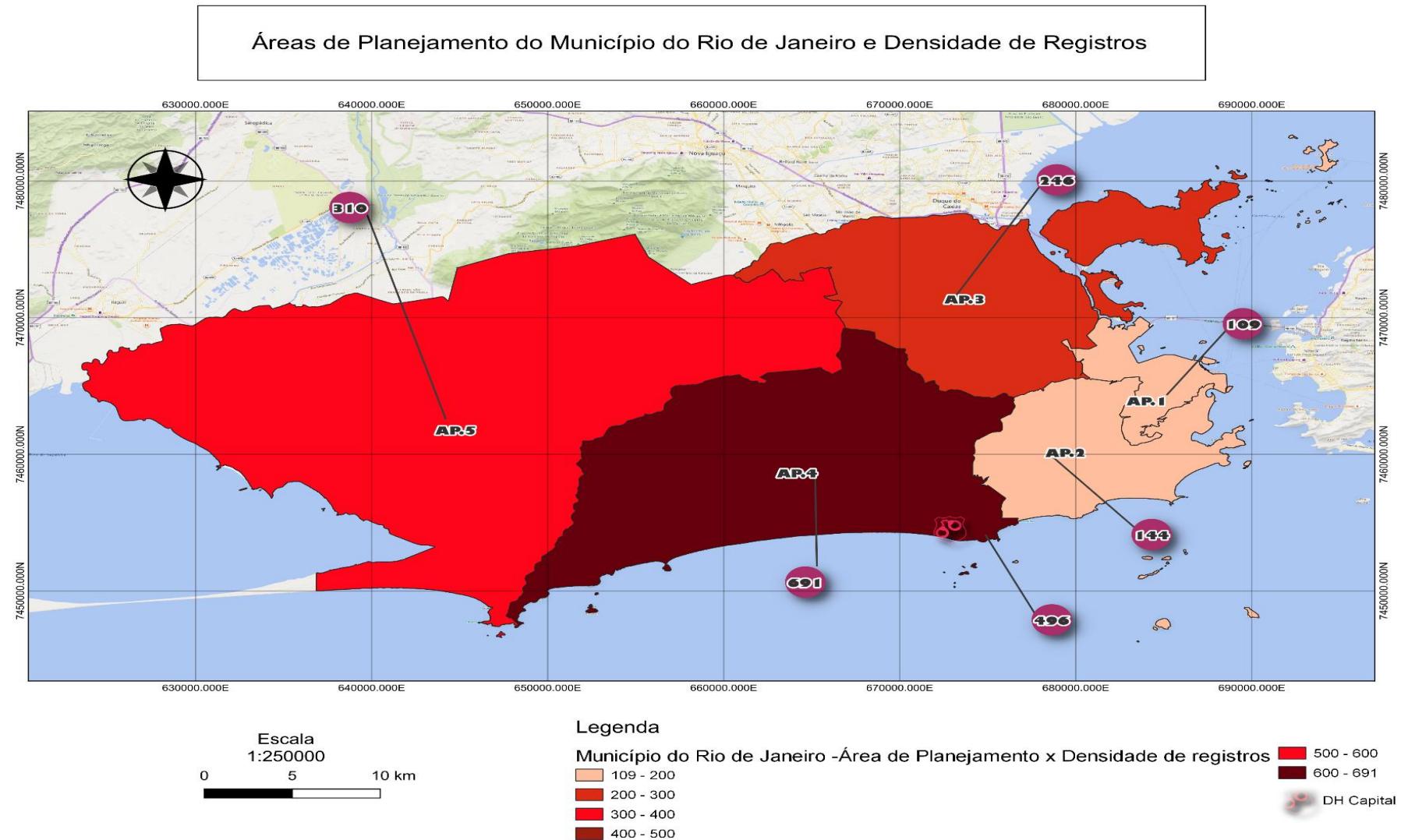
Fonte: Polícia Civil do Rio de Janeiro. Disponível em: http://www.policiacivilrj.net.br/atendimento_a_mulher.php

Com a articulação de órgãos como do Estado do Rio de Janeiro como Tribunal de Justiça e Polícia Militar, além da Guarda Municipal da Cidade do Rio de Janeiro, as políticas públicas que incorporam este aspecto territorial envolvem a Ronda e/ou Patrulha Maria da Penha (sendo o primeiro nome relacionado a Guarda Municipal e o segundo à Polícia Militar). Essa iniciativa consiste no monitoramento de descumprimento de medidas protetivas de urgência que são expedidas pelo poder judiciário.

Ainda de acordo com o Dossiê Mulher referente ao ano de 2021 e produzido pelo ISP-RJ, a maior concentração de feminicídios resultantes de descumprimento de medidas protetivas ocorreu na Zona Oeste do município, com ênfase na que englobam os bairros de Campo Grande, Bangu e Santa Cruz (ISP, 2022). Esta região do Município é a mais deficitária frente aos dispositivos da rede de atendimento especializado e padronizado das Delegacias de Atendimento à Mulher. Isto leva ao juízo de que a distribuição territorial da Rede de Atendimento é crítica para a efetividade de políticas públicas, especialmente no contexto de seu fluxo de atendimento às mulheres em situação de violência. Não obstante, é indicativo de que especificidades territoriais propiciam a ocorrência tanto da violência feminicida quanto das outras formas de modo diferenciado.

A divisão territorial e administrativa do município do Rio de Janeiro é formada através da implementação de Áreas de Planejamento (AP), Centro (AP1), Zona Sul (AP 2), Zona Norte (AP 3) e Zona Oeste (AP 4 e 5) (ver figura 6). Esta fragmentação não se resume aos aspectos geográficos, também pode ser analisada através de estratos raciais e socioeconômicos que ocupam esses territórios. Segundo o último Censo realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2010, apenas um bairro não pertencente às AP 1 e 2 está entre os dez melhores Índices de Desenvolvimento Social (IDS), sendo os menores índices localizados nas APs 3 e 4, sendo na AP 3 majoritariamente em favelas do município. Ainda seguindo o IDHM, quando comparadas de acordo com a divisão da região da Zona Oeste também se nota uma disparidade, sendo Regiões de Planejamento correspondentes à AP 4 possui um coeficiente mais próximo aos maiores, e as Regiões de Planejamento da AP 5 possuem os piores coeficientes. Ver tabela 1.

Figura 6. Mapa de Letalidade Feminina por Área de Planejamento.



Fonte: Instituto de Segurança Pública (ISP-RJ). Elaborado pela Autora

Tabela 1. Índice de Desenvolvimento Social por Área/Região de Planejamento.

Regiões de Planejamento	Índice de Desenvolvimento Social
Região de Planejamento 2.1 - Zona Sul	0,722
Região de Planejamento 2.2 - Tijuca	0,688
Região de Planejamento 4.2 - Barra da Tijuca	0,676
Região de Planejamento 3.7 - Ilha do Governador	0,627
Região de Planejamento 3.2 - Méier	0,622
Região de Planejamento 1.1 - Centro	0,600
Região de Planejamento 3.3 - Madureira	0,597
Região de Planejamento 4.1 - Jacarepaguá	0,597
Região de Planejamento 3.5 - Penha	0,577
Região de Planejamento 5.1 - Bangu	0,572
Região de Planejamento 3.1 - Ramos	0,571
Região de Planejamento 3.4 - Inhaúma	0,570
Região de Planejamento 3.6 - Pavuna	0,562
Região de Planejamento 5.2 - Campo Grande	0,562
Região de Planejamento 5.3 - Santa Cruz	0,528
Região de Planejamento 5.4 - Guaratiba	0,493

Fonte: Censo 2010, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

Outro fator territorial a ser considerado é a questão da violência urbana e o domínio territorial do crime organizado em determinadas áreas da cidade, principalmente a Área de Planejamento 3, que praticamente inviabiliza trabalhos no âmbito da prevenção da ocorrência de VCM. São territórios no município do Rio de Janeiro que se deparam com situações de sociabilidade violenta, que situa o uso da violência como principal aspecto das relações sociais e institucionais dentro deste território, independentemente de gênero. Não há neste cenário uma ausência do Estado, ou falta de ações governamentais, mas sim uma priorização da imagem pública desses locais como necessitados de ações policiais repressivas (SILVA, 2004). Dentro deste contexto, é ressaltado o aspecto interseccional do problema da VCM, na medida em que o acesso à Rede de Atendimento está ligado à capacidade de mobilidade urbana da mulher em situação de violência.

Segundo o Grupo de Estudos de Novos Ilegalismos (GENI) em estudo realizado em 2021, quase 30% do território do município é dominado por algum grupo armado, sendo as APs 3 e 5 as mais críticas em relação à expansão territorial nos últimos no período de 2004 a 2021¹².

¹²G1 RIO. Milícias alcançam tráfico e já ocupam metade das áreas controladas por grupos armados no RJ, diz estudo. G1 Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, p. 1, 13 set. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2022/09/13/milicias-alcancam-trafico-e-j%C3%A1-ocupam-metade-das-areas-controladas-por-grupos-armados-no-rj-diz-estudo.ghtml>

Em outro relatório divulgado pela GENI no ano de 2020 (período crítico da crise emergencial de saúde da COVID-19), foi registrado um aumento de 205% nas ocorrências de mortes por intervenção policial no município em comparação ao ano anterior¹³. São nestes cenários que são evidenciados aspectos interseccionais da desigualdade presente na cidade, uma vez que territórios propensos ao uso da violência como demonstração de um poder político paralelo à gestão pública são resultado de ineficiência de um acesso equânime a diversas instâncias da mesma.

As mortes violentas femininas, segundo dados do Dossiê Mulher, excluindo casos de feminicídio, também evidenciam a realidade da relação entre interseccionalidade e a violência urbana, principalmente com fatores relacionados à raça e território. Em 2022, 65,1% dos homicídios dolosos tiveram mulheres negras como vítimas (INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2023). Vítimas estas que se concentram em territórios de maioria de classe trabalhadora e conflagrados pelo crime organizado, respectivamente as áreas e planejamento 4 e 5, que concentram os maiores números de feminicídios (INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2023). Aspectos que dificultam a efetividade de políticas públicas que universalizam a cidadania carioca feminina perante a violência contra a mulher e a desigualdade de gênero.

A violência nestes territórios não apenas se reproduz de forma interpessoal, ela possui uma característica de determinar os limites da existência dos indivíduos. Uma vez que a forma mais consistente de representação da Administração Pública nestes locais é através do aparato policial e punitivo. Nesse sentido a interpretação política sobre o papel destes territórios em relação ao ordenamento social e político é traduzida através de que tipos de ações governamentais de fato chegam nessas populações (MONTEIRO, 2021). Assim, é preciso analisar para além do gênero, ou seja, o aspecto interseccional que forma a violência urbana e interpessoal na cidade do Rio de Janeiro.

O uso da repressão e da violência institucionalizada em territórios com populações vulneráveis socioeconomicamente também parte de uma premissa de aceitação social construída em valores sociais racistas e preconceituosos em relação à situação de pobreza e/ou de grupos minoritários politicamente. A forma com que a violência urbana e interpessoal se

janeiro/noticia/2022/09/13/milicias-alcancam-trafico-e-ja-ocupam-metade-das-areas-controladas-por-grupos-armados-no-rj-diz-estudo.ghtml. Acesso em: 9 jun. 2023.

¹³HIRATA, Daniel Veloso *et al.* Aumento das operações policiais: Caracterização e Impactos. **Grupo de Estudos Novos Ilegalismos**, Universidade Federal Fluminense, Novembro 2020. Disponível em: <https://geni.uff.br/2021/03/26/aumento-das-operacoes-policiais-caracterizacao-e-impactos/>. Acesso em: 9 jun. 2023.

reproduz no Rio de Janeiro reflete a manutenção de uma ordem social, isto é, a ótica de segurança pública que faz parte da perspectiva social de forma mais contundente é a proteção de determinados grupos em detimentos de outros, e não uma lógica de controle social baseada na concordância com o que é estabelecido juridicamente independentemente da posição socioeconômica de determinado indivíduo (SILVA, 2004).

Sob uma perspectiva hegemônica social, a violência é constantemente associada à pobreza, legitimando uma sociabilidade violenta destas comunidades vulneráveis socioeconomicamente. Além disto, a própria VCM, a partir desta lógica, encontra justificativa para as relações interpessoais que se dão em um contexto de sociabilidade violenta, na medida que indivíduos que não pertencem a estes territórios não são incorporados ao estereótipo social de que um criminoso seja. Dessa forma, assim como mulheres pretas são a maioria em mortes violentas e feminicídios, homens pretos são a maioria da população encarcerada no Rio de Janeiro porque a sua localização territorial define se estes indivíduos serão produto de uma desigualdade interseccional.

Em 2021, reconhecendo a intersetorialidade do problema a gestão pública do município, por meio da SPM-RIO firmou o Pacto de Cooperação pelo Enfrentamento às Violências Contra as Mulheres no Rio de Janeiro¹⁴, possuindo como assinantes órgãos que atuam no município de diferentes entes federativos e dos poderes executivo, legislativo e judiciário. Este pacto estabelece as diretrizes nacionais fornecidas pelos Planos Nacionais de Políticas para Mulheres, publicados nos anos de 2004 e 2008, e o Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência Contra a Mulher. Sendo assim, é possível inferir de conhecimento de todas as entidades que o resultado da cooperação compreende a possibilidade de políticas públicas formuladas a partir dos eixos de prevenção, assistência, enfrentamento e combate e acesso e garantia de direitos.

Uma evidência de que o Pacto já é reconhecido formalmente pela gestão pública estadual e municipal é a aprovação da Lei 7291/2022 pela Câmara Municipal e a Lei 9895/2022 pela Assembleia Legislativa do Estado (ALERJ) do Programa de Enfrentamento ao Feminicídio, onde ambos os textos estabelecem que as políticas públicas de combate ao feminicídio devem levar em conta que “(...) as violências que afetam as mulheres são marcadas também pelas diferenças econômicas, culturais, etárias, raciais, de identidade de gênero, de orientação sexual, de deficiência, idiomáticas e de cosmogonia/religião.” Ao evidenciar o

¹⁴ PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO. Prefeitura do Rio de Janeiro. Prefeitura assina pacto para combater violências contra as mulheres. Prefeitura do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, p. 1, 1 jul. 2021. Disponível em: <https://prefeitura.rio/fazenda/politicas-de-protecao-da-mulher/prefeitura-assina-pacto-para-combater-violencia-contra-a-mulher/>.

aspecto interseccional que interfere nas ações de combate à VCM, assume-se o compromisso legal de formulação de estratégias a partir de um contexto socioeconômico de como a vitimização e a revitimização são construídas a partir destas diferenças.

Contudo, a promulgação de legislações que padronizam as diretrizes de políticas públicas não garante que elas serão colocadas em prática, isto é, a regulamentação não impõe uma obrigatoriedade da Administração Pública de executá-la através da sua tradução em ações governamentais. Nesse sentido, a viabilidade política se torna um fator importante em uma execução factual destes instrumentos. O município do Rio de Janeiro possui um problema social complexo de segurança pública que inevitavelmente interfere na forma com que outras políticas sociais são discutidas e implementadas, e inclusive, pode-se considerar que pelo fato da violência urbana ser tão latente na agenda pública, as soluções apresentadas para outras questões são deliberadas através de uma lente estereotipada com base nessa realidade.

Em se tratando de uma análise de um problema público a partir do viés interseccional, há de se considerar algumas premissas orientadoras, dentre as quais a resolução de problemas sociais a partir da análise interseccional. Isto é, a afirmação de que um problema público é afetado pela interseccionalidade não se resume a classificação identitária do público-alvo de forma descritiva, mas na avaliação destas características como possíveis gargalos de acesso aos equipamentos públicos (COLLINS, 2022). No âmbito da violência contra a mulher no município do Rio de Janeiro, é possível a partir do volume de ocorrências registrados pelo ISP-RJ, é possível destacar principalmente raça, escolaridade e localização territorial como fatores interseccionais relevantes que afetam diretamente o acesso a políticas públicas já vigentes na cidade. Estes aspectos são, consequentemente, imprescindíveis para compreender o nível de impacto social trazido pela rede de assistência, visto que como foi apresentado por diversas normas do legislativo e executivo a observância da interseccionalidade no âmbito da violência contra a mulher já é de comum acordo entre os entes federal, estadual e municipal.

Assim, a concepção do problema público não tem como ênfase as dificuldades que estes grupos afetados pela desigualdade interseccional enfrentam, mas sim a sua existência é questionada a partir de possíveis “riscos” que estes oferecem a uma suposta ordem social e seus códigos morais (COLLINS, 2022). Nesta lógica, o problema é deslocado a uma perspectiva interpessoal, isto é seu enfoque de ação é situado em um cenário de reação, sendo a principal alternativa à repressão da conduta que se enquadrem na proteção do indivíduo somente e não na erradicação dos problemas que condicionam a sociabilidade violenta. O resultado deste cenário é uma dependência constante de um voluntarismo político para que territórios e integrantes destes que são sistematicamente excluídos de ações governamentais sejam de fato

incorporados ao público-alvo. Isto é, a garantia de uma política pública de combate à VCM não resulta em impacto uniforme uma vez que no desenho da ação a condição do gênero feminino é considerado a único fator para a manutenção da VCM.

3.1. Violência Letal Contra a Mulher no Município e a Desigualdade Interseccional

Por violência letal, entende-se as formas de VCM que se relacionam com as fases do Ciclo da Violência e que culminam com a morte da mulher. Conforme Walker (1991), a forma de violência interpessoal contra a mulher pode ser caracterizada em três fases: Construção de tensão com um aumento da sensação de perigo pela vítima, um incidente de violência aguda e um período de contrição amorosa. A utilização das fases para a compreensão do que se comprehende pelo aumento do risco da letalidade se traduz por exemplo na necessidade de proteção por intermédio de medidas protetivas expedidas pela autoridade responsável no momento da denúncia, como é colocado pela Lei 11.340/2006. A letalidade violenta pode ser definida, segundo o Instituto de Segurança Pública (ISP-RJ) como um Indicador Estratégico de Criminalidade (IEC), incorporando os crimes de homicídio doloso, morte por intervenção de agente do Estado, latrocínio e lesão corporal seguida de morte. Nesse sentido, serão priorizadas na pesquisa ocorrências correspondentes aos crimes de Ameaça, Lesão Corporal e suas tipificações penais e Homicídios, incluindo os que são incluídos na qualificadora do feminicídio.

A partir de dados obtidos em maio de 2023¹⁵ pelo Instituto de Segurança Pública (ISP-RJ), durante o período de 2017 a 2022 foram registrados um total de 159.719 ocorrências de violência letal contra a mulher – denominamos aqui como “ocorrências” no sentido de denúncias, o objeto de que o ISP contabiliza. Nesta série histórica, 51% dos crimes foram cometidos por homens que possuíam algum tipo de relação afetiva com a vítima e 16% foram cometidos por pessoas com alguma relação doméstica e/ou familiar com a vítima. As informações referentes ao período confirmam uma tendência de letalidade feminina de forma majoritária justificada a partir de vínculos de proximidade. Ver tabela 2.

¹⁵ Pedido 064/2023 requerido ao Instituto de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro

Tabela 2. Letalidade Feminina na Cidade do Rio de Janeiro por Ano.

Crime	ANO						Total Geral
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	
Homicídio doloso	131	114	96	70	54	82	547
Latrocínio (Roubo seguido de morte)	14	8	6	3	3	4	38
Lesão corporal seguida de morte	3	3	5	3		2	16
Tentativa de homicídio	197	183	179	112	127	158	956
Total Geral	345	308	286	188	184	246	1557

Fonte: Elaborado pela autora com dados do ISP-RJ

As ocorrências de homicídios qualificados como feminicídios e tentativas em todos os anos não atingem 10% do total de ocorrências de homicídios registrados no município, entretanto, em 38% do total de homicídios a vítima possuía alguma forma de relação pessoal com o denunciado. Além disso, cerca de 28% do total da letalidade feminina na série histórica pesquisada não possui nenhuma informação sobre a relação entre a vítima e o criminoso. O contexto leva a conclusão de que ainda há a possibilidade de subnotificação dos registros de feminicídio na cidade, quando analisados de forma conjunta delitos que poderiam indicar o início de um possível ciclo de violência e os números referentes à letalidade é possível perceber a mesma tendência de vitimização feminina por indivíduos que são conhecidos pelas vítimas ou pelo seu círculo social.

No que concerne às DEAMs e o número de denúncias, o fato da cidade ser a única no Estado do Rio de Janeiro com 3 unidades não implica em uma distribuição territorial que esteja alinhada com as ocorrências registradas. Nos casos de tentativa de feminicídio e homicídios dolosos, por exemplo, segundo dados do ISP-RJ, a concentração no processo de registro se alinha à delegacia especializada em homicídio, o que dificulta a certeza de um atendimento especializado para casos de violência de gênero, sobretudo em casos de tentativa, em que a vítima sobrevive e precisaria de atendimento orientado para tal. Além disso, é importante ressaltar que em casos de VCM, as DEAMs possuem um papel central no que concerne ao encaminhamento para dispositivos públicos de outros entes federativos que façam parte do eixo assistencial, incluindo os Centros de Referência.

Em 2022, a partir da publicação do Decreto nº 48.166 foi estabelecido pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro uma reestruturação de distribuição dos casos de feminicídios e tentativas através da criação de núcleos de investigação específicos para o crime com a atuação colaborativa das DEAMs e o Departamento-Geral de Homicídios e Proteção à Pessoa. O decreto estabelece que serão atribuídas às DEAMs casos de tentativa de feminicídio e quanto aos casos consumados a atribuição de investigação é das Delegacias de Homicídios (DH). A reestruturação se baseia no entendimento de que o feminicídio consiste na terminação do ciclo da violência uma vez sendo a vítima incapaz de rompê-lo, o risco de letalidade é agravado. Segundo o Dossiê Mulher, também elaborado pelo ISP-RJ referente ao ano de 2022, 55,2% dos autores de feminicídios no Estado tinham ocorrências de VCM ou com crimes que fazem parte do ciclo da violência anteriormente registrada. Em relação à Capital, a Zona Oeste do município do Rio de Janeiro está entre os territórios com maior ocorrência de feminicídio em números absolutos a partir de descumprimento por medida protetiva, que possui duas DEAMs.

Com as informações apresentadas, a dificuldade em romper o ciclo de violência não consiste na única explicação para o aumento de casos de violência letal no estado do Rio de Janeiro e, consequentemente, também na Capital. O acesso a um atendimento policial adequado e a garantia de não revitimização evidentemente é determinada a partir de aspectos territoriais e socioeconômicos, isto é, há uma correlação entre desigualdade interseccional e efetividade das ações governamentais.

Quando analisadas a totalidade de denúncias de VCM (conforme o Ciclo da Violência) por área de planejamento também é possível constatar outras tendências socioeconômicas que podem ser analisadas, para além do quantitativo populacional de cada território (ver tabela 3). A Área de Planejamento 3, por exemplo, é a mais populosa e que possui mais delegacias na sua distribuição territorial, entretanto a sua frequência em toda a série histórica é superior em uma pequena vantagem em relação à AP 4 que possui uma população cerca de 2 vezes menor. Outro aspecto relevante em relação às denúncias é a redução da frequência no período pandêmico, principalmente nos anos de 2020 e 2021 que dificultou a procura por atendimento policial aumentando a possibilidade de subnotificação no município, uma vez que em 2022 as ocorrências já voltam próximos ao patamar pré-pandêmico.

Tabela 3. Taxa de Denúncias de Violência Contra a Mulher por 100 mil Mulheres.

Ano	Área de Planejamento (AP) no município do Rio de Janeiro					Fora do Município
	1	2	3	4	5	
2017	97,98	95,72	177,16	147,18	240,68	21,19
2018	103,03	88,04	179,56	158,40	260,48	23,09
2019	95,63	92,87	191,68	169,90	239,07	13,68
2020	68,02	64,86	149,77	131,32	191,77	11,81
2021	90,91	69,50	155,80	138,10	213,15	15,36
2022	104,87	80,27	177,39	151,25	237,00	13,12

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do ISP-RJ

A Área de Planejamento 5 é a segunda mais populosa e a maior em extensão territorial, sendo em toda a série histórica a maior com ocorrências de VCM. A diferença entre as APs mais populosas é de cerca de 271 mil habitantes, entretanto quando evidenciadas as taxas de denúncias por 100 mil mulheres, a disparidade na frequência chega a mais de 100 mulheres entre as APs 3 e 5. A distribuição de Delegacias Policiais (DP) e DEAMs na AP 5 também é um ponto a ser destacado, uma vez que a área possui um quantitativo menor de regiões administrativas (sendo bairros satélites que são centrais para outros próximos geograficamente) e consequentemente menos delegacias a disposição de populações que não circundam em torno de bairros satélites.

A Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher que abrange a AP 5 inicialmente era localizada em Campo Grande, o mais populoso da AP e mais extenso, e em 2015 foi transferida para o bairro Guaratiba. A DEAM Zona Oeste pode estar até duas horas (a depender do transporte utilizado) de distância de bairros centrais da região como Bangu e Deodoro e, quando comparada com as Deams Centro e Jacarepaguá, o quantitativo de denúncias comparadas com a totalidade incluindo as DPs de cada área de planejamento, a DEAM Zona Oeste é a que recebe menos denúncias. A DEAM instalada em Jacarepaguá, a título de exemplo, em todos os anos da série histórica apresentada atinge pelo menos a metade dos registros totais

da Área de Planejamento 4. É preciso salientar que tanto as DPs quanto as DEAMs registram denúncias independentemente da moradia de vítima e/ou do local do fato, sendo possível outras formas de análise da motivação de uma concentração de ocorrências em detrimento a outras Delegacias.

Pode-se considerar neste contexto a Área de Planejamento 3, que possui o maior conjunto de delegacias pelo fato de possuir a maior quantidade de bairros incorporados. Segundo a Polícia Civil, a AP 3 possui apenas um Núcleo de Atendimento à Mulher localizado no bairro Bonsucesso. Nesse contexto, fica dificultada a conclusão de que se ao menos existe um atendimento e acompanhamento padronizado em casos de VCM, uma vez que nas DEAMs é garantido por legislação a formação de uma equipe especializada. Em relação a outros dispositivos referentes ao eixo assistencial, a área de planejamento 3 dispõe de dois centros de referência, ambos administrados com recursos federais: o Centro de Referência Suely de Souza, localizado na Cidade Universitária da Universidade Federal do Rio de Janeiro e o Centro de Referências Mulheres da Maré, na Vila São João, no Complexo da Maré.

A disposição do eixo Assistencial no município do Rio de Janeiro, levando em consideração as DEAMs, Centros de Referência e outros dispositivos de assistência social é complexa e não é possível concluir a partir dos dados recolhidos que segue uma lógica de demanda de cada território no que diz respeito à organização do eixo. As taxas de ocorrências por 100 mil mulheres corroboram o entendimento de que as denúncias e a letalidade não têm associação direta com a concentração populacional de cada área de planejamento. Isto é, o fato de possuir mais ou menos acesso (de acordo com a distribuição geográfica) não é o único fator a ser analisado para compreender a persistência das ocorrências.

De acordo com o Dossiê Mulher, também elaborado pelo ISP-RJ, 30% dos casos de descumprimento de medidas protetivas ocorreram no município em 2021, sendo a maioria localizadas nas APs 1, 2 e 3. Acrescentado às taxas por 100 mil mulheres, pode-se inferir que a efetividade de localização de descumprimento de medidas protetivas é maior nestas APs do que nas outras que são referentes à Zona Oeste, uma vez que é nesta região que no mesmo ano houve os maiores registros de letalidade a partir do crime de descumprimento. Nesse sentido, o volume de denúncias não revela tanto sobre a efetividade de outras estratégias de proteção à vítima e o combate à não revitimização, visto que são nas áreas de menor incidência que são registradas ações mais contundentes de controle das medidas protetivas de urgência.

Tabela 4. Registros de Violência Letal contra a Mulher na Cidade do Rio de Janeiro.

Área de Planejamento	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total Geral
1	21	20	18	13	18	19	109
2	39	33	20	20	15	18	145
3	54	43	48	29	21	51	246
4	151	139	132	84	79	106	691
5	56	53	63	42	45	51	310
Fora do Município	24	20	5	0	6	1	56
Total Geral	345	308	286	188	184	246	1557

Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados do ISP-RJ.

Os registros de violência letal no município indicam a desigualdade territorial de efetividade no eixo assistencial, uma vez que AP 4 se destaca com a maior quantidade de registros. A Delegacia de Homicídios da Capital fica localizada nesta AP 4, concentrando número expressivo de investigações de crimes letais. Isto é, não é possível confirmar através dos dados obtidos se há uma padronização no acompanhamento e apuração dos fatos relacionados a feminicídios, tentativas e demais formas de letalidade, visto que o Decreto nº 48.166 apenas entrou em vigor em julho de 2022, sendo toda as ocorrências anteriores na série histórica sem uma orientação específica para atribuição das DPs e DEAMs (ver figura 6).

No que se refere ao rompimento do ciclo da violência e, por consequência, o combate ao final deste que consiste no feminicídio, é possível afirmar que a Área de Planejamento 5 é a que demonstra mais fragilidade. Uma vez que em termos de local do fato a predominância são de bairros pertencentes à esta área, além disto percebe-se que não há efetividade policial no monitoramento de possíveis descumprimentos de medidas protetivas, uma vez que a maioria de ocorrências policiais deste crime ocorreu em áreas com menor frequência de denúncias. Além disso, a maioria das denúncias estão registradas na mesma área de planejamento onde se deu o fato, incluindo casos consumados e tentativa de feminicídio.

O destaque ao papel das autoridades policiais em referência a um diagnóstico da rede de atendimento na cidade segue o entendimento de que são estas que possuem um papel fundamental no encaminhamento de vítimas para outros equipamentos públicos especializados em outras formas de acompanhamento e combate à não revitimização. Dessa forma, se existem disparidades no atendimento entre as áreas de planejamento, consequentemente, existem

indícios de uma articulação política ineficiente de acordo com as atribuições de cada ente na rede de atendimento. A LMP já estabelece, desde 2017, que a prioridade das unidades federativas deve ser a criação de DEAMs, núcleos investigativos de feminicídio e a manutenção de equipes especializadas para o encaminhamento a outros serviços de outros entes. Sendo atribuída a gestão pública municipal e do poder judiciário o prosseguimento do fluxo da rede de atendimento, são estes atores que tendem a possuir uma maior capacidade de ação em escala regional.

Tabela 5. Taxa por 100 mil de Denúncias de Violência Letal de Mulheres por Cor e Área de Planejamento.

AP	Cor	2017	2018	2019	2020	2021	2022
1	Branca	51,00	54,81	47,64	32,08	46,39	52,58
	Preta	14,25	15,50	16,96	12,14	15,00	14,94
	Parda	37,20	38,09	35,53	26,93	33,27	41,03
2	Branca	61,12	54,51	56,03	39,31	43,41	50,02
	Preta	10,44	11,16	12,38	8,06	8,06	9,94
	Parda	28,42	25,8	28,18	19,73	21,28	24,19
3	Branca	89,06	89,63	93,67	74,15	79,72	87,51
	Preta	25,00	24,73	29,55	22,35	21,45	26,22
	Parda	67,19	70,70	74,87	58,83	60,46	69,36
4	Branca	85,94	90,82	92,87	73,14	78,56	83,76
	Preta	16,84	18,60	21,69	16,19	15,95	18,15
	Parda	50,94	56,72	62,67	47,02	49,93	56,12
5	Branca	98,29	108,08	92,99	71,5	82,51	88,58
	Preta	35,56	42,25	42,28	31,54	31,93	37,55
	Parda	117,00	122,21	113,85	96,95	109,38	121,61
Fora do Município	Branca	11,75	11,84	6,4	5,3	7,05	5,56
	Preta	3,04	3,06	2,08	1,76	2,32	2,59
	Parda	7,32	8,99	5,83	5,21	6,78	5,77

Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados do ISP-RJ

Quando analisadas os registros através do cruzamento do perfil racial do município e sua distribuição de acordo com as áreas de planejamento a influência da desigualdade interseccional na manutenção da VCM é comprovada (ver tabela 5). As áreas de planejamento 3 e 5, principalmente no quantitativo de denúncias de mulheres negras são a que mais apresentam registros e, por exemplo, também são as que possuem maiores índices de demanda por programas e assistência social¹⁶. É significativo estabelecer que a VCM de fato deriva da desigualdade de gênero e seus estereótipos, entretanto a frequência com que determinados grupos de mulheres são vitimadas demonstra que possivelmente outros problemas públicos interferem na efetividade de políticas de combate à VCM.

Na classificação por escolaridade da vítima, por exemplo, existe uma predominância de vitimização de mulheres com 2º grau completo em todas as APs. Entretanto na APs referentes à Zona Oeste e Norte os segundos maiores registros são de vítimas com 1º grau incompleto, sendo esta não consistente com a faixa etária predominante de registros de vitimização de mulheres de 20 a 39 anos (ver tabela 6). Ou seja, mulheres negras, moradoras de bairros periféricos ou com uma predominância populacional de classe média e/ou baixa, com escolaridade até o 2º grau e com idade entre 20 e 39 anos possuem uma maior propensão em buscar assistência de autoridade policial em caso de violência doméstica contra a mulher.

Tabela 6. Denúncias de Violência Letal contra a Mulher por Escolaridade e Área de Planejamento.

Escolaridade	Ano	AP 1	AP 2	AP 3	AP 4	AP 5	Fora do Município
2º Grau	2017	1421	1169	2694	2073	3867	322
	2018	1519	1144	2878	2320	4197	373
	2019	1465	1188	3132	2404	3888	230
	2020	1025	752	2049	1739	3036	211
	2021	1350	826	2384	1760	3621	269
	2022	1444	975	2568	1914	3415	199
1º Grau	2017	719	669	1318	1254	2367	177
	2018	746	602	1444	1500	2637	191
	2019	746	674	1472	1499	2224	117

¹⁶ A Lei Federal nº 12.288/2010 que promulgou o Estatuto da Igualdade Racial considera a fim de dados estatísticos a população negra brasileira como o conjunto de pessoas que se autodeclararam pretas ou pardas.

	2020	525	396	951	1056	1645	94
	2021	624	372	1006	1064	1837	124
	2022	721	434	1132	1045	1855	120
3º Grau	2017	910	943	1207	1203	1061	150
	2018	993	956	1217	1335	1086	165
	2019	933	996	1283	1493	949	85
	2020	587	622	887	1009	734	74
	2021	852	744	985	1099	890	108
	2022	942	765	1066	1109	848	82
Ignorado	2017	403	592	1074	694	1268	106
	2018	357	397	819	450	1335	90
	2019	226	391	912	615	1446	55
	2020	255	523	1417	838	1393	40
	2021	354	508	1147	969	1235	43
	2022	595	656	1528	1302	2326	67
Pós-Graduação	2017	38	39	31	33	23	3
	2018	48	40	55	44	31	5
	2019	34	63	42	55	17	3
	2020	30	22	38	43	17	2
	2021	53	35	36	28	22	1
	2022	38	32	33	33	15	1
Não alfabetizado	2017	18	16	21	14	34	1
	2018	27	14	18	24	43	3
	2019	21	14	24	19	38	0
	2020	14	8	22	18	43	2
	2021	23	4	22	26	29	5
	2022	16	13	26	14	29	1

Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados do ISP-RJ

A delimitação de um perfil de demanda às autoridades policiais é relevante uma vez que revela que determinados grupos de mulheres possuem uma dificuldade de romper o ciclo da violência de forma autônoma, pois parte expressiva das ocorrências na residência da vítima e

tendo como companheiros ou ex-companheiros como autores é possível a formulação de cenários socioeconômicos favoráveis a manutenção do ciclo da violência. Quando o foco da análise é deslocado para além do gênero, o efeito da desigualdade interseccional na forma com que cada mulher vivencia a violência é revelado, uma vez que as intersecções com gênero e outros marcadores sociais delimita que tipos de equipamentos públicos as mulheres têm acesso.

A distribuição territorial dos equipamentos públicos disponíveis demonstra que ainda há dificuldade de deslocamento do protagonismo do registro de ocorrência para outras formas de enfrentamento à violência feminicida. A distribuição de modo deslocado das Delegacias Especializada de Atendimento à Mulher sinaliza uma dificuldade maior em assegurar um atendimento padronizado e o encaminhamento a outros serviços da rede de atendimento, além disto, em termos populacionais as DEAMS também são ineficientes, uma vez que são localizadas afastadas das áreas de planejamento mais populosas. Ainda em relação às DEAMS, o Decreto nº 48.166, que retira a sua competência na investigação de casos de tentativas e feminicídio e repassa à Delegacias de Homicídios os casos de feminicídios consumados comprova uma perspectiva política do problema como apenas atrelado ao seu aspecto penal enquanto qualificadora, sempre atrelada primeiramente ao crime de homicídio e não a um problema público relacionado à ineficiência de políticas de prevenção à revitimização de mulheres em situação de violência.

Há, portanto, uma forte ênfase em uma política de combate que não garante o enfrentamento ao problema, como é corroborado pelos dados. As legislações penalizantes que discorrem sobre VCM são amplamente conhecidas pela sociedade independentemente de condição socioeconômica ou território, entretanto não se pode afirmar o mesmo em relação a políticas públicas consideradas preventivas. Estas são capazes de mobilizar atores políticos de maneira intersetorial, contribuindo para uma construção real de uma rede de enfrentamento. Quando não assumido pela Administração PÚBLICO que a dificuldade em romper o ciclo da violência está diretamente correlacionada com condições socioeconômicas que delimitam o status de cidadania dessas mulheres a consequência é um processo de revitimização institucional, uma vez que aquelas mulheres não afetadas pela desigualdade interseccional têm seu acesso a outras formas de assistência além da denúncia policial.

4. DESAFIOS DA OPERACIONALIZAÇÃO DA REDE DE ASSISTÊNCIA NO MUNICÍPIO

Determinar a análise de um problema público a partir de uma ótica interseccional não diz respeito apenas a observância de características sociais e culturais de forma individualizada, mas na compreensão de que estes fatores incidem diretamente na perspectiva política e operacional sobre o público-alvo. A efetividade de implementação de uma ação governamental, por conseguinte, pode expor o caráter interseccional do problema ocasionando empecilhos na execução da política de forma homogênea. Neste sentido, uma maior chance de letalidade feminina atrelada a características territoriais, raciais e socioeconômicas indica possíveis falhas no planejamento na fase de implementação, revelando, por conseguinte a efetividade da articulação intergovernamental e entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, uma vez que esta fase demanda uma ação em rede.

No que diz respeito a produção teórica da implementação de políticas públicas, este processo pode ser elucidado pelos níveis de burocracia que são demandados nesta ação. Nesta fase, o enfoque pode ser direcionado aos níveis de burocracia de médio escalão e de rua, ambos são essenciais para a efetividade do impacto em relação ao público-alvo, uma vez que estes possuem a função de intermediação entre atores acima no processo de formulação de políticas e o impacto real da ação em relação à sociedade (HOWLETT et al, 2013).

A burocracia de nível de rua (também denominado como “linha de frente”) é caracterizada pela discricionariedade perante a autoridade organizacional. Esses dois aspectos geram uma capacidade alta de decisão perante a implementação da política pública, uma vez que esses profissionais por mais que sejam guiados por uma série de regulamentos e legislações, também são influenciados pelo contexto da questão, empecilhos sociais e estruturais que os fazem tomar a decisão da ação que será mais efetiva (LIPSKY, 2019.) Na rede de assistência, por exemplo, a burocracia nível de rua pode ser encontrada em todos os serviços que demandam a interação com o público: Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher, as Rondas Maria da Penha (preferencialmente por possuírem protocolos padronizados de atendimento) e Delegacias Comuns, serviços de denúncia via telefone e NUAMs por exemplo, uma vez que estas são responsáveis pelo direcionamento de forma articulada aos outros equipamentos de atendimento pertencentes à outros entes federativos. Um exemplo de indicativo do poder de discricionariedade é a disparidade territorial no município entre as ocorrências de crime de descumprimento de medidas protetivas e de ocorrências de feminicídio como já foi apresentado.

Em um cenário de necessidade de uma articulação política complexa na fase de formulação de políticas e processo decisório é evidente que a implementação, incluindo seus

operadores, também são diretamente afetados pelo nível de conformidade entre os atores políticos. Nesse sentido, uma capacidade muito elevada de autonomia decisória de burocratas de nível de rua pode denotar possíveis divergências entre o escopo da política e seus instrumentos legislativos e a sua implementação (AQUINO et al, 2019). Além disso, uma abordagem em rede pode ter como um dos propósitos unificar objetivos em torno do combate a um problema público, entretanto que não garantem perspectivas de efetividade, produtividade e racionalidade administrativa homogêneas sobre a forma com que estes objetivos são alcançados.

Portanto, a atuação em rede não necessariamente implica um fluxo burocrático obrigatório no nível de rua. Isto é, o fato de a LMP estabelecer a gestão compartilhada de competências no combate e a prevenção à violência contra a mulher não implica em um funcionamento institucionalizado da rede de assistência. As ações e as entidades podem agir de forma isolada de acordo com o nível de discricionariedade que cada gestão dispõe e, ao mesmo tempo, integrar ações pontuais de forma coordenada com outros poderes e entes federativos, vide Pacto de Cooperação pelo Enfrentamento às Violências Contra as Mulheres na Cidade do Rio de Janeiro assinado em 2021. O acesso efetivo a essas políticas, desta forma, é evidenciado na fase de implementação da rede de assistência, na medida em que a mulher em situação de violência disponha de conhecimento informacional e meios para que acesse estes mecanismos.

A etapa de implementação é essencial para a detecção de falhas na política pública e o estabelecimento de parâmetros para a avaliação, uma vez que os quais se encontram em interação direta com o público atendido assumindo a personificação da Administração Pública perante a sociedade (NOVATO et al, 2020). A percepção social da efetividade da política pública partirá em grande parte da capacidade de ação dos implementadores, tanto em relação ao público-alvo quanto à avaliação dos processos. A estratégia operacional adotada nesta fase determina a forma com que a sociedade percebe a presença da administração pública. O protagonismo de ações de segurança pública e de medidas punitivas relativamente mais contundentes do que em outras áreas do município comprova a percepção social das mulheres vítimas de que o protagonismo da implementação da rede de assistência é da força policial.

O corolário desta perspectiva é a distribuição territorial das DEAMs sem contornos plausíveis em critérios sociodemográficos. As DEAMs seriam peça-chave para a padronização da rede, são localizadas em regiões difíceis de serem comparadas ao volume territorial ocorridas registradas de crimes dentro do ciclo da violência, feminicídios e até mesmo aqueles resultantes de descumprimento de medidas protetivas. A insuficiência de equipamentos de segurança pública especializados em violência doméstica e familiar dificulta a análise de um

impacto real na redução da revitimização e a interação com equipamentos municipais, uma vez que mesmo com o incentivo de especialização de toda estrutura organizacional para o atendimento às vítimas de violência, outros empecilhos estruturais de funcionamento das Delegacias podem também prejudicar a execução efetiva da rede de assistência.

Publicado em 2023, o Mapa da Mulher Carioca produzido pela SPM-Rio, divulgou que em 2022 um total de 2.200 mulheres vítimas de violência foram assistidas pela Ronda Maria da Penha, por meio de articulação operacional entre Guarda Municipal do Rio de Janeiro e o Poder Judiciário (SECRETARIA MUNICIPAL ESPECIAL DE POLÍTICAS PARA MULHERES, 2023) e segundo a Secretaria Estadual de Política Militar, de 2019 a 2023, 16.993 mulheres foram assistidas pela Patrulha Maria da Penha, também criado através de articulação territorial com o TJRJ (SECRETARIA ESTADUAL DE POLÍCIA MILITAR, 2023).

Em contraponto, segundo as ocorrências registradas pelo ISP-RJ, foram registrados entre 2019 e 2022, 25.399 ocorrências de Lesão Corporal Dolosa e Ameaça, em que cerca de 57% foram enquadradas na Lei 11.340/2006 (sendo garantida pela LMP e pela Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher o acesso a rede de assistência, medidas protetivas e acompanhamento psicossocial). É importante ressaltar que cerca de 44% dos casos analisados possuem o registro sem nenhuma lei associada ou enquadrada na Lei 9099/95, correspondente a JECRIM.

A incidência expressiva de casos que ainda são tratados como crimes de menor potencial ofensivo, ocorrendo notadamente em contexto doméstico e relações íntimas, demonstra a capacidade de discricionariedade presente nas atribuições dos operadores do Direito relativas ao fato. A delimitação de um ato violento baseado no gênero exige a compreensão do contexto cultural e social atrelado à ocorrência – logo, a consequência de uma discricionariedade burocrática dissociada de amparo normativo é uma ambiguidade na forma com que os casos são tratados:

A discricionariedade opera, assim, num processo de classificação identitária dos usuários atendidos, o que significa compreender quem eles são, colocá-los em grupos de pertencimento e merecimento (ou não) das políticas. O trabalho dos burocratas e uso de sua discricionariedade serve, nesse sentido, para formar e forçar identidades, que permitam a eles proverem serviços e implementarem as políticas. Essas referências que permeiam o exercício da discricionariedade enquanto classificação são baseadas menos no próprio Estado e mais na concepção de sociedade que esses indivíduos têm. (LOTTA E SANTIAGO, 2017, p. 26)

Em um contexto de implementação em formato de rede, demandando a constante interação entre entes federativos com atribuições distintas e diferentes níveis de burocracia, o uso da discricionariedade se apresenta como um filtro para o acesso à rede de assistência de

forma completa. O registro do boletim de ocorrência é primordial para a concretização de uma série de outras formas de acolhimento e acompanhamento relativos à rede de assistência e atribuídos a outros órgãos públicos e também permitem o acesso facilitado dos quais ao andamento deste processo multidisciplinar (AQUINO ET AL, 2021). Há de se considerar a possibilidade de limitações culturais, estruturais e orçamentárias que justifiquem a ineficácia da execução da rede de assistência em determinados territórios do município.

Contudo, é necessário acrescentar que pelo fato do município do Rio de Janeiro ser uma capital metropolitana possui uma capacidade operacional e orçamentária de implementação mais contundente do que outros municípios de menor porte territorial e populacional. Nesse sentido, é possível inferir que prováveis impedimentos operacionais estão mais atrelados a articulação política e a alta discricionariedade burocrática, fatores estes relacionados a construções culturais que impactam no processo decisório na fase de implementação.

Outro aspecto relevante sobre a implementação da rede de assistência é um possível cenário de sobrecarga da instância do sistema de justiça criminal. Segundo o Observatório Judicial da Violência Contra a Mulher do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (TJRJ), até 2022, 1.468.218 casos de violência doméstica estavam pendentes no Estado, 54. 377 casos novos foram registrados, 3.145 prisões efetuadas e em relação às sentenças, cerca de 38,5% foram solucionadas sem mérito (ver tabela 7). Apenas no município do Rio de Janeiro, 16.281 medidas protetivas estavam em vigor em 2022, sendo o maior quantitativo emitido pelo Serviço de Plantão Judiciário, onde são apreciados casos que necessitam de urgência de decisão judicial¹⁷.

Tabela 7. Casos de Violência Doméstica e Familiar nos Juizados do TJ-RJ de 2019 a 2022.

SERVEN TIAS	Casos Novos de Conhecimento em Violência Doméstica Contra a Mulher (CnCVD)				Casos Pendentes de Conhecimento em Violência Doméstica Contra a Mulher (CpCVD)			
BANGU REGIONA L IV J VIO DOM FAM	1.835	2.010	2.809	2.533	25.633	26.224	34.645	33.617
BARRA DA TIJUCA REGIONA L VII J VIO DOM FAM C/MULH	1.568	2.351	2.735	1.082	59.163	56.203	71.642	66.982

¹⁷ Dados obtidos através da Lei de Acesso à Informação Processo nº 2024.0006

CAMPO GRANDE II J VIO DOM FAM (REG BANGU)	1.687	1.923	1.874	496	48.289	45.366	48.247	50.695
CAPITAL I J VIO DOM FAM	1.348	1.429	1.483	1.875	42.257	46.314	47.186	47.208
CAPITAL V J VIO DOM FAM	1.040	1.595	1.884	1.892	25.916	35.994	38.582	31.808
JACAREP AGUA REGIONA L III J VIO DOM FAM	2.805	3.192	2.454	516	54.257	50.966	58.592	62.956
LEOPOLD INA REGIONA L VI JUI VIO DOM FAM C/MULHE R	3.554	3.356	3.839	4.527	77.751	91.920	119.698	113.642

Fonte: Elaborado pela autora por meio da Lei de Acesso à Informação.

Considerando um maior volume de inquéritos policiais na cidade relativos a grupos sociais vulneráveis e afetados pela desigualdade interseccional, resta demonstrado que no âmbito do Poder Judiciário o padrão se repete. Grande parte das denúncias registradas no ISP-RJ são de vítimas com 2º grau de escolaridade completo e incompleto, situando possível acesso precário à informação ao longo do decorrer do processo judicial e da burocracia envolvida, não obstante ao fato de que as mesmas têm acesso pleno aos serviços de Defensoria Pública. Entretanto, o que se pretende no levantamento desta adversidade é o questionamento das consequências de um acesso precário à cidadania culminando em uma atuação prejudicada, por muitas vezes, da mulher em situação de violência perante o trâmite judicial.

A Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro possui o Núcleo de Defesa da Mulher (NUDEM), onde também presta serviços de triagem de casos de VDF com equipe multidisciplinar, ou seja, a mulher em situação de violência pode solicitar ser assistida pelo NUDEM e integrar outros equipamentos da rede de assistência ou apenas solicitar atendimento ao Núcleo. O NUDEM é localizado na região Central da cidade, contudo, desde 2020 também realiza atendimentos de triagem de forma remota. Por meio de requerimento via Lei de Acesso

à Informação da atuação do Núcleo, os atendimentos de orientação jurídica e triagem com equipe multidisciplinar na série histórica 2019-2022 são os mais realizados dentre outras atividades como requerimento de medidas protetivas e distribuição de ações feitas pelo NUDEM, porém assim como os casos das Rondas Maria da Penha, não chegam a um atendimento satisfatório em relação ao número de ocorrências registradas¹⁸.

Dado o parâmetro dos serviços da rede de assistência na cidade do Rio de Janeiro, é possível inferir que os entes e poderes que fazem parte da política possuem a disponibilidade de assistência pedagógica e jurídica. Contudo, em relação ao funcionamento desta não é possível encontrar um fluxo de atendimento dentro de possíveis atribuições destes órgãos no contexto da Política Nacional de Enfrentamento à Violência Doméstica. Ou seja, em uma situação concreta onde uma mulher em situação de violência doméstica demanda por políticas públicas, há a possibilidade de acesso a apenas o serviço sob responsabilidade de um ente específico ou de diversos ao mesmo tempo, caso não haja uma padronização institucionalizada do fluxo de atendimento. Evidentemente que esse cenário depende de fatores interseccionais, que envolvem o conhecimento adequado da disponibilidade das políticas, a proximidade com o território em que a vítima reside, a sua capacidade financeira e nível de mobilidade urbana.

As legislações Municipal e Estadual que versam sobre o Programa de Enfrentamento ao Feminicídio estabelecem a implementação da rede de atendimento e assistência em formato de fluxo e a elaboração de um formulário de risco unificado, sendo assim há amparo legislativo para a ação coordenada e padronizada de acordo com a atribuição de cada órgão. Além disso, ambas as legislações estabelecem como ação a ser implementada a “elaboração de acordos de cooperação, ou outros mecanismos cabíveis, entre os entes federados para criar um Cadastro Único para os casos de violência contra as mulheres no estado do Rio de Janeiro (...)" (RIO DE JANEIRO, 2022). A partir disso, fica evidente a compreensão do alto escalão de que a implementação de políticas de combate à violência contra a mulher necessita de um ordenamento operacional, de forma que haja capacidade de avaliação das ações propostas.

A conformidade legislativa no âmbito do município do Rio de Janeiro e estado é concreta, na medida em que é possível observar a compatibilidade com diversos dispositivos da LMP, instrumento principal de formulação de políticas públicas. Contudo, a efetividade perante o impacto esperado ao público-alvo é restrita a partir da capacidade de atendimento de cada integrante da rede de assistência. A inexistência de um fluxo institucionalizado de

¹⁸ Dados obtidos através da Lei de Acesso à Informação Processo nºE-20/001.011603/2023.

implementação da rede de assistência demonstra uma estratégia de ação isolada a partir da demanda da cidadã, isto é, por meio de uma atuação reativa perante o problema público. A efetividade que é estabelecido pelo eixo preventivo, vide PNEVCM, que é definido pela formulação de políticas públicas que interfiram nos padrões sociais sexistas é comprometida pela priorização do eixo de enfrentamento e combate. Essa perspectiva política é incompatível com o que o ciclo da violência estabelece, na medida que o registro de ocorrência, correspondente ao eixo de combate, já pressupõe um agravo no Ciclo da Violência.

É importante ressaltar que não há nenhuma previsão na LMP que vincule o atendimento multidisciplinar ao registro policial obrigatório da denúncia. Um exemplo desta definição é o programa federal criado em 2013 intitulado “Mulher, Viver sem Violência”, que instituiu a implementação da Casa da Mulher Brasileira, centro integrado de assistência à vítima que visa englobar todos os serviços da rede de assistência em uma unidade física. No protocolo da Casa da Mulher Brasileira, uma das etapas consiste no acolhimento da mulher a partir da escuta especializada, onde o próprio serviço de acolhimento é responsável pela articulação e pela projeção do risco (SECRETARIA DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES, 2013). Segundo a lógica estabelecida pelo projeto federal da Casa da Mulher Brasileira, um fluxo de atendimento tem como porta de entrada o estabelecimento de uma triagem de atendimento com equipe multidisciplinar, que avalia o serviço público mais adequado à situação relatada. Nesta lógica, a discricionariedade no burocrata serve de expansão dos serviços públicos oferecidos, visto que este profissional é o responsável pela customização do fluxo de acordo com a demanda da mulher em situação de violência. O que ocorre na atualidade é que esta atribuição da triagem é das autoridades policiais, que por apresentar um maior volume de demanda por parte da população inevitavelmente é associada a uma forma de assistência. O impasse é que o registro de ocorrência já atinge um eixo específico do enfrentamento, enquanto um fluxo unificado entre equipamentos municipais e estaduais centraliza os eixos e apresenta estes para o público alvo como uma seleção de formas de rupturas do ciclo da violência.

Grande parte da capacidade de acompanhamento da implementação da rede de assistência pode ser medida a partir do volume de saída operacional e orçamentária, focada na abrangência dos serviços e não na mudança de paradigma social e econômico da mulher em situação de violência. Dessa forma, a capacidade de avaliação de impacto a longo prazo da rede de assistência no que concerne ao público-alvo é baixa, dada a alta volatilidade política e operacional. Além disto, a maioria dos equipamentos, tanto municipais, estaduais ou da instância judiciária, já em fase de implementação são voltados à fase de assistência e

atendimento, sendo apenas a Casa da Mulher Carioca voltada para a promoção de atividades educacionais e profissionalizantes para mulheres na sua totalidade. Outro aspecto relevante da rede de assistência, é a alta dependência do atendimento em fluxo, onde a maioria dos órgãos possuem a sua operação voltada para o atendimento articulado com o encaminhamento judicial e/ou policial.

Dessa forma, a fase do inquérito policial e das ações cíveis e criminais (vide LMP) em nenhum momento impedem a atuação dos serviços de orientação pedagógica e jurídica, oferecidos de forma majoritária pelos Centros de Referência e pela Casa da Mulher Carioca. No entanto, o que é observado é que não há indícios legislativos suficientes de que ocorra comunicação institucionalizada entre os Centros do município e estas instâncias, uma vez que não há um fluxo de atendimento institucionalizado. Ou seja, a institucionalização da rede de assistência, a qual não necessariamente se articula diretamente à medida protetiva, não tem respaldo normativo claro quando da execução a partir da demanda da vítima.

Uma característica da violência contra a mulher é a sua relação com o espaço privado e as relações íntimas, isto é, as demandas por justiça são acompanhadas de uma subjetividade emocional grande. Por esta razão o atendimento multidisciplinar, com estabelecido na LMP e nas diretrizes federais da rede de assistência, é essencial uma vez que os processos de atribuição judicial não abrangem ações transversais que permitam o rompimento do ciclo da violência em momentos antecedentes à episódios agudos. Sendo assim, o aspecto pedagógico de promoção de autonomia social e econômica da rede de atendimento é um instrumento relevante de auxílio e de prevenção da revitimização, para além da prevenção por meio de medidas protetivas.

O enfoque no papel do sistema de justiça criminal na rede de assistência demonstra uma atuação desconexa no que se refere às atribuições municipais e estaduais dentro da rede de assistência. Conforme elucida a LMP, a gestão das medidas integradas de prevenção é de gestão compartilhada entre todos os entes federativos, contudo a atuação efetiva de forma articulada depende majoritariamente de um cenário político favorável para tal. Quando não ocorre, a conduta é setorizada priorizando o atendimento emergencial e pós episódio de violência aguda, que em muitas vezes se resume a uma tendência assistencialista por parte da gestão pública (PASINATO, 2015).

Contudo, por mais que a LMP verse de forma contundente sobre a modalidade de violência doméstica e familiar, a mesma também indica que é dever do poder público e da sociedade criar as condições estruturais necessárias para que a reprodução da violência seja erradicada. Como definido por Collins (2022, p.68) uma das premissas orientadoras da interseccionalidade é que “a localização social de indivíduos e grupos na intersecção das

relações de poder determina suas experiências e perspectivas no mundo social”, sendo esta aplicável aos que se beneficiam desta relação e aos que acarretam o ônus. Nesse sentido, o enfoque em ações governamentais pós-violência demonstra uma escolha política clara de não interferência no aspecto interseccional do problema. A consequência disto é uma disparidade na intensidade do ciclo de violência e no seu prolongamento a partir do território onde determinado público do gênero feminino está situado. Não obstante, as políticas reificariam a noção de vítima, universalizando um tipo específico de violação e perfil o qual não conduz com marcadores sociais que poderiam (e têm) forte relação frente às desigualdades e violência institucionalizada.

A formação de um estereótipo cultural fincado em uma desigualdade interseccional também afeta a perspectiva de justiça e realidade socioeconômica dos operadores jurídicos, autoridades policiais e mulheres em situação de violência. Desde o marco da LMP, a postura das diretrizes nacionais publicadas até atualidade foram enfáticas em admitir que as políticas de combate à violência contra a mulher devem incluir medidas transversais e interseccionais de enfrentamento à violência de gênero, dado o reconhecimento de que status político atual de ineficácia das legislações também pode ser agravado por uma cultura machista historicamente enraizado nos procedimentos policiais e judiciais.

A baixa aderência da interseccionalidade na fase de implementação das políticas de enfrentamento no município do Rio de Janeiro evidencia uma normalização das desigualdades raciais e territoriais que determinadas mulheres enfrentam juntamente aos padrões de gênero – tal processo está na presente universalização ou totalidade de perfis e formas de violação. As instâncias implementadoras das políticas partem de uma produção de conhecimento acerca da questão que percebe o problema a partir de uma ótica assistencialista e não emancipadora, o que provoca o entendimento social de demanda por políticas públicas apenas em momentos críticos do ciclo da violência, tornando esta fase inevitável. Contudo, uma abordagem interseccional postula justamente o oposto, a partir da compreensão de que as relações de poder no espaço público e as desigualdades sociais produzidas por elas engendram problemas públicos, mesmo os que ocorrem no espaço doméstico, na medida que a impunidade provoca a naturalização de forma estrutural (COLLINS, 2022). A desigualdade social que é enfrentada por estes grupos, por conseguinte, não é percebida no monitoramento da implementação como fator relevante para a intensificação da incidência de violência contra a mulher em determinados territórios.

A incidência de encargos intensos em grupos e territórios mais vulneráveis socioecononomicamente está diretamente conectado à tolerância política desta consequência. A

ideologia política influencia no senso de merecimento dos encargos e benefícios da política pública. Nesse sentido, há a possibilidade de que políticas sejam direcionadas a grupos minoritários politicamente e ainda assim sofrerem com encargos em algum momento devido a percepção política que esse custo é merecido (BAEKGAARD et al, 2021). Políticas com um enfoque ideológico conservador perante questões sociais estruturais tendem a ser menos burocráticas e onerosas visto que o foco político está em não provocar mudanças sociais contundentes, gerando mais encargos a grupos que são afetados pela desigualdade interseccional.

Um problema público que demanda uma mudança paradigmática contundente permeia mobilização política e controle da agenda tão intenso quanto a forte influência de uma estrutura conservadora em um contexto de demanda por políticas transversais – o que acaba por culminar em empecilhos na fase de implementação. Allan McConnell (2019) indica que a composição de uma rota de fuga para problemas e que possuem altos graus de visibilidade, complexidade, tempo e urgência é formulada a partir da necessidade de demonstrar que algo está sendo feito para mitigar o problema. A efetividade neste contexto é medida pela capacidade de controle da agenda e dos benefícios a curto prazo destas ações, sendo o impacto social não incluído como um parâmetro de sucesso de implementação. Este entendimento contribui para uma percepção social de que a violência de forma rotinizada é comum em determinados territórios, naturalizando o problema e tornando-o complexo não pelo fato de provocar mudanças no status quo de desigualdade de gênero, mas pelo fato de que é inevitável dado que determinado grupo tem uma tendência maior a cometer crimes.

A defesa pelo combate à violência contra a mulher, neste contexto, é promovida por uma estrutura conservadora que modifica aspectos relacionados à fase de implementação (vide PNEVCM e Lei Maria da Penha) e executa a política com metas menos audaciosas, que principalmente geram grande saída de recursos e aumento de ocorrências policiais. No entanto, a escolha política de priorizar o eixo de combate evidencia a perspectiva da gestão vigente e que possíveis benefícios políticos são observados a partir disto. O benefício da compreensão de que o público-alvo é afetado de forma homogênea por políticas de combate à violência contra a mulher é a naturalização da desigualdade de status de cidadania, tornando esses marcadores sociais apenas como diferenças e não como produtores de realidades diversas.

A desigualdade territorial no âmbito da rede de assistência do município, dessa forma, constitui um encargo político ao público-alvo na etapa de implementação, uma vez que as formas de distribuição de outros elementos da rede de assistência não são alinhadas com o volume territorial das ocorrências. Neste caso, o poder discricionário da implementação serve

como mecanismo de escolha de que grupos serão mais impactados pelos encargos (BAEKGAARD et al, 2021). A classificação sociocultural da criminalidade fundamentada em aspectos interseccionais só é possível com a presença da discricionariedade nestes níveis de burocracia que estão em interação direta com a sociedade. E a abrangência deste artifício está diretamente ligada à perspectiva política do problema público e do público-alvo.

A Prefeitura do Rio em 2023 divulgou o levantamento do Índice de Progresso Social (IPS), referente ao ano de 2022. O ranking do IPS comprova a desigualdade interseccional principalmente focada no aspecto territorial, onde bairros da Área de Planejamento 5 por exemplo só aparecem a partir da 44º posição. No indicador relacionado aos Direitos Individuais, (que inclui dados referentes acesso à mobilidade urbana, ciclovias, taxa de homicídios policiais e participação política) bairros pertencentes às áreas de Planejamento 2 e 4 (Zona Sul e parte da Zona Oeste mais próxima à mesma) são maioria nos mais bem posicionados no ranking e o bairro de Campo Grande, que é pertencente à AP 5 e bairro mais populoso do município, por exemplo, se encontra na 58º posição.

Tabela 8. Ranking do Índice de Progresso Social para a Área de Planejamento 5.

Bairro	Região Administrativa	População	Ranking IPS
JARDIM SULACAP	XXXIII - R.A. REALENGO	13.062	35
CAMPO DOS AFONSOS	XXXIII - R.A. REALENGO	1.365	36
VILA MILITAR	XXXIII - R.A. REALENGO	13.184	37
SENADOR VASCONCELOS	XVIII - R.A. CAMPO GRANDE	30.600	66
CAMPO GRANDE	XVIII - R.A. CAMPO GRANDE	328.370	70
COSMOS	XVIII - R.A. CAMPO GRANDE	77.007	76
INHOAÍBA	XVIII - R.A. CAMPO GRANDE	64.649	88
REALENG	XXXIII - R.A. REALENGO	180.123	94
PADRE MIGUEL	XVII - R.A. BANGU	64.228	95
SANTÍSSIMO	XVIII - R.A. CAMPO GRANDE	41.458	96
MAGALHÃES BASTOS	XXXIII - R.A. REALENGO	24.430	101
BANGU	XVII - R.A. BANGU	243.125	116
DEODORO	XXXIII - R.A. REALENGO	10.842	117
SENADOR CAMARÁ	XVII - R.A. BANGU	105.515	118
SANTA CRUZ	XIX - R.A. SANTA CRUZ	217.333	124
PACIÊNCIA	XIX - R.A. SANTA CRUZ	94.626	130

GUARATIBA	XXVI - R.A. GUARATIBA	110.049	132
SEPETIBA	XIX - R.A. SANTA CRUZ	56.575	142
BARRA DE GUARATIBA	XXVI - R.A. GUARATIBA	3.577	148
PEDRA DE GUARATIBA	XXVI - R.A. GUARATIBA	9.488	150

Fonte: Elaborado pela autora. **Índice de Progresso Social**. Disponível em: <<https://ips-rio-pcrj.hub.arcgis.com/>>. Acesso em: 25 jan. 2024.

A influência de uma classificação identitária segundo a discricionariedade varia a partir das peculiaridades territoriais para além do problema público da violência contra a mulher. O exemplo deste cenário são os bairros correspondentes à AP 5 que registram os maiores números de ocorrências são os que são mais afastados de praticamente a totalidade de equipamentos de atendimento e acolhimento à mulher em situação de violência. O Índice de Progresso Social associado ao volume de ocorrências comprova a premissa de que as Delegacias, em muitos casos, partem como o meio disponível de tentativa de rompimento do ciclo, revelando a predominância da parte reativa e punitiva nesses territórios no âmbito da rede de assistência.

Na etapa da implementação da rede de assistência, como foi observado no tópico anterior a partir da análise do número de ocorrências e a letalidade feminina no município, a questão territorial surge como ponto central na formação de uma desigualdade social interseccional que afeta diretamente a capilaridade da rede de assistência. E não somente isso, a aplicação heterogênea dos mecanismos preventivos previstos na LMP auxiliam uma concepção social de que a responsabilidade das autoridades policiais se sobrepõe a outros elementos da rede. Essa sobreposição decorre em territórios que possuem precariedade em diversos outros aspectos não relacionados com a violência contra a mulher, mas que incidem sobre o acesso pleno às políticas públicas.

Michel Misso (2006), cita a terminologia “Acumulação Social da Violência”, para definir uma circularidade causal acumulativa onde as legislações penais brasileiras são aplicadas em um contexto específico que provocam fatores extralegais no momento da aplicação da lei. A definição deste contexto faz alusão à ideia social da penalização jurídica como um sinônimo de vingança, ou seja, uma fusão entre a legislação formal e as representações sociais e políticas de tais crimes. A imputação de crimes a um determinado indivíduo neste estado independe de o fato criminoso ter ocorrido, na realidade ela é antecedida. A incriminação, por conseguinte, é carregada por uma alta subjetividade baseada em uma associação direta entre vulnerabilidade social e o uso da violência como algo inerente aos moradores destes territórios. O aspecto subjetivo, neste caso, é o que torna um elevado grau de

discricionariedade por parte dos atores envolvidos em políticas de segurança pública aceitáveis socialmente.

Este estado de acumulação social de violência é possível ser encontrado justamente em territórios do município onde são encontrados indicadores significativos de precariedade de serviços públicos e presença de grupos criminosos organizados, como ocorre na AP 5. A presença da gestão pública no que concerne a políticas de combate à VCM é limitada perante estes empecilhos territoriais, sendo o aspecto reativo da rede de assistência mais viável politicamente. Contudo, a incidência de uma desigualdade interseccional nestes territórios pode ser um fator fundamental no acesso das mulheres em situação de violência ao atendimento em rede de forma completa. Essa hipótese é possível visto que a maioria das ocorrências de feminicídios em decorrência violação de medidas protetivas e feminicídios na totalidade são correspondentes a Área de Planejamento 5.

A rotulação de determinados grupos sociais baseada em um estereótipo que associa a prática da violência como algo inerente também funciona como instrumento de formulação de políticas de combate à violência contra a mulher. Isto ocorre quando há um cenário de protagonismo de alternativas punitivistas na formulação de políticas públicas (SILVA,2023). A vista disto, A penalização possui uma função simbólica relevante, principalmente no âmbito da administração pública que consegue obter o controle social e da agenda pública a partir do aspecto individualizado que o protagonismo da ação repressiva proporciona.

Conforme a LMP, a responsabilidade criminal do agressor é apenas um dos mecanismos de combate ao problema, visto que a própria norma estabelece a violência contra a mulher como um problema público de violação aos direitos humanos – daí a crítica à quem orienta a interpretação de que a LMP tem contorno punitivista. O momento da prisão do agressor e de outras medidas cautelares diz respeito exclusivamente às ações que coibem a revitimização, ou seja, não atingem aspectos relacionados a outras formas de violação da cidadania da mulher de forma específica.

É fato de que anteriormente à Lei 11.340/2006 a impunidade perante a penalização dos casos de violência doméstica era sistemática e correspondente a perspectiva política masculina da criminalidade, sendo assim a LMP trata desse fator também de forma sistemática unindo as medidas restritivas ao agressor as políticas transversais que têm por objetivo criar condições sociais favoráveis à diminuição da violência. O predomínio do registro de denúncias policiais nas Zona Oeste e Norte do município demonstra a capacidade de agência das mulheres nestes territórios, onde a forma predominante de rompimento do ciclo da violência se dá pelo aspecto penalizante. A contradição neste cenário é o fato de que estes territórios já são conflagrados por

outros problemas públicos relacionados à carência de ações contundentes no âmbito da segurança pública, que possui discricionariedade suficiente para ação de forma subjetiva, baseada em construções culturais da criminalidade.

A agenda política em torno da segurança pública, a qual tem aporte na perspectiva política de equidade de gênero, afeta a forma com que a fase de processo penal e ocorrência é percebido. Aspectos importantes como o uso do populismo penal para fins eleitorais, o discurso de extrema-direita de armamento privado da sociedade e o foco em políticas compartimentadas afetam diretamente a efetividade da rede de assistência nas funções atreladas à autoridade policial (SILVA, 2023). A penalização, portanto, tangencia entre uma abordagem feminista, correspondente ao status anterior a LMP que contestava a impunidade, e, a função simbólica do punitivismo que tem a capacidade de ao mesmo tempo coibir a revitimização e manter o status quo da desigualdade de gênero estrutural.

O agressor, a partir da análise deste processo de revitimização, possui uma função moralizadora, de conter qualquer forma de desvio de conduta social em relação ao que se espera do gênero feminino tanto no espaço público quanto no espaço privado (SEGATO, 2014). Nesse sentido, a lógica da existência de uma hierarquia familiar produzida pelo consenso social e cultural, que reproduz um estereótipo de masculinidade ligado ao exercício da violência como um dos principais símbolos. É por esse cenário dialético entre agressor e vítima que se faz impossível separar a influência política no espaço privado, visto que esses dois papéis de gênero em uma relação afetiva violência só ocorre porque primeiramente persiste em algum nível uma normalização desse cenário.

Em 2023, o então Governador do Estado do Rio de Janeiro publicou um artigo opinativo sobre o problema público da violência contra a mulher e o feminicídio no estado, citando o ISP-RJ que revelou que a intensidade de ocorrências e ao descrever a violência é enfático ao descrever que o crime é justificado pela “covardia de homens agressores”. O uso deste termo denota uma caracterização do gênero masculino pela lógica cultural da sua virilidade, associando o crime a um aspecto comportamental de gênero ao mesmo tempo que denuncia o ato de covardia perante a alguém mais fraco. O discurso ao mesmo tempo é favorável ao combate à violência contra a mulher e feminicídio e reproduz papéis de gênero. Segundo José Remon Tavares da Silva (2023), a qualificação do fenômeno da violência de gênero, a partir de uma noção privada do problema reduz o conceito para o aspecto interpessoal, as alternativas de ação governamental (sendo o enfoque principal no pós-violência e no populismo penal) e retira da agenda política o debate da desigualdade de acesso ao próprio sistema de justiça e de cidadania.

Uma diferença nos programas estadual e municipal de enfrentamento ao feminicídio promulgadas pela Prefeitura do Rio e pelo Governo do Estado está justamente na definição destas premissas interseccionais. Enquanto a Prefeitura admite por meio do art. 2º do Programa que “(...) que as mulheres não são um grupo populacional homogêneo, assim, não são afetadas da mesma forma pelas múltiplas violências, dentre elas o feminicídio, e injustiças sociais produzidas pelas estruturas patriarcas e raciais” (CÂMARA LEGISLATIVA MUNICIPAL, 2022), o mesmo art. 2º na resolução do Governo do Estado afirma que “O Programa considerará todas as mulheres independentemente de classe social, raça ou cor, etnia, sexualidade, renda, cultura, nível educacional, idade, religião, procedência regional ou nacionalidade” (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO RIO DE JANEIRO, 2022). A discrepância entre as duas gestões, portanto, se resume em que uma perspectiva política comprehende que a desigualdade de gênero dialoga com outras desigualdades estruturais, tal qual é sustentado pela teoria interseccional. Enquanto outra comprehende que a relevância do público-alvo está associada ao gênero em caráter universalista de público-alvo, desconsiderando qualquer outro marcador social neste público.

A emenda nº 01, apresentada ao Projeto de Lei que antecede a Política Estadual de Enfrentamento ao Feminicídio é de autoria do Deputado Estadual Rodrigo Amorim (PTB), o qual é associado ao campo ideológico de extrema-direita, notoriamente conhecido pela oposição à inclusão de uma agenda política relacionadas à perspectiva feminista. O mesmo deputado, que contribui para a formulação da Política Estadual na inclusão da emenda que adiciona que fatores interseccionais são variáveis independentes ao risco do feminicídio, foi acusado pelo Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro por violência política de gênero a uma vereadora da cidade de Niterói em sessão da ALERJ, ao nominar a vereadora Benny Brioli, uma mulher negra e trans, de “aberração da natureza” entre outras ofensas. Além disso, o deputado ganhou notoriedade nacional quando em campanha eleitoral quebrou uma placa que fazia referência a uma homenagem à vereadora Marielle Franco, brutalmente assassinada em pleno mandato por integrantes de um grupo de extermínio ligado às milícias e ao jogo do bicho no município, o que já foi classificado pela comunidade acadêmica e política com a categorização de “feminicídio político”¹⁹.

¹⁹ AGÊNCIA BRASIL. **Marielle Franco foi vítima de feminicídio político, diz deputada.** Agência Brasil, Rio Janeiro, 14 mar. 2024 Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2023-03/marielle-franco-foi-vitima-de-feminicidio-politico-diz-deputada>>. Acesso em: 14 mar. 2024.

O DIA. **TRE julga primeiro caso de violência de gênero no país.** O Dia, Niterói, p. 1, 14 mar. 2024. Disponível em:<https://odia.ig.com.br/niteroi/2024/03/6809343-tre-julga-primeiro-caso-de-violencia-de-genero-no-pais.html>. CORREIO BRAZILIENSE. Candidatos do PSL destroem homenagem a Marielle Franco em praça do Rio. Correio Braziliense, Brasília, p. 1, 3 out. 2018. Disponível em:

O reconhecimento político de que o problema da violência contra a mulher deve ser penalizado não indica na mesma proporcionalidade que há uma perspectiva emancipadora na implementação de políticas públicas em relação às mulheres em situação de violência (FRASER, 2013, 2007). No caso da atuação do sistema de justiça e outras atribuições do ente Estadual nota-se o oposto: mulheres são colocadas em posição de incapacidade perante a ruptura do ciclo da violência, e por isso precisam de políticas públicas. Esta perspectiva é equívoca uma vez que a demanda por políticas públicas é evidenciada a partir da ineficácia de um status de cidadania que dificulta a formação da agenda pública a partir de uma perspectiva de fato condizente com a realidade.

Em um parâmetro de avaliação da rede de assistência em específico, a penalização do crime é um fator relevante perante a segurança da mulher em situação de violência e a prevenção de revitimização, como é estipulado na LMP. Porém no que se refere a implementação da PNEVCM em sua completude, o foco da avaliação também pode ser destinado ao impacto social das ações frente a uma concepção do problema público como um empecilho para o pleno exercício da cidadania feminina. Priorizar a perspectiva política da VCM como um problema de segurança pública pode dificultar a concepção de critérios institucionalizados de avaliação do impacto social especificamente no público-alvo. Quanto menos previsibilidade institucional na etapa de implementação e controle, maior são as possibilidades apresentadas ao burocrata de rua. Neste cenário, a discricionariedade com embasamento na interseccionalidade se torna mais latente, uma vez que sob uma ótica da incidência de casos estar associada de forma mais relevante à impunidade do crime, o acesso a outros serviços da rede de assistência que não auxiliam esta abordagem é dificultado.

4.1 - Centros de Referência Municipal e seu Papel de Articulador

Em comparação com o que estabelece a Política Nacional de Enfrentamento, a rede de atendimento municipal dispõe de todos os serviços estabelecidos na diretriz. No entanto, são percebidos empecilhos no quesito de capacidade de avaliar a efetividade dos serviços oferecidos, visto que não há de forma homogênea a integração operacional. É possível inferir, baseado neste cenário, que há a hipótese da dependência da iniciativa da mulher em situação de

https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2018/10/03/interna_politica,710027/candidatos-quebram-placa-e-celebram-destruicao-de-homenagem-a-marielle.shtml

violência em procurar por estes serviços e/ou a influência da discricionariedade das autoridades responsáveis para encaminhamento. Uma evidência concreta disso é o baixo número de atendimentos direcionados à equipe multidisciplinar nos Centros de Atendimento municipais frente ao número de capacidade de outros serviços educacionais e profissionalizantes oferecidos.

A atribuição municipal, nos parâmetros práticos através dos dados apresentados, se restringe ao atendimento no momento da violência já ocorrida e registrada, ou seja, as atividades educacionais e pedagógicas oferecidas possuem um público-alvo e resultado diferenciados, mesmo ocupando o mesmo espaço físico e recursos humanos de outros dispositivos que também oferecem serviços às mulheres de forma geral. A SPM-RIO em 2023 elaborou um plano de trabalho referente à atuação da CEAM Chiquinha Gonzaga, cuja é a mais antiga em atuação na rede de assistência e localizada na região central da cidade, tendo como objetivo principal estabelecer as metas de atendimento e do produto esperado do equipamento. Dentre os objetivos específicos, destaca-se:

Promover ações de prevenção, proteção e combate à violência, através de articulações e construção de parcerias institucionais;

(...)

Promover condições objetivas de inserção social da mulher, conjugando as ações de rede de serviços, envolvendo programas de saúde, educação, trabalho – emprego e renda, moradia, profissionalização, entre outros; (PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO, p. 12, 2021)

Os Centros de Atendimento, segundo o plano, possuem função preventiva e reativa, com capacidade de atuar na proteção como forma de coibir a revitimização e de prevenção da violência através da atividade intersetorial. Dessa forma, o estabelecimento da inserção social como um dos produtos oferecidos pelo equipamento ressalta a importância da transversalidade das ações para o atendimento efetivo. Em territórios que são impactados pela interseccionalidade, as CEAMs possuem um papel fundamental na centralização de serviços públicos que promovem a emancipação feminina, uma vez que estes são os que mais concentram ocorrências de feminicídio. A sua função de articulação se dá pela capacidade de monitoramento contínuo de seu público-alvo visto que estes equipamentos são distribuídos e planejados a partir da demanda de cada território. No mandato Eduardo Paes (2021-2024), por intermédio da SPM-RIO, pode ser considerado que foi uma prioridade no âmbito de políticas de combate à VCM, a expansão das CEAMs e de NEAMs como forma principal de articulação com outros entes.

Na gestão da prefeitura em tela, é possível inferir que as CEAMs assumem um papel relevante na tentativa da administração pública municipal em formalizar um fluxo de

atendimento dentro do contexto da gestão compartilhada estabelecida pela LMP. Isto é comprovado ao plano de trabalho estabelecido pela prefeitura onde estabelece que as CEAMs “exercem o importante papel de articulador ao estabelecer fluxos entre organismos governamentais e não governamentais que integram a rede de atendimento às mulheres, em função da violência de gênero” (PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO, 2023, p. 58). O município assume que os serviços oferecidos pelas CEAMs são imprescindíveis para o funcionamento da rede de assistência de forma efetiva, o que demonstra a perspectiva à luz da LMP que prioriza medidas integradas de prevenção como forma de criar condições favoráveis a uma mudança estrutural. É possível afirmar que de forma institucional há a preocupação de políticas públicas com um viés de mudança de status de público-alvo.

No entanto, o que é observado é que não há indícios contundentes de que exista comunicação imediata entre CEAMs do município e demais instâncias da rede de atendimento. Segundo o Mapa da Mulher Carioca, elaborado pela SPM-RIO, entre agosto de 2022 e julho de 2023 foram realizados 7.311 atendimentos multidisciplinares de mulheres em situação de violência. Uma característica da violência contra a mulher é a sua relação com o espaço privado e as relações íntimas, isto é, as demandas por justiça são acompanhadas de uma subjetividade emocional grande (ALIMENA, 2011). Por esta razão o atendimento multidisciplinar (com estabelecido na LMP e nas diretrizes federais da rede de atendimento) é crítico, pois os processos de atribuição judicial não abrangem ações que promovam a autonomia feminina perante o reconhecimento da sua situação e de meios de quebrar o ciclo da violência. Sendo assim, o aspecto pedagógico da rede de atendimento é um instrumento relevante de auxílio e de prevenção da revitimização, para além da prevenção por meio de medidas protetivas.

Nesse sentido, há o entendimento político municipal de que existe uma demanda represada por atendimento relacionados às políticas transversais dado o crescimento das ocorrências de VCM e feminicídio no município. A complexidade da efetivação deste atendimento se dá pela gestão compartilhada da rede de assistência, uma vez que é necessária viabilidade política, principalmente entre os entes federativo e municipal, para que o papel de articulação da CEAM seja reconhecido plenamente. Em contrato de cogestão técnica e administrativa da CEAM Chiquinha Gonzaga e o Central Judiciária de Acolhimento da Mulher Vítima de Violência celebrado em 2023 com a organização cogestora, são estabelecidas metas a serem apresentadas, dentre elas a mais relevante são as metas de atendimento através do direcionamento de outros órgãos integrantes da rede de assistência e/ou também por demandas espontâneas (PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO, 2023). O estabelecimento das metas, incluindo demandas espontâneas, sem a participação de outros equipamentos da rede de

assistência, demonstra que a discricionariedade alta de outros burocratas envolvidos não tutelados pela administração municipal é um fator que determina o alcance das metas desta gestão.

No âmbito do município do Rio de Janeiro, o Decreto N° 48.430/2021 dispõe sobre a estrutura organizacional dos Centros de Referências que atuam na rede de assistência, onde todas as posições de diretoria são estabelecidas a partir desta normativa. É possível afirmar que a criação de cargo gerencial via decreto executivo indica que estas posições são associadas à burocracia de médio escalão, visto que são regulamentadas pela instância política e possuem atribuições gerenciais perante a função dos Centros de Referência. Conforme Valéria Novato et al (2020), este nível de burocracia possui funções de natureza técnica, gerencial e política, sendo responsáveis em maior parte pela coordenação entre a linha de frente e as demandas políticas geradas pela implementação da política pública. Um aspecto relevante que diferencia o médio escalão da linha de frente é uma maior capacidade de influência no processo decisório da implementação da política e na apresentação dos resultados e/ou impactos da mesma, isso é possível dado o seu papel duplo de gerenciamento e atuação política, intermediando as demandas burocracia de alto escalão e o monitoramento do nível de rua.

Burocratas de médio escalão possuem a função de integração e *accountability* na fase de execução de políticas públicas, isto é, ocupam cargos de intermediação entre a perspectiva política e operacional do problema, atuando no gerenciamento e na tradução das fases de formulação e planejamento (NOVATO et al, 2020). Diferentemente do nível de rua, sua capacidade de discricionariedade é reduzida, uma vez que seu poder de decisão não é determinado pela discricionariedade em relação ao público-alvo. Sendo assim, cargos de médio escalão são caracterizados por alta instabilidade e rotatividade, formalidade profissional vaga e atribuições centralizadas na performance estatal. O caráter intermediário deste nível de burocracia faz com que os mesmos sejam os mais frágeis perante a ineficácia de articulação política quando analisada sob a ótica de atuação em rede, visto que é de responsabilidade dos cargos de médio escalão o estabelecimento das relações intra e intergovernamentais.

O Plano de Trabalho ainda vigente corrobora o entendimento teórico sobre a burocracia de médio escalão dada a grande abrangência de funções atribuídas ao corpo gerencial da CEAM, que engloba desde a prestação de contas à prefeitura até a articulação direta com a rede de assistência no objetivo de executar a política de forma completa. Segundo a Norma Técnica de Uniformização dos Centros de Referência de Atendimento à Mulher em Situação de Violência, elaborada pelo Governo Federal em 2006, o corpo profissional que integra a CEAM deve ser composto por 1 coordenador (ou diretor), profissionais das áreas de assistência social,

jurídica e educacional e uma equipe administrativa. O trabalho de coordenação consiste no monitoramento das equipes técnica e administrativa, além da resposta direta à Secretaria subordinada a partir de relatórios orçamentários e cumprimento de metas (SECRETARIA ESPECIAL DE POLÍTICAS PARA MULHERES, 2006).

É correto afirmar que a burocracia de médio escalão exercida nos Centros de Referência no sentido do resultado da política pública, tem sua estrutura organizacional voltada para resultados dentro da Administração Pública, cumprindo o atendimento do público-alvo de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo alto escalão. No Plano de Trabalho mencionado anteriormente, elaborado pela SPM-RIO, o produto final esperado pelo atendimento feito pela CEAM Chiquinha Gonzaga é o acolhimento e atendimento de mulheres em situação de violência “favorecendo o exercício da sua condição cidadã, resgatando e fortalecendo sua autoestima e possibilitando que se tornem protagonistas de seus próprios direitos” (PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO, p. 62, 2023).

O produto final estabelecido pela Secretaria abrange outros aspectos socioeconômicos do público-alvo, para além da diminuição ou erradicação da violência de gênero, assumindo sua característica interseccional de impacto direto na cidadania e autonomia das mulheres cariocas. O papel do ente municipal da rede de assistência como um todo, baseado nos documentos recentes elaborados pela gestão pública vigente, se restringe ao acolhimento e aconselhamento pedagógico e jurídico às mulheres em situação de violência. É importante ressaltar que este atendimento não está diretamente vinculado à fase jurídica e penal também estabelecida na LMP. Dessa forma, o que está estabelecido no plano referente à CEAM Chiquinha Gonzaga é correspondente à abrangência de ação da Prefeitura. O plano, apesar de estabelecer como meta a articulação com equipamentos de outros entes, não cita nenhuma forma de controle ou responsabilização da CEAM Chiquinha Gonzaga no fluxo de atendimento para além da descrição das funções deste equipamento.

Entretanto, ao especificar o produto esperado, a gestão municipal reforça a demanda de articulação política e territorial (referente à burocracia de médio escalão) ao enfatizar que para que seja alcançado se faz necessária a articulação e a construção de parcerias institucionais. O entendimento da Prefeitura é de que a CEAM possui um papel de articulador operacional e político na medida que através da captação das demandas transversais de cada território busca as parcerias institucionais de acordo com estas particularidades. É possível deduzir dada essa estrutura organizacional que a CEAM tem a capacidade de detectar a incidência da desigualdade interseccional sobre as mulheres em situação de violência, uma vez que seu

caráter de atendimento multidisciplinar possibilita a percepção da capacidade de agência da mulher em buscar mecanismos para romper o ciclo da violência.

Na gestão 2021-2024, a prefeitura dispõe de três Centros de Referência e/ou Núcleo de Atendimento à Mulheres localizados na AP 5, território com maior volume de ocorrências policiais por violência contra a mulher e feminicídios. Sendo todos estes inaugurados na gestão vigente, que se iniciou em 2021. A SPM-RIO por meio do Mapa da Mulher Carioca demonstra que desde a inauguração a demanda por esta modalidade da rede de assistência cresceu de forma considerável, o que indica que em um cenário anterior de escassez dos serviços oferecidos pela CEAM, mulheres destes bairros possuíam um acesso difícil ao atendimento em rede de forma efetiva. Ainda assim, dada a complexidade populacional e territorial desta área de planejamento, bairros relevantes na incidência da violência contra a mulher ainda não possuem essas estruturas de atendimento.

Um exemplo é a Região Administrativa Campo Grande, que concentra a maior população do município e não possui nenhum serviço oferecido pela rede de assistência (vide PNEVCM). Além disso, de acordo com o Índice de Progresso Social, possui precariedade em áreas que afetam diretamente a cidadania feminina como acesso à mobilidade urbana, baixo índice de participação política e de acesso ao ensino superior. Esse cenário demonstra que esta Região, e principalmente, a Área de planejamento 5 como um todo possui uma demanda de políticas sociais mais contundentes, na medida que a incidência de questões interseccionais faz com que agravem o cenário de rompimento do ciclo da violência por meio do feminicídio, como já demonstrou o Dossiê Mulher produzido pelo ISP-RIO.

Das cinco regiões administrativas que compõem a AP 5, apenas Bangu e Realengo possuem CEAMs e/ou NEAMs, e, especificamente no bairro Bangu se encontram dois Juizados de Violência Doméstica e Familiar sendo um destes referentes à distribuição regional de Campo Grande. E em relação a DEAMs, a mais próxima é localizada no bairro Jacarepaguá, cerca de 14km de distância e a DEAM Zona Oeste, integrante da AP 5, distancia-se cerca de 32 km das CEAMs de atribuição municipal. A questão da mobilidade urbana neste contexto é um agravante do pleno acesso à rede de assistência, na medida que na Área de Planejamento 5 há uma necessidade de deslocamento constante para garantir todos os atendimentos previstos na LMP. A vista disso a SPM-RIO desenvolveu uma política pública de gratuidade de transporte público mulheres em situação de violência denominado “Cartão Move Mulher”, onde é solicitado por meio do atendimento nas CEAMs através de demanda espontânea ou encaminhada por outros entes.

A análise da entrega do produto da rede de assistência dentro das atribuições municipais, exige a inclusão de mudanças no status socioeconômico das mulheres que se encontram em situação de violência. Além de demandar uma observação a longo prazo, também implica na continuidade da rede de assistência e a articulação política e operacional. A especificação de que problemas interseccionais podem afetar a efetividade é necessária uma vez que as medidas integradas de prevenção à violência doméstica e familiar exigem ações governamentais intersetoriais que reconheçam que a incidência da interseccionalidade, especificamente de marcadores de raça, território e acesso à educação são fatores determinantes na implementação da rede de forma efetiva.

Dentro do que foi apresentado dos serviços de atendimento à mulher em situação de violência disponíveis no município, a gestão municipal do Rio de Janeiro apresenta a maior capacidade de execução de medidas de prevenção com o enfoque na interseccionalidade. A atuação como burocracia de médio escalão, transitando entre a interação com o público-alvo e com formuladores de políticas possibilita a tradução de demandas territoriais específicas. Apesar disto, é possível inferir que a própria incidência da interseccionalidade pode interferir no planejamento territorial de como a CEAM atua, uma vez que por ser um dispositivo municipal possui limitações acerca de problemas públicos que não competem ao município.

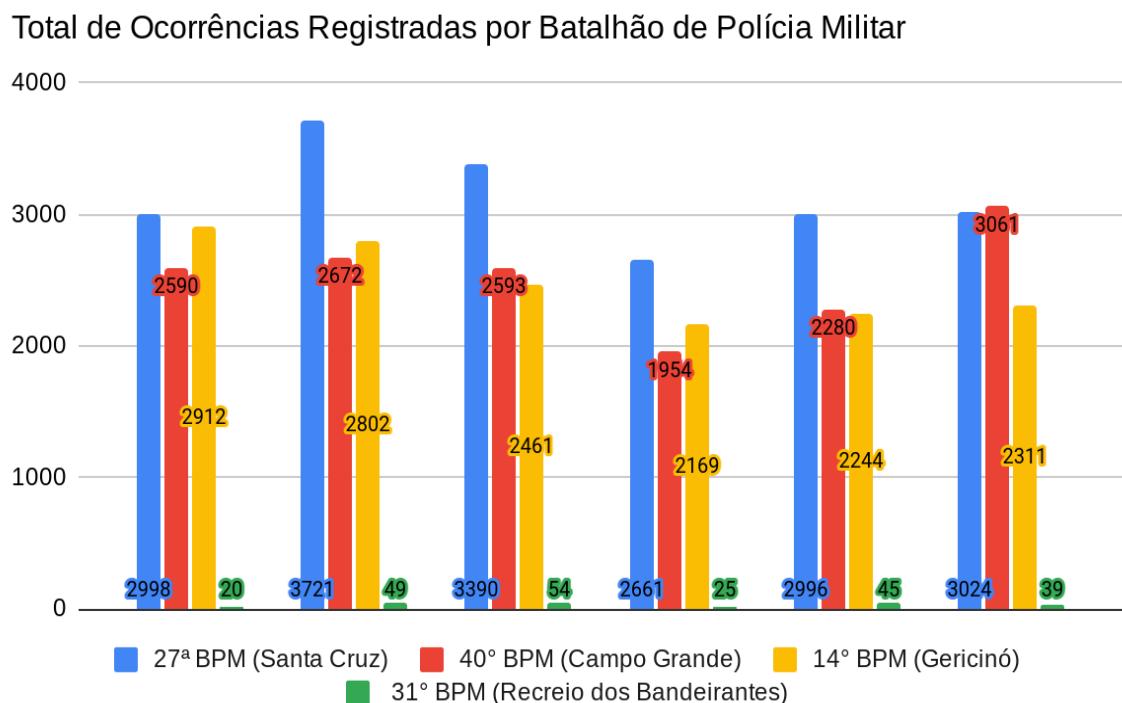
É a partir destes entraves que a prefeitura estabelece metas de atendimento via encaminhamento por parte de outros integrantes da rede de assistência e/ou demandas espontâneas, visto que em muitos territórios é difícil estabelecer um padrão de atendimento como propõem as diretrizes nacionais. É importante ressaltar que as iniciativas da gestão municipal em relação à expansão da rede de atendimento à mulher em situação de violência se intensificaram apenas nos últimos dois anos, isto significa que não há capacidade de avaliação concreta da efetividade da entrega do produto estipulado no plano de trabalho. Contudo o aumento expressivo neste espaço de tempo, demonstra que o poder discricionário de encaminhamento em instâncias que são compreendidas socialmente como “porta de entrada” é determinante no acesso a medidas integradas de prevenção que dizem respeito à promoção da cidadania feminina, aspecto que incide diretamente sobre a interseccionalidade do problema.

4.2. Desigualdade Interseccional e a Área de Planejamento 5

A Área de Planejamento 5 que integra a Zona Oeste do município engloba a região mais populosa e maior em extensão territorial e bairros com dimensões territoriais de cidades como Santa Cruz e Campo Grande. Como foi demonstrado no levantamento histórico da pesquisa, a

AP 5 corresponde ao território com maior incidência de denúncias por violência contra a mulher, feminicídios, tentativas e feminicídios seguidos de descumprimento de medida protetiva. É importante ressaltar que em termos populacionais a área de planejamento 5 está atrás apenas da AP 3, ou seja, o fator populacional é um quesito a ser observado na incidência de ocorrências de violência contra a mulher. Entretanto, em se tratando de disponibilidade de políticas públicas de enfrentamento à violência contra a mulher no município, a peculiaridade se apresenta principalmente a partir da distribuição territorial dos equipamentos públicos disponíveis.

Figura 7. Total de Ocorrências Registradas de VCM entre 2017-2022 na Área de Planejamento 5 por Batalhão.



Fonte: Instituto de Segurança Pública (ISP-RJ). Elaborado pela autora.

Quando analisados os registros de ocorrências a partir dos Batalhões de Polícia Militar (BPM), a concentração territorial de registros nos bairros de Campo Grande, Santa Cruz e Gericinó (também responsável pela BPM de Bangu) chega a cerca de 98% dos casos registrados na série histórica (ver figura 6). Estes três bairros contam com apenas uma DEAM, podendo variar de 14km a 38km de distância destes três bairros a depender da localização da vítima, um Centro de Referência inaugurado em 2022 no bairro de Santa Cruz e dois Núcleos de Atendimento à Mulher (NEAMs) localizados em Padre Miguel e Realengo, bairros próximos à Bangu. Também está localizado em Bangu os dois Juizados de Violência Doméstica destinados

à área de planejamento 5 e no bairro de Campo Grande apenas há a existência de uma Sala Lilás, que é especializada em otimizar o processo de atendimento em casos que há a demanda por exames de perícia feitos pelo Instituto Médico Legal.

De forma objetiva, é possível afirmar que a AP 5 conta com a disponibilidade de equipes multidisciplinares e diversas formas de atendimento (vide Lei Maria da Penha e PNEVCM) sem necessitar deslocamento para outras APs, entretanto, não é possível estabelecer um critério objetivo da distribuição territorial desses serviços. Sendo assim, quando confrontados com a distribuição geográfica das ocorrências, e as dimensões territoriais e populacionais da própria região, a efetividade desta estrutura se torna mais complexa. Primeiramente, é importante ressaltar que não há a garantia precisa de que obrigatoriamente vítimas moradoras da AP 5 irão sempre registrar ocorrências em seus respectivos territórios, ou seja, podem ocorrer situações em que uma mulher registra denúncia em um bairro onde a mesma não reside. O ISP-RJ disponibiliza os bairros onde são registrados o crime, entretanto, a maioria das informações não são padronizadas e em muitos casos nem sequer registradas, dificultando uma análise apenas a partir desta categoria. Esta heterogeneidade prejudica uma análise efetiva exclusivamente baseada no registro policial, uma vez que a residência da vítima, como está preconizado na Lei Maria da Penha, condiciona diversas políticas públicas como acesso aos Juizados e ao Sistema Único de Saúde e políticas sociais. A padronização do registro da residência de acordo com as áreas de planejamento conforme é utilizado pela pesquisa se faz essencial, na medida que integra a gestão territorial feita pelo ente estadual e municipal.

Na fase de acesso à justiça, outra adversidade: Dois Juizados de Violência Doméstica e Familiar correspondentes a bairros distintos e localizados em uma única Comarca. A consequência disto, é que parte significativa de processos judiciais relacionados à AP 5 são concentrados apenas em uma Comarca. Grande parte das denúncias possuem como vítimas mulheres jovens, com escolaridade de até o 2º grau completo, isto é, que possuem maior dificuldade de romper o ciclo de violência de forma autônoma, sendo a demanda por ação judicial vinculada também a uma subjetividade das relações privadas na qual ocorrem os crimes (ALIMENA, 2011). Além disso, o art. 15º inciso I da LMP esclarece que a competência dos Juizados deve ser distribuída com a observância do domicílio da vítima, uma contradição no caso da Área de Planejamento 5 (ver figura 8), uma vez que mesmo a vítima residindo em Campo Grande, por exemplo, suas audiências e decisões judiciais serão apreciadas em outro bairro, a 13km de distância da região central do bairro. Este fato indica que outros fatores legais são priorizados na escolha da Comarca que receberá a ação jurídica, conforme é estabelecido pelo Código de Processo Penal.

A unificação dos dados é um gargalo operacional que impede traçar de forma completa o percurso de serviços públicos nos quais a vítima tem acesso. A padronização estabelecida pelas Delegacias que dá ênfase ao momento da denúncia e não a localidade da vítima impede uma análise mais completa da incidência da violência a partir da distribuição territorial. A resolução deste gargalo pode ser a criação de um sistema unificado de dados, uma iniciativa que já foi legalmente formulada a partir da Lei Federal n.º 14.232/2021 que estabelece a Política Nacional de Dados e Informações relacionadas à Violência contra as Mulheres. Neste sistema, poderiam ser disponibilizados a todos os agentes presentes na implementação da política pública a consulta de forma unificada do atendimento em diferentes órgãos da rede de atendimento, como instrumento de acompanhamento da efetividade das ações de competência individualizada. O impacto da inexistência de um sistema unificado é a heterogeneidade da rede de atendimento, onde há uma demanda desproporcional de determinados serviços em relação a outros.

Figura 8. Medidas protetivas de Urgência deferidas em 2022 por Comarca

Quantidade de Medidas Protetivas (QMP)													
	202201	202202	202203	202204	202205	202206	202207	202208	202209	202210	202211	202212	Total
CAPITAL I J VIO DOM FAM	99	90	100	80	108	94	96	121	105	131	93	125	1.242
CAPITAL - CENTRAL AUD CUST DES ANTONIO J. BOENTE	16	14	32	12	30	23	27	23	36	31	18	22	284
CAPITAL V J VIO DOM FAM	78	61	101	80	75	71	76	95	78	116	96	115	1.042
CAPITAL - 1 VARA ESP CRIM CONTRA CRIANCA E ADOL	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	1
CAPITAL 2 VARA CRIMINAL	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	1
CAPITAL 3 VARA CRIMINAL	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	1
CAPITAL 4 VARA CRIMINAL	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	1
BANGU REGIONAL IV J VIO DOM FAM	113	113	142	111	99	114	140	134	152	134	142	103	1.497
BARRA DA TIJUCA REGIONAL VII J VIO DOM FAM C/MULH	161	150	173	136	144	118	142	148	140	141	117	151	1.721
CAMPO GRANDE II J VIO DOM FAM (REG BANGU)	103	81	105	71	75	87	71	96	77	128	81	99	1.074
JACAREPAGUA REGIONAL III J VIO DOM FAM	122	93	130	96	83	82	120	121	101	130	128	152	1.358
LEOPOLDINA REGIONAL VI JUI VIO DOM FAM C/MULHER	231	234	317	219	186	201	220	257	224	269	193	233	2.784
CGJ SERVICO DE ADMINISTRACAO DO PLANTAO JUDICIARIO	506	424	466	453	314	374	400	393	346	497	438	637	5.248
CAPITAL - PLANTAO DE RECESSO ELETRONICO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	27	27

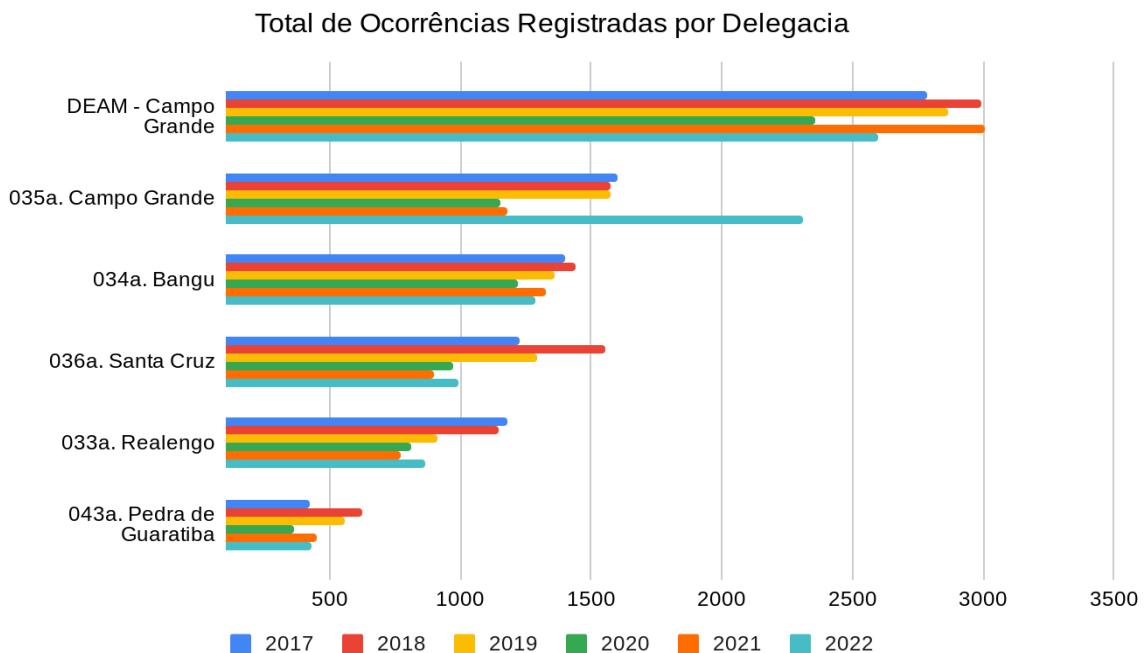
Fonte: Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, por meio da Lei de Acesso à Informação processo n° 2023.010478

A compreensão do público-alvo a partir da observação exclusiva do gênero acaba por ignorar variáveis sociais dentro deste grupo, dificultando a compreensão da relação entre baixa efetividade e o acesso a estes direitos. Visibilidade, complexidade, tempo e urgência do problema são aspectos relevantes para análise de como problemas são introduzidos na agenda pública, entretanto esses fatores não são definidores por si mesmos, a influência política de determinados atores em interferir na agenda também conta para a escolha destes aspectos. Políticas públicas também são mensuradas a partir da complexidade do problema e possíveis encargos políticos aos atores que detém autoridade de decisão (MCCONNELL, 2019). Dessa

forma, implementar políticas públicas de enfrentamento à violência contra a mulher assumindo que a precariedade de outros serviços públicos que afetam a cidadania feminina é um fator decisório em sua efetividade é assumir que estes territórios são afetados pela insuficiência da gestão governamental de forma sistêmica.

Outro aspecto visível é o volume de denúncias versus a capacidade de atendimento da rede em sua totalidade (ver figura 9). A distribuição geográfica das Delegacias no município do Rio de Janeiro segue uma lógica de alocação em bairros satélites, no caso da AP 5, o quantitativo de delegacias é menor em comparação às outras áreas, entretanto elas territorialmente representam um número maior de bairros satélites. Exemplificando: uma mulher em situação de violência que registra a denúncia em Bangu, por exemplo, teria alta probabilidade de não residir na área em que foi efetuada a denúncia, sendo residente de bairros satélites à Bangu, incluindo comunidades como Vila Kennedy e Vila Aliança, ou até mesmo de outros bairros que são fronteiriços àqueles que possuem unidades policiais.

Figura 9. Total de Ocorrências Registradas de VCM entre 2017-2022 na Área de Planejamento 5 por Delegacia.

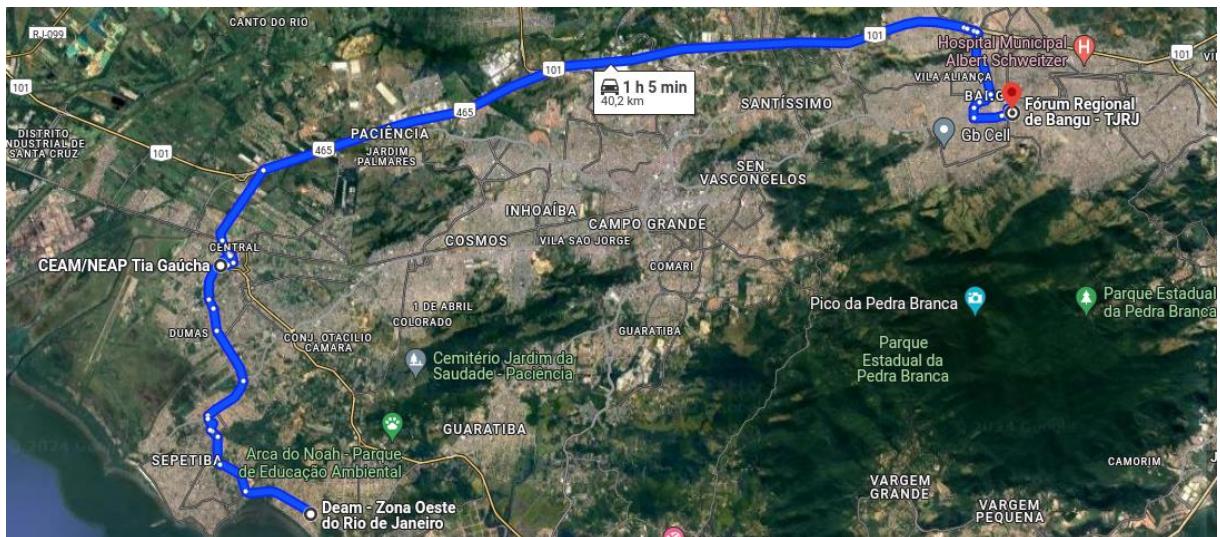


Fonte: Instituto de Segurança Pública (ISP-RJ). Elaborado pela autora.

A distribuição de ocorrências na AP 5 demonstra uma insuficiência na disposição territorial da rede de atendimento. Uma vez que a proximidade geográfica entre vítima e unidade policial não é um fator comprovante de como é avaliada a demanda por políticas públicas. O maior volume de ocorrências em toda a série histórica foi registrado na Delegacia

Especializada em Atendimento à Mulher, localizada em Pedra de Guaratiba, que como já foi mencionado pode chegar a 40 km de distância de bairros da Área de Planejamento 5 (ver figura 10). Uma moradora de Santa Cruz, por exemplo, até 2022 só tinha a disposição uma DEAM e uma Delegacia Comum para registro de ocorrência, sendo seu processo jurídico localizado no Fórum Regional de Bangu. A partir de 2023, além das unidades policiais, o bairro ganha um Centro de Referência, contudo ainda considerando as instâncias judiciais e policiais distantes do bairro de origem, agregando significativo nível de complexidade à mobilidade do público-alvo.

Figura 10. Trajeto na rede de assistência na Área de Planejamento 5 a partir extremo oeste do município.



Fonte: Google Maps

A DEAM Campo Grande (ou DEAM Zona Oeste) fica localizada em um território afastado das regiões centrais da Área de Planejamento 5, em um dos bairros menos populosos da mesma. Até 2014, o mesmo equipamento estava localizado na região central do bairro de Campo Grande, maior bairro e mais populoso do município do Rio de Janeiro e, em ambas as localizações, a DEAM não possuía sede própria, seu atendimento é concorrente com a respectiva delegacia de cada bairro. Nesse sentido, com o levantamento da série histórica apresentado, é possível concluir que mesmo com a mudança de unidade a DEAM Zona Oeste ainda representa uma referência no que concerne à demanda pela rede assistência do município.

As regiões administrativas de Campo Grande e Santa Cruz abrangem bairros que chegam a 90% de ocupação territorial de grupos paramilitares, sendo sua composição de ex-agentes de segurança pública e forte capilaridade eleitoral uma das principais formas de domínio destas áreas (HIRATA, 2022). Por este cenário que o aspecto interseccional na AP 5

se torna latente, uma vez que a forma com que mulheres em situação de violência buscam por políticas públicas pode estar diretamente relacionado com a situação territorial e socioeconômica destes bairros. Dessa forma, retornando ao que é estabelecido pela Lei Estadual nº 9.895/22 que instaura a Política de Combate ao Feminicídio, não é possível apenas considerar raça, procedência regional e classe social como variáveis independentes, isto é, sem correlação com a efetividade de implementação da rede de assistência.

Outro comprovante desta realidade é a alta incidência de prisões por descumprimento de medidas protetivas em 2022, estavam localizadas majoritariamente na Região Central do município, onde se concentram os menores números de ocorrências em comparação às outras Áreas de Planejamento, sendo apenas Bangu também notório nestas prisões em relação a outros bairros (OLIVEIRA, 2023). Mesmo assim, não é possível mensurar a precisão destas ocorrências, visto que as detenções podem ter sido executadas em outros ambientes. A AP 5 além de conter uma das maiores concentrações populacionais também concentra o maior volume de ocorrências em todas as tipificações selecionadas pela pesquisa. Considerando o que estabelece a LMP no que concerne ao direito às medidas protetivas de urgência, sua expedição e os altos índices de casos pendentes no TJ-RJ na AP 5 é possível concluir que a falha dos na fase de formulação em estabelecer um desenho de política pública que contemple uma rede de atendimento padronizada, priorizando a residência da vítima no encaminhamento à outros serviços, acarreta em distorções entre o atendimento em determinados territórios e o volume de ocorrências registradas.

Dado este contexto, levanta-se a hipótese de mobilização da interseccionalidade como uma categoria simbólica pelos atores responsáveis pela articulação política para a concretização de um atendimento efetivo em rede. Um dos indícios é a estruturação precária de adequação dos serviços públicos da rede de assistência a partir destes contornos territoriais, que em muitas vezes impedem o acesso pleno à mobilidade urbana necessária para que a mulher em situação de violência participe de forma ativa na ruptura do ciclo da violência. A Prefeitura do Rio disponibiliza uma política pública de auxílio diário de transporte público (Cartão Move Mulher) para mulheres que são encaminhadas ou procuram de forma espontânea o atendimento feito pelas CEAMs, sendo possível por dia até 6 deslocamentos. Contudo é importante ressaltar que tanto o Cartão quanto o Centro de Referência são recentes no sentido de uma operação de forma padronizada, inclusive nas unidades inauguradas na Área de Planejamento 5. De acordo com o Mapa da Mulher Carioca, entre o início de 2022 e meados de 2023 cerca de 56% das beneficiárias desta política eram residentes da Área de Planejamento 3, sendo 10% das beneficiárias residentes da Área de Planejamento 5.

A Área de Planejamento 3, considerando o recorte temporal da pesquisa, não possui nenhum equipamento da rede de assistência da prefeitura (Centros de Referência e Núcleos de Atendimento Psicológicos), levantando a hipótese de que existem outras formas utilizadas de interação entre gestão pública e público-alvo na AP 3, diferentemente do que ocorre na área de planejamento 5, onde há uma dificuldade maior da transição entre ocorrências e a assistência pós-violência. Os maiores números de ocorrências registradas são dos crimes de Ameaça e Lesão Corporal Dolosa, em todas as APs, seguindo a lógica do Ciclo da Violência, são momentos específicos que representam respectivamente os estágios iniciais do processo de intensificação e um estágio já avançado, que culmina na violência física. Sendo em ambos os casos a chance de revitimização é intensificada sendo necessário o acesso efetivo à rede de assistência, uma vez que o boletim de ocorrência apenas representa o acesso aos aspectos judiciais como referido na LMP.

Política Pública	Artigo	Normativa (Lei 9895/2021 e Lei 7291/2021)
Centro Especializado de Atendimento à Mulher (CEAM)	Lei 9895/2022 - Sem Correspondência Lei 7291/2021 – Art. 3º IV	Promover uma mudança cultural e de transformação dos estereótipos que embasam violências contra as mulheres, levando em conta a perspectiva interseccional e imbricada de discriminações variadas
Casa Viva Mulher Cora Coralina	Lei Estadual 9895/2022 – Art. 3º XVI Lei 7291/2021 - Art. 3º XVIII	Implementar políticas de acompanhamento às mulheres sobreviventes de tentativas de feminicídio e aos seus dependentes, com atenção especial para as consequências físicas e psicológicas;
Casa da Mulher Carioca	Lei 9895/2022 – Art. 3º VI Lei 7291/2021 – Art. 3º VI	Estimular parcerias entre órgãos governamentais, ou entre estes e entidades não governamentais, nas áreas de política para as mulheres, segurança pública, assistência social, saúde, educação, trabalho, habitação e cultura, para a efetivação de programas de prevenção e combate a todas as formas de violências contra as mulheres
Cartão Move Mulher	Lei 9895/2022 – Art. 3º XIX Lei 7291/2021 – Art. 3º XX	Priorizar mulheres em situação de violência e sobreviventes de feminicídio como público-alvo em programas, projetos e ações sociais
Juizado Especial de Violência Doméstica e Familiar	Lei 9895/2022 – ArT 3º XXIII Lei 7291/2021 – Sem Correspondência	Promover a inclusão da perspectiva da sexualidade na investigação criminal e no processo Judicial em caso de morte violenta de mulheres para seu correto enquadramento penal e decisão judicial isenta de estereótipos e preconceitos de sexualidade, a fim de impedir a impunidade, bem como a criação de obstáculos ao acesso à justiça e à adoção de ações preventivas.
Núcleo Especializado de Atendimento Psicoterapêutico (NEAP)	Lei 9895/2022 – Art. 3º XVII Lei 7291/2021 – Art. 3º XVIII	Implementar políticas de acompanhamento às mulheres sobreviventes de tentativas de feminicídio e aos seus dependentes, com atenção especial para as consequências físicas e psicológicas
Delegacias e Núcleos Especializados em Atendimento à Mulher	Lei 9895/2022 – Art. 3º XV Lei 7291/2021 – Art. 3º XV	Evitar a revitimização e a violência institucional no atendimento às mulheres em situação de violência, realizando, para tanto, estudo de falhas do atendimento
Patrulha Maria da Penha	Lei 9895/2022 – Art. 3º XXII Lei 7291/2022 – Sem Correspondência	Proporcionar, sempre que possível, elementos, técnicas e instrumentos práticos com uma abordagem intersetorial e multidisciplinar para ampliar as respostas necessárias durante a investigação policial o processo e o julgamento, bem como em relação às reparações às vítimas diretas, indiretas e seus familiares;
Sala Lilás	Lei 9895/2021 – Art. 3º V Lei 7291/2021 – Art. 3º V	Prestar assistência articulada e integral, conforme os princípios e as diretrizes do Sistema Único de Assistência Social, do Sistema Único de Saúde e do Sistema Único de Segurança Pública.

Tabela 9. Instrumentalização dos objetivos do Pacto Municipal e Estadual de Enfrentamento ao Feminicídio
Fonte: Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro; Câmara Municipal do Rio de Janeiro

Gargalos	Descrição	Impactos
Operacional	<ul style="list-style-type: none"> • Dados setorizados; • Expansão territorial recente; • Serviço compartimentado. 	<ul style="list-style-type: none"> • Alta discricionariedade burocrática; • Heterogeneidade na experiência do público-alvo com a rede de atendimento. • Insuficiência de articulação operacional.
Político	<ul style="list-style-type: none"> • Distribuição de encargos políticos; • Disputa ideológica pelo controle da agenda; • Alta complexidade de resolução. 	<ul style="list-style-type: none"> • Políticas públicas com resultados heterogêneos; • Baixo impacto social no público-alvo; • Escolha de alternativas conservadoras;
Interseccional	<ul style="list-style-type: none"> • Escassez de Mobilidade urbana; • Disparidade territorial no status socioeconômico; • Baixa representatividade política. 	<ul style="list-style-type: none"> • Percurso custoso financeiramente à vítima; • Baixa adesão a políticas transversais e preventivas; • Manutenção da desigualdade no status de cidadania.

Tabela 10. Limites de implementação da rede de atendimento vigente na Zona Oeste da Cidade

Fonte: Elaborado pela autora.

Neste contexto, é possível constatar que o desenho de implementação da rede de assistência no âmbito regional, como é estabelecida pela LMP, Política Nacional e reafirmada no Pacto de Cooperação entre o Governo do Rio de Janeiro e a Capital (ver tabela 9), apresenta diversos gargalos operacionais, políticos e interseccionais (ver tabela 10) que culminam em uma baixa efetividade do acesso de mulheres residentes da Zona Oeste à rede de assistência em sua completude. Os objetivos políticos no que concerne à implementação das ações são distintos, na medida que a prefeitura oferece (mesmo que de forma recente) serviços que se assemelham ao que é estabelecido pela PNEVCM no que concerne aos eixos de enfrentamento. Contudo, a posição da gestão estadual denota um aspecto punitivista da percepção política acerca da violência de gênero, onde a motivação do seu combate está no fato de que a violência contra a mulher constitui um desvio de caráter do gênero masculino. Essa dualidade de entendimento lança luz sobre a eficácia e a adequação das estratégias adotadas, que denota uma sobreposição do eixo de combate sobre o eixo de assistência, colocando o protagonismo do produto final no volume de prisões e/ou penalidades aplicadas. Sobreposição esta que não segue o escopo da PNEVCM, uma vez que o estabelecimento de uma rede de política pública implica na execução de todos os eixos em sua totalidade.

Os limites de implementação (conforme descrito na Tabela 10) não ocorrem de forma segregada, são resultantes de um fluxo de decisões dos gestores que optam pela formulação de políticas sociais sem a incorporação da interseccionalidade. Os gargalos operacionais refletem a opção das administrações municipal e estadual em executar a rede de atendimento seguindo as diretrizes federais, entretanto sem o ajuste da continuidade destes serviços prestados que, como já foi demonstrado, resulta em uma demanda alta em alguns serviços e insuficiente em outros. Os gargalos políticos refletem as dificuldades enfrentadas nas outras duas limitações, visto que as disputas políticas que ocorrem simultaneamente à implementação destas políticas podem influenciar diretamente nos limites de execução da rede de atendimento, propiciando a manutenção dos gargalos interseccionais e operacionais. Os gargalos interseccionais existem pela desigualdade social que se reproduz de maneira sistêmica, intrinsecamente ligada à heterogeneidade da execução de políticas públicas que podem ser consideradas “básicas”, como mobilidade urbana, acesso à educação e proteção social, e da distribuição desproporcional de encargos políticos.

É fato de que o eixo de combate (correspondente à ação penal e equipamentos de segurança pública) é um fator relevante no enfrentamento à violência contra a mulher, entretanto pelo alto índice de ocorrências registradas e sua tendência de aumento desde da retomada às atividades cotidianas pós-pandemia, se faz necessário compreender se a punição (por meio do boletim de ocorrência e da execução penal) de fato promova um cenário onde a mulher em situação de violência reconheça a sua capacidade de exercer a cidadania. O simples acesso da mesma ao boletim de ocorrência não garante a sua integridade ou o acesso a outros serviços no território onde a mesma vive. A maior parte das ocorrências, como já foi pontuado, são de mulheres de um grau de escolaridade que não fornece uma capacidade de independência socioeconômica, cultural e educacional necessárias para a ruptura do ciclo da violência apenas a partir da execução do aspecto penalizante estabelecido pelas políticas públicas.

Deste modo, podemos sumarizar a discussão em algumas bases.

A denúncia do episódio violento constitui uma dimensão da rede de atendimento, no sentido de que suas ações são direcionadas à prevenção da revitimização no contexto da violência doméstica, portanto mesmo formalizando uma perspectiva do problema pelo viés da interseccionalidade, não evita a revitimização institucional. Como foi constatado pela pesquisa o maior volume de denúncias está entre mulheres negras moradoras das APs 3 e 5 e com escolaridade mínima de 2º grau (completo e incompleto). Este perfil não descarta a possibilidade de mulheres de outras raças, territórios e maior escolaridade da possibilidade de violência doméstica e familiar, apenas aponta uma tendência de demanda maior de

determinados grupos por serviços públicos para a ruptura do ciclo da violência. Este fator é importante pois retira a perspectiva individualizada do problema e visa a otimização da rede de atendimento a partir das características de quem demanda de fato por interferência pública.

O desenho institucional da atual rede de atendimento do município se baseia em uma formulação de política pública conservadora frente à complexidade do problema em questão. São adotadas estratégias que minimizem as atenuantes do problema que apresentam uma maior viabilidade política e menos encargos políticos às coalizões de defesa mais influentes. Neste cenário, o aspecto estrutural da violência contra a mulher é evidenciado uma vez que o problema na cidade apenas possui capacidade de implementação se o enfoque for localizado na matriz interpessoal de poder. A mulher carioca em situação de violência residente de territórios periféricos ainda se encontra em alto risco de revitimização institucional, uma vez que a interseccionalidade alavanca outros encargos políticos baseados em outros marcadores de desigualdade.

É possível sugerir uma super inclusão do gênero na formulação de políticas públicas para mulheres, onde esta identidade social é essencialmente considerada pelos atores políticos como imutável frente à materialidade das relações sociais (CREENSHAW, 2002). A concepção de que o rompimento do ciclo da violência apenas se baseia em uma subjetividade interpessoal é baseada ainda na mesma binariedade hierárquica de gênero e na divisão entre espaço público e privado, onde o primeiro se mostra como equânime apenas pelo estabelecimento da igualdade civil. Em todos as instâncias de poder político atualmente, a maioria ocupante é branca, aliada a uma ideologia conservadora e do gênero masculino e isto se reproduz na administração pública da Capital e do Estado do Rio de Janeiro, sendo assim é inevitável a decisão de reduzir os encargos políticos a este estrato durante a formulação de legislações e políticas públicas. Isso demonstra a complexidade de um projeto público contundente de expansão da rede de atendimento, uma vez que quanto maior as ofertas de serviços que visam a prevenção por meio de políticas transversais, maior a viabilidade de uma mudança no status de cidadania feminino.

A influência da interseccionalidade nas políticas de combate à violência contra a mulher apenas entra na agenda institucional municipal e estadual de forma integral a partir de 2021 com a promulgação da Política de Enfrentamento ao Feminicídio e do Pacto de Cooperação de Enfrentamento às Violência contra as Mulheres no Rio de Janeiro. Contudo é necessário salientar que a perspectiva utilizada por ambos os entes é meramente identitária, sem o estabelecimento de metas passíveis de análise de efetividade qualitativa ou quantitativa. O reconhecimento legislativo de um maior grau de impotência de mulheres afetadas pela interseccionalidade não revela primeiramente como essa disparidade dentro da própria

população feminina carioca é construída. Apenas com a contextualização da realidade enfrentada por este grupo e a perspectiva política predominante em relação ao mesmo é possível delimitar possíveis falhas na rede de atendimento e na ineficácia em deslocar a alta incidência de boletins de ocorrência para todos os serviços disponibilizados principalmente pela gestão municipal. O estabelecimento de uma conformidade normativa consiste em um instrumento norteador de articulação operacional entre os entes envolvidos, entretanto não garante a sua execução por completo o que reitera a fixação de encargos políticos para a população menor presença política que são mulheres negras habitantes em maioria da Zona Oeste do Rio de Janeiro.

A contradição é que a perspectiva punitivista que estimula mulheres negras moradoras das Zona Oeste e Norte a associar o enfrentamento à violência contra a mulher ao punitivismo e à justiça distributiva é a mesma que as coloca dentro de uma imagem de controle de associação da população negra periférica à incidência de crimes de violência urbana. Além disto, a violência institucional é latente em ambas as APs seja pela ação concreta ou pela negligência: entre 2021 e 2022 ambos os territórios protagonizaram 3 chacinas, com ocorrências de morte em decorrência de violência policial²⁰ e são dominados por grupos criminosos organizados que formam um aparato político em algumas instâncias mais potentes do que as administrações estadual e municipal. A população feminina destas localidades convive constantemente com os efeitos de uma série e falhas de implementação de políticas públicas que desconsideram a interseccionalidade como parâmetro decisivo na efetividade, o resultado disto é a percepção deste grupo que o uso da violência como principal sinalizador da presença do Estado.

Dessa forma, é possível inferir que a alta demanda pelo eixo de combate da rede de enfrentamento se dá pela convergência social e política que prioriza ações de segurança pública. Essa opção reflete o entendimento de que não há correlação entre a alta incidência de violência doméstica familiar nas APs 3 e 5 e a ineficácia entre diversos outros serviços públicos promotores de cidadania, individualizando o problema e consequentemente reiterando a lógica binária de gênero. Neste sentido, o reconhecimento do problema perante a gestão municipal e estadual não resulta obrigatoriamente em uma perspectiva emancipatória no que concerne à mulher em situação de violência. O conceito de enfrentamento trazido pelo PNEVCM trata de ações programáticas referentes à diversas formas de violência de gênero, expandindo o

²⁰ BRASIL DE FATO. **Rio registra 3 das 4 chacinas mais letais da história em pouco mais de um ano de governo Castro.** Redação, Rio de Janeiro, p. 1, 22 jul. 2022. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2022/07/22/rio-registra-3-das-4-chacinas-mais-letais-da-historia-em-pouco-mais-de-um-ano-de-governo-castro>.

entendimento trazido pela LMP e considerando isto fundamental para que a legislação seja de fato implementada. A não contextualização dos casos de violência em territórios vulneráveis socioeconomicamente acaba por reproduzir uma associação recorrente entre a construção de um perfil específico de criminoso e de vítima. O impedimento de ruptura do ciclo da violência também é individualizado, na medida que a essencialização da cidadania apenas pelo recorte de gênero inviabiliza debates públicos sobre outros possíveis empecilhos como a incidência de grupos criminosos organizados e escassez de mobilidade urbana, como foi demonstrado ao longo da pesquisa.

As Delegacias (comuns e especializadas) na conjuntura atual são percebidas pelo público-alvo como primeiro equipamento público a ser requisitado, priorizando o aspecto judicial penal em relação ao perpetrador e protetivo em relação ao combate à revitimização. Desta forma, o primeiro contato de uma mulher em situação de violência com um burocrata pertencente à rede de atendimento no município são as autoridades policiais estaduais, mesmo não alocadas em DEAMs são treinadas para o atendimento especializado nestes casos. Contudo, quando analisados os volumes de denúncias pertencentes à área de planejamento 5, o atendimento especializado pela DEAM Zona Oeste ainda é protagonista na demanda, mesmo com todas as dificuldades impostas por problemas de mobilidade urbana. A falta de reconhecimento da necessidade de um atendimento especializado, não faz parte da insuficiência de transferência da demanda por ações de proteção policial e punitiva em detrimento a outros serviços capazes de atuação interseccional. Na realidade demonstra que tanto por parte do público-alvo quanto dos atores políticos, há uma maior popularidade de ações mais contundentes na esfera do punitivismo, isto é, o tratamento dos burocratas da violência contra a mulher como correspondente a outras formas de violência urbana.

O entendimento vigente da prefeitura em relação aos seus serviços de atendimento à mulher em situação de violência é a competência dos Centros de Atendimento como articulador da transversalidade que envolve a rede. Pelo fato da aproximação territorial das CEAMs, sua ação se torna mais exata na medida de diagnosticar possíveis dificuldades enfrentadas por vítimas na procura por outros serviços que auxiliem na ruptura do ciclo da violência, o que aponta para uma tendência isolada do município em considerar a interseccionalidade na fase de implementação. Entretanto é importante ressaltar que o tempo curto de funcionamento, principalmente das CEAMs inauguradas na Área de Planejamento 5, dificulta a percepção de que se há uma assimilação do público-alvo em relação a esta competência. Este fator é relevante pois como foi constatado pelo estudo, as Delegacias Comuns ou DEAMs são consideradas a porta de entrada para o início de um processo de ruptura do ciclo da violência, isto é, por mais

que seja do entendimento da gestão municipal de que as CEAMs são mais bem qualificadas para este papel de gatilho para o acesso a outras políticas públicas, o público-alvo ainda não compartilha desta percepção mesmo com a expansão territorial destes serviços.

4.3 – Os Limites de Absorção das Diretrizes Federais da Rede de Enfrentamento

O elevado número de casos de feminicídio sem precedência de registro de denúncias em Delegacias corrobora a necessidade de compreensão da incidência da interseccionalidade como um fator limitador na ruptura do ciclo, ou seja, determinadas mulheres não conseguem nem sequer o primeiro contato com os serviços públicos disponíveis ou não optam por tal. Desta forma, o atendimento baseado em uma triagem para o acolhimento das demandas, como é preconizado pela política federal “Mulher Viver Sem Violência”, permite a avaliação da situação baseada neste contexto de interseccionalidade e consequentemente as ofertas de ação são especializadas. O gargalo operacional, portanto, não é a falta de serviços disponíveis que reduz a efetividade de políticas públicas, mas a ausência de um protocolo unificado que reflita a articulação constante entre estes serviços. Um dos fatores contribuintes para este gargalo é a recência da expansão territorial destas políticas, principalmente no âmbito municipal, formando uma heterogeneidade entre o acesso primário por meio dos dispositivos municipais em relação aos estaduais. Uma alternativa a este gargalo também se situa na LMP, que no art. 8º, II que estabelece como diretriz a unificação de dados, como forma de otimização do atendimento.

A partir da comparação entre as diretrizes nacionais e o que está sendo implementado no município do Rio de Janeiro por meio da articulação entre os entes municipais e estaduais, é possível perceber a discrepância da presença de uma coalizão de defesa feminista no âmbito nacional e territorial. A concepção destes instrumentos, incluindo a Lei Maria da Penha e a Lei que tipifica o Feminicídio, expressa o fortalecimento de grupos de interesse associados a uma perspectiva feminista da violência contra a mulher de forma nacional, porém não implica na tradução na sua totalidade no âmbito territorial, uma vez que o debate ideológico é um fator dinâmico na formação de coalizão de defesas. A implementação da rede de atendimento no município do Rio de Janeiro evidencia esse dinamismo que não foi abordado pela administração pública federal ao estabelecer estas diretrizes. O estabelecimento da atuação concorrente e articulada pelas diretrizes nacionais sempre irá pressupor um consenso político e operacional entre estes entes e os diferentes poderes presentes neste território, isto é, a consideração de aspectos macroeconômicos, sociais e políticos como fatores estáveis. Esta percepção apresenta uma contradição na própria concepção adotada pela gestão federal, que assume as diferenças

sociais dentro do gênero feminino, retornando a premissa de que a interseccionalidade é utilizada pela gestão pública apenas como uma mobilização identitária direcionada a uma representatividade meramente cultural.

No caso da rede de atendimento implementada pelos entes municipais e estaduais na cidade do Rio de Janeiro, não é possível mensurar impactos efetivos na mudança de cenário das mulheres em situação de violência, uma vez que grande parte dos resultados se baseiam na expansão de capacidade operacional da rede, como por exemplo, quantitativo de mulheres atendidas e recursos financeiros investidos na política pública. O aumento apresentado pelo recorte temporal da pesquisa ocorre em um cenário onde a percepção popular e política acerca da violência contra a mulher já se encontrava consolidada de forma nacional. A saída operacional recente promovida pela gestão estadual e municipal, portanto, não se traduz em uma mudança social no público-alvo, visto que para que haja tal impacto seria necessário políticas sociais direcionadas às mulheres em sua totalidade, como ação preventiva, uma vez que é comprovado estatisticamente que quanto melhor a situação socioeconômica e educacional menor será a demanda pela rede de atendimento. Como já foi demonstrado, a demanda por políticas públicas está intrinsecamente ligada à incidência da interseccionalidade e a expansão territorial recente dos serviços promovidas pela gestão municipal possuiu o planejamento com base nesta realidade, entretanto pode-se considerar esta ação restrita aos limites da competência municipal. A adversidade neste cenário é o fato de que o primeiro contato das mulheres em situação de violência com a rede de atendimento se dá majoritariamente por serviços de responsabilidade estadual.

O desenho atual no sentido da ação concorrente entre município e Governo do Estado é contraproducente, na medida em que não promove a autonomia feminina no sentido de capacidade de avaliar que forma para a mesma seria mais viável para o rompimento do ciclo da violência. A orientação se dá quase que exclusivamente pelos meios punitivos e de estabelecimento de tutela das autoridades policiais acerca da vítima. A título de comparação para compreender este status de tutela, a proposta de implementação da política nacional da Casa da Mulher Brasileira se baseia no estabelecimento de um formulário padronizado do status socioeconômico da vítima como premissa do encaminhamento para os serviços disponibilizados pela rede. Dessa forma, a ausência de alguma forma de filtragem de demanda impacta diretamente na autonomia feminina desde o primeiro contato com a rede de atendimento, excluindo qualquer capacidade de subjetividade do ciclo da violência, o que não é condizente com o que a literatura teórica feminista afirma.

No que concerne aos equipamentos presentes no município e o que é proposto nas diretrizes nacionais a equivalência existe na medida que a rede de atendimento municipal possui uma capacidade de atendimento transversal, com equipes multidisciplinares e em diversos setores. Contudo a distribuição territorial ainda consiste em um ponto de melhoria, na medida que apenas a partir de 2021 a gestão municipal promove uma expansão de Centros de Atendimento e outras iniciativas de políticas direcionadas à população feminina. O que demonstra que ainda a agenda institucional no âmbito municipal ainda é volátil, uma vez que a expansão de políticas direcionadas à violência contra a mulher e ao público feminino em geral são promovidas por meio de contratações de curto prazo e com um modelo de gestão descentralizado, com pouca incidência de burocratas de rua permanentes. Não é factível pressupor que havendo mudança na gestão direta a rede de atendimento estabelecida permanecerá intacta, dado que a manutenção do problema público na agenda como é percebido atualmente pela administração municipal faz parte de uma iniciativa em modelo *up-down*.

Os limites de absorção das diretrizes federais na cidade do Rio de Janeiro demonstram que as diretrizes federais, principalmente por meio do Plano Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher, não foram incorporadas em seus desafios operacionais relacionados às peculiaridades territoriais. Conforme estabelecido na Lei Maria da Penha, a formulação de políticas públicas de enfrentamento deve se pautar pela articulação política e operacional, isto é, também consiste em um dever de a administração pública federal compreender as peculiaridades territoriais ao planejar a abrangência de suas diretrizes. A cidade do Rio de Janeiro é um parâmetro que não reflete a capacidade administrativa dos demais municípios do Estado, uma vez que possui uma competência maior nos investimentos e mensuração do impacto das políticas públicas. Desta forma, o arcabouço nacional orientador da política de enfrentamento reflete uma visão específica da burocracia federal, sendo sua implementação total executada nos outros entes federativos vista como uniforme às condições políticas e orçamentárias da União, o que não é evidente.

No ano de 2022, limite dos dados analisados pelo presente trabalho, o Estado do Rio de Janeiro liderou o ranking nacional de ocorrências de tentativa de feminicídio²¹. Este fato demonstra a fragilidade da articulação entre o Governo do Estado e as instâncias municipais. Pelo fato da lógica predominante da administração estadual é a priorização de ações reativas no

²¹ LOREIRO, Claudia; ALVES, Raoni. **RJ lidera ranking de tentativa de feminicídios no país, aponta Anuário de Segurança Pública.** G1 Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, p. 1, 20 jul. 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2023/07/20/rj-lidera-ranking-de-tentativa-de-feminicidios-no-pais-aponta-anuario-de-seguranca-publica.ghtml>.

âmbito da punição e proteção de vítimas, há pouco espaço para o debate político que inclua o fluxo de atendimento partindo da relevância de equipamentos geridos pela gestão municipal no seu papel de articulação de um atendimento padronizado pela sua vantagem de aproximação territorial. A falta de integração entre o governo estadual e as instâncias municipais representa não apenas uma lacuna na resposta estadual eficaz ao feminicídio, mas também reflete a ausência de uma abordagem articulada fundamentada nas necessidades administrativas de cada município. A consequência desta ausência de articulação, em vista disso, são ações isoladas que se baseiam em uma mensuração de impacto heterogênea, baseada em critérios individualizados em relação à cada gestão.

A cooperação entre a administração pública federal e os diferentes níveis de governo pode ser focalizada na definição de critérios de avaliação para a rede de enfrentamento, complementando as diretrizes operacionais já estabelecidas pela gestão federal. Esse envolvimento na avaliação das políticas através de métricas de desempenho já é uma prática estabelecida em várias áreas das políticas sociais. A avaliação em larga escala impulsiona a articulação política no sentido de padronizar a estrutura básica de atendimento, por meio da mensuração dos impactos no público-alvo. Este redesenho, contudo, também demanda uma reorganização orçamentária, visto que no estado atual grande parte da implementação da política pública se dá por meio de recursos de arrecadação dos próprios entes, o que em se tratando de municípios menores pode ser um entrave na implementação da rede de enfrentamento. A realização de uma avaliação externa e mais abrangente também não limita a discricionariedade dos outros entes federativos em realizarem avaliações específicas baseadas em outras possibilidades de medir o resultado da política pública. Neste sentido, a articulação na rede de enfrentamento demanda primeiramente a premissa de que a política deve se pautar por um impacto social que almeja a redução dos casos por meio de ações preventivas transversais de modo que o poder judiciário exerça suas funções de forma mais efetiva.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando as questões de pesquisa propostas no início deste estudo, há a tendência de inclusão de políticas públicas no município pautadas pelo ciclo da violência e que utilizam a interseccionalidade de forma simbólica, prezando pelo mero reconhecimento das identidades sociais que constituem as mulheres cariocas juntamente ao gênero. Esta forma de classificação identitária acaba por fixar a construção da interseccionalidade, tornando-a apenas um indicativo de mais um estrato social imutável assim como o gênero. O que é proposto pelo estudo é a

mobilização da interseccionalidade como uma ferramenta de monitoramento de implementação correlacionando estes aspectos identitários com a efetividade da rede de enfrentamento à violência contra a mulher. O resultado disto é a aproximação entre o que é estabelecido pelas normativas e que serviços públicos são requeridos de acordo com cada região administrativa. Considerando a circunstância de que o município é uma metrópole de projeção nacional, com uma capacidade administrativa ampla frente a outros municípios e menor porte do próprio estado, a possibilidade de aplicação de atendimento em fluxo considerando a interseccionalidade é mais latente.

O problema da violência contra a mulher no âmbito dos atores políticos presentes no município do Rio de Janeiro, é uma questão recorrente na agenda pública, contudo, com os resultados apresentados é possível constatar que ainda o propósito eleitoral é um fator relevante para a motivação de ações governamentais dedicadas ao seu combate. Desta forma é necessário questionar se de fato a administração pública municipal e estadual é comprometida com a equidade de gênero, na medida que muitas ações, por mais que formalizam as intenções de promoção da igualdade civil de gênero, ainda na sua implementação possuem uma perspectiva de necessidade da tutela do estado acerca das mulheres cariocas. A violência contra a mulher não é um problema público resultante apenas das relações interpessoais, ela consiste em um fenômeno sistêmico na sociedade que é resultado de diversas matrizes de dominação que normalizam a instrumentalização da violência. Neste sentido, é pouco efetivo um entendimento político de que a violência doméstica é o principal empecilho para que a equidade de gênero seja efetivada, isto é, erradicar a violência doméstica não corresponde diretamente ao fim de possíveis violência institucionais sofridas por mulheres, correlacionadas ou não ao aspecto interpessoal.

A desigualdade de gênero é um dos fatores mais impactantes na ocorrência da violência contra a mulher. Contudo, a implementação de uma política efetiva baseada na erradicação do problema irá depender de outros indicadores que garantam que todas as mulheres possuem acesso a estes serviços de forma integral. Por esta razão a interseccionalidade não constitui em um mero reconhecimento de “diferenças” dentro do público-alvo, visto que a consideração destes fatores como diferentes leva ao entendimento de que eles não são impostos. A incorporação da interseccionalidade como indicador de efetividade de implementação aponta para a perspectiva de que a incidência da interseccionalidade é um fator de impacto no acesso integral à rede de enfrentamento à violência contra a mulher. Os entraves políticos neste cenário são evidentes na medida que a criação de indicadores baseadas na interseccionalidade demonstram o aspecto sistêmico do gênero.

O propósito do presente trabalho foi elucidar o cenário da desigualdade interseccional como impulsionador da letalidade feminina, seja ela doméstica ou não. Estigmatizar as relações interpessoais heteronormativas que são cenário da violência doméstica resultam na individualização de um problema fruto de múltiplos processos de inefetividade em políticas sociais diversas que suportam a perspectiva do agressor de que pode fazer o uso da violência uma vez que o gênero feminino no espaço público ainda é subalternizado. A inclusão da desigualdade territorial como um fator contribuinte para casos de violência doméstica apoia esta premissa. Mulheres periféricas cariocas são as que têm mais dificuldade de romper o ciclo da violência não pela motivação de estereótipos de gênero relacionados à “fraqueza” feminina, mas pelo fato de que convivem diariamente com a interseccionalidade que as coloca em posição de subordinação frente às decisões políticas que na maioria das vezes não refletem seus interesses.

O município do Rio de Janeiro, historicamente, possui um status de cidade global, uma vez que sedia eventos internacionais, possuem atrações turísticas e culturais conhecidas internacionalmente este status se reduz aos territórios que também historicamente possuíam e possuem residentes com maior capacidade de mobilidade socioeconômica e influência política. Os bairros periféricos a estes centros turísticos, que atualmente compõem a Zona Oeste e Norte, foram majoritariamente formados por moradores de classe trabalhadora, e, até o presente momento esta distribuição territorial baseada na desigualdade interseccional permanece intacta. É próximo a este Rio de Janeiro turístico que são encontradas as melhores universidades e instituições de ensino básico públicas e privadas, a melhor implementação de transporte público em massa e os menores índices de violência urbana. Dessa forma, se tratamos a incidência da violência contra a mulher essencializada no gênero inevitavelmente esperaremos que a residente carioca de um bairro da Zona Oeste, tomada pelo crime organizado, com baixa mobilidade urbana, menor nível socioeconômico e menor escolaridade tenha a mesma capacidade de reconhecimento do ciclo de violência doméstica sofrida da residente carioca de um bairro da Zona Sul, com projeção internacional, maior escolaridade, diversas opções de transportação pública, alta influência política e maior nível socioeconômico.

Outro aspecto relevante é o racismo estrutural integrante da desigualdade interseccional: A raça é um fator determinante da residência de um indivíduo na cidade. A maior concentração da população negra no Rio de Janeiro está localizada nos territórios de maior incidência de violência urbana. Para este cenário a mesma premissa utilizada no gênero é aplicada, não é a identidade racial que explica a criminalidade, mas a forma com que a administração pública por meio da constante ineficácia de políticas públicas diversas faz com que a população negra

carioca seja mais afetada pela desigualdade interseccional. Mulheres negras cariocas estão na base da pirâmide, tanto no Rio de Janeiro quanto em âmbito nacional, são as mais suscetíveis à volatilidade ideológica no âmbito da formulação de políticas, possuem maior dificuldade de ascensão socioeconômica e acesso precário a serviços públicos. Por esta razão, não consiste em algo imprevisível o fato de que elas ocupam a maior letalidade dentro do gênero feminino que, em vezes, também é praticada pelo próprio Estado, que ocasionalmente não são solucionadas ou possuem uma conclusão tardia. Como aponta Lélia Gonzalez (2020), a mulher negra carioca é vítima de uma violência simbólica que as impõe imagens de controle social que as colocam como símbolo sexual turístico quando é conveniente para a manutenção do status de cidade global do Rio de Janeiro, e, como negra anônima para a cidade real e cotidiana que a mesma é habitante e convive com a ocupação de empregos de baixo retorno econômico, precariedade no acesso à mobilidade urbana e estigmatização social associada a incidência da criminalidade.

A violência contra a mulher é um problema de alta complexidade pois envolve diversas dimensões que criam condições desiguais no espaço público e no privado. Entretanto, ela não consiste na única forma de instrumentalização da violência em grupos minoritários. A preferência política pela superinclusão do gênero no enfrentamento à violência contra a mulher evidencia que ainda há um longo caminho a ser percorrido na efetivação da igualdade civil estabelecida constitucionalmente. O sistema de justiça brasileiro ainda possui raízes fortes em uma estrutura patriarcal racista, que torna as mulheres em situação de violência em uma constante situação de vitimização uma vez que o acesso à justiça no Brasil é precário para indivíduos que não possuem os meios socioeconômicos necessários, e, a gestão pública em todos os entes federativos ainda depende da anuência de uma maioria masculina, branca e de classes mais abastadas. A expansão e a disponibilidade de serviços no município do Rio de Janeiro certamente representam um avanço significativo, mas ainda a comparação se reside em parâmetros de não existência, isto é, a análise da efetividade depende da permanência da rede, sem a interferência de volatilidades políticas.

A aplicação da interseccionalidade como aporte teórico e prático, neste sentido, só se mostra eficiente se a perspectiva de análise é equivalente ao objeto explorado. Isto é, a aplicabilidade da interseccionalidade como método teórico só foi viabilizada por meio da experiência concreta de grupos minoritários politicamente (COLLINS; BILGE, 2020). A finalidade do trabalho se situa no estabelecimento de dar visibilidade a estas mulheres que são colocadas no campo do “Outro”, que é representado politicamente a partir do ponto de vista de outros grupos dominantes em uma posição de subordinação onde as ações governamentais direcionadas a este público se assemelha a atos de caridade e não de garantia de princípios

constitucionais. Com a agenda pública em torno da violência contra a mulher já concretizada, vide a popularidade da Lei Maria da Penha, é fundamental que haja o avanço na análise do problema tornando a exigência mais alta em relação à efetividade destas políticas.

O que está sendo observado no recorte temporal apresentado é a determinação do direito à vida fundamentada em fatores que tem correlação direta com a insuficiência de políticas sociais que garantam o bem-estar de todos sem distinção de raça, gênero e território. É ininteligível pressupor que uma gestão pública atue de forma ativa na restrição do direito à vida das mulheres afetadas pela desigualdade interseccional, contudo é factível a compreensão de que uma ação governamental contundente que busque a erradicação da violência contra a mulher necessariamente precisa atuar sobre diversas matrizes de dominação responsáveis pelas relações desiguais. Neste sentido, o reconhecimento político é insuficiente e mantém as estruturas de poder intactas, uma vez que a desigualdade de gênero se reproduz de forma sistêmica definindo os rumos da cidadania feminina. É preciso compreender que o objetivo final das ações governamentais deve ser o direito a uma vida sem violência de gênero, onde as mulheres sejam capazes de exercer a sua liberdade de autonomia e responsabilidade sobre sua vida. Não há quem deseje submeter-se a outros, nem quem opte por viver na pobreza ou em regiões assoladas pela violência urbana. Tais circunstâncias são, antes de tudo, consequências da desigualdade interseccional que permeia nossa estrutura social.

REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO

ALIMENA, Carla Marrone. Era uma vez um Juizado de Violência Doméstica e Familiar. **Relações de Gênero e Sistema Penal**, EDIPRO, p. 137–163, 2011.

AQUINO, Luseni; ALENCAR, Joana; STUKER, Paola. Juízes(as) de violência doméstica como profissionais de linha de frente : facetas da discricionariedade na aplicação da Lei Maria da Penha. **A Aplicação da Lei Maria da Penha em Cena : atores e práticas na produção de justiça para mulheres em situação de violência**, p. 55–90, 2021. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/artigo/218/a-aplicacao-da-lei-maria-da-penha-em-cena-atores-e-praticas-na-producao-de-justica-para-mulheres-em-situacao-de-violencia>

BAKER, Milena Gordon. **A Tutela da Mulher no Direito Penal Brasileiro**. 1º. [s.l.]: Lumen Juris, 2015.

BÆKGAARD, Martin; MOYNIHAN, Donald; THOMSEN, Mette Kjærgaard. Why Do Policymakers Support Administrative Burdens? The Roles of Deservingness, Political Ideology and Personal Experience. **SSRN Electronic Journal**, 2021.

BHATTACHARYA, Tithi. Explicando a violência de gênero no neoliberalismo. Marx e o Marxismo, **Revista do Niep**, v.7, n.12, jan/jun 2019, pp. 13-37. Disponível em: <https://www.niepmarx.blog.br/revistadoniep/index.php/MM/article/view/319>

BANDEIRA, Lourdes Maria. Violência de gênero: A construção de um campo teórico e de investigação. **Sociedade e Estado**, v. 29, n. 2, p. 449–469, 2014.

BANDEIRA, Lourdes . Patriarcado e Violência masculina: crimes de morte como construção pública. **30º. Encontro anual da ANPOCS**, 2006.

BARAKSO, Maryann; SABET, Daniel; SCHAFFNER, Brian. **Understanding political science research methods: the challenge of inference**. New York: Routledge, 2014.

BARSTED, Leila Linhares. Lei Maria da Penha: uma experiência bem-sucedida de advocacy feminista. **Lei Maria da Penha comentada em uma perspectiva jurídico-feminista. Rio de Janeiro: Lumen Juris**, p. 13-38, 2011.

BIROLI, Flávia. **Gênero e desigualdades: limites da democracia no Brasil**. [s.l.]: Boitempo Editorial, 2018.

BIROLI, Flávia. Gênero e família em uma sociedade justa: adesão e crítica à imparcialidade no debate contemporâneo sobre justiça. **Revista de Sociologia e Política**, v. 18, n. 36, p. 51–65, 2010.

BITENCOURT, Cesar Roberto. **Tratado de Direito Penal. v. 2. Parte Especial (Arts. 121 a 154-B) – Crimes contra a Pessoa**. 22. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

BRASIL. **Lei nº 4121, de 27 de agosto de 1962**. Dispõe sobre a situação jurídica da mulher casada. [S. l.], 1962.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

BRASIL. **Decreto nº 1973, de 1 de agosto de 1996**. Promulga a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, concluída em Belém do Pará, em 9 de junho de 1994. [S. l.], 1996.

BRASIL. **Lei nº 3.071 de 1º de janeiro de 1916**. Código Civil, Rio de Janeiro, 1º jan. 1916. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm.

BRASIL. **Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006**. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências. [S. l.], 2006

BRASIL. **Lei nº 13.104, de 9 de março de 2015**. Altera o art. 121 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, para prever o feminicídio como circunstância qualificadora do crime de homicídio, e o art. 1º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, para incluir o feminicídio no rol dos crimes hediondos. [S. l.], 2015.

BRASIL. **Lei nº 13.505, de 8 de novembro de 2017**. Acrescenta dispositivos à Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para dispor sobre o direito da mulher em situação de violência doméstica e familiar de ter atendimento policial e pericial especializado, ininterrupto e prestado, preferencialmente, por servidores do sexo feminino. [S. l.], 8 nov. 2017

BUTLER, Judith. **Problemas de gênero: Feminismo e subversão da identidade**. [s.l.]: Editora José Olympio, 2018.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formulação de Políticas Públicas**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2019.

CERQUEIRA, Daniel et al. **Atlas da Violência**. Instituto de Pesquisa e Economia Aplicada, Governo Federal, 2021. Disponível em:
<https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/download/24/atlas-da-violencia-2021>.

COLLINS, Patricia Hill. Bem mais que ideias: A interseccionalidade como teoria social crítica. [s.l.]: Boitempo Editorial, 2022.

COLLINS, Patricia Hill; BILGE, Sirma. **Interseccionalidade**. [s.l.]: Boitempo Editorial, 2021.

COLLINS, Patricia Hill. The tie that binds: race, gender and US violence. **Ethnic and Racial Studies**, v. 21, n. 5, p. 917–938, 1998.

COLLINS, Patricia Hill. **Pensamento feminista negro: conhecimento, consciência e a política do empoderamento**. Boitempo editorial, 2019.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANO; ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Relatório Anual Da Comissão Interamericana de Direitos Humanos 2002**. 2003. Disponível em: <https://cidh.oas.org/annualrep/2002port/index.htm>

CRENSHAW, Kimberlé. Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. **Revista Estudos Feministas**, v. 10, n. 1, p. 171–188, 2002.

CRENSHAW, Kimberlé. Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Color. **Stanford Law Review**, Stanford Law School, v. 43, ed. 6, p. 1241-1299, 1991.

DE LAURETIS, Teresa. The Technology of Gender. **Technologies of Gender**, p. 1–30, 1987. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1007/978-1-349-19737-8_1>. Acesso em: 14 Nov. 2022.

DYE, Thomas R. **Understanding public policy**. Pearson, 2013.

ELSHTAIN, Jean Bethke. **Public Man, Private Woman: Women in Social and Political**

Thought - Second Edition. [s.l.]: Princeton University Press, 2020.

FEDERAÇÃO BRASILEIRA DOS BANCOS (FEBRABAN); INSTITUTO DE PESQUISAS SOCIAIS, POLÍTICAS E ECONÔMICAS (IPESPE). Mulheres, Preconceito e Violência. **Observatório Febraban,** [s. 1.], 2022. Disponível em: <https://dossies.agenciapatriciagalvao.org.br/dados-e-fontes/pesquisa/observatorio-febraban-mulheres-preconceito-e-violencia-febraban-ipespe-2022/>. Acesso em: 14 fev. 2023.

FELIPE MIGUEL, Luis. Violência e política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 30, n. 88, p. 29, 2015.

FERNANDES, Sabrina. **Sintomas Mórbidos: A encruzilhada da esquerda brasileira.** [s.l.]: Autonomia Literária, 2019.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (coord.). **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2021.** 1°. ed. 2022. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/anuario-brasileiro-seguranca-publica/>.

FRASER, Nancy. O feminismo, o capitalismo e a astúcia da história. **Mediações - Revista de Ciências Sociais**, v. 14, n. 2, p. 11, 2009.

FRASER, Nancy. Talking About Needs. **Public Culture**, v. 1, n. 1, p. 39–51, 1988.

FRASER, Nancy. Justiça Anormal. **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo**, v. 108, n. 0, p. 739, 2013.

GREGORI, Maria Filomena. **Cenas e queixas: um estudo sobre mulheres, relações violentas e a prática feminista.** Paz e Terra; ANPOCS, 1993.

GONZALEZ, Lélia. **Por um feminismo afro-latino-americano.** [s.l.]: Editora Schwarcz - Companhia das Letras, 2020.

HEAD, Brian W. et al. **Wicked problems in public policy.** Springer International Publishing,

2022.

HOOKS, Bell. **Teoria feminista**. [s.l.]: Editora Perspectiva S.A., 2020.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M; PERL, Anthony. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

LIPSKY, Michael. **Burocracia de Nível de Rua: a: dilemas do indivíduo nos serviços públicos**. 1. ed. Brasília: ENAP, 2019.

LAGARDE, Marcela . Del femicidio al feminicidio. **Conferencia “Proyecto de ley por el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia en México”**, 2006.

LOTTA, Gabriela; SANTIAGO, Ariadne. Autonomia e discricionariedade: matizando conceitos-chave para o estado de burocracia. **BIB - Revista Brasileira De Informação Bibliográfica Em Ciências Sociais**, (83), 21–42, 2017. Disponível em: <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/426>

LUGONES, Maria. Colonialidade e gênero. In: HOLLANDA, Heloisa Buarque de (org.). **Pensamento feminista hoje: perspectivas decoloniais**. Rio de Janeiro: Bazar, 2020. p. 52-83.

MACHADO, Lia Zanotta. **Masculinidades e violências: gênero e mal-estar na sociedade contemporânea**. Universidade de Brasília, Departamento de Antropologia, 2001.

MCCONNELL, Allan. The use of placebo policies to escape from policy traps. **Journal of European Public Policy**, v. 27, n. 7, p. 957–976, 2019.

MARQUES, Beatriz de Oliveira Monteiro; ERTHAL, Regina Maria de Carvalho; GIRIANELLI, Vania Reis. Lei Maria da Penha: uma análise crítica à luz da criminologia feminista. **Saúde em Debate**, v. 43, n. spe4, p. 140–153, 2019.

MERLINO, Tatiana; OJEDA, Igor . **Luta, substantivo feminino: mulheres torturadas, desaparecidas e mortas na resistência à ditadura**. São Paulo: Caros Amigos, 2010.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO (Brasil). Ministério do Planejamento. **Plano Plurianual 2016-2019**. Brasília: [s. n.], 2015.

MISSE, Michel. Sobre a acumulação social da violência no Rio de Janeiro. **Civitas - Revista de Ciências Sociais**, v. 8, n. 3, 2009.

MOHANTY, Chandra Talpade. **Feminism Without Borders: Decolonizing Theory, Practicing Solidarity**. [s.l.]: Duke University Press, 2003.

MONTEIRO, Poliana Gonçalves. A guerra dos homens e a vida das mulheres. As interfaces entre planejamento urbano, violência contra a mulher e segurança pública no Rio de Janeiro, Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 23, 2021.

NOVATO, Valéria de Oliveira Lemos; NAJBERG, Estela; LOTTA, Gabriela Spanghero. O burocrata de médio escalão na implementação de políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 3, p. 416–432, 2020.

OKIN, Susan M. **Justice, gender and the Family**. São Paulo: Record, 1989.

OLIVEIRA, Elisângela *et al.* Dossiê Mulher. 17. ed. Rio de Janeiro: Instituto de Segurança Pública, 2022. Disponível em: <https://www.isp.rj.gov.br/Conteudo.asp?ident=212>.

PASINATO, Wânia. Acesso à justiça e violência doméstica e familiar contra as mulheres: as percepções dos operadores jurídicos e os limites para a aplicação da Lei Maria da Penha. **Revista Direito GV**, v. 11, n. 2, p. 407–428, 2015.

PATEMAN, Carole. **The Disorder of Women: Democracy, Feminism and Political Theory**. [s.l.]: Wiley-Blackwell, 1989.

PATEMAN, Carole. **O contrato sexual**. 1º. São Paulo: Record, 1993.

PHILLIPS, Anne. O que há de errado com a democracia liberal? **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 6, p. 339–363, 2011.

PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO (Rio de Janeiro). Secretaria Especial de Políticas para Mulheres. **Termo de Colaboração SPM-RIO N°54/2023**. LHE-PRO-2023/00003. Termo de Colaboração que entre si celebram o município do Rio de Janeiro, que por sua Secretaria Especial de Políticas e Promoção da Mulher - SPM-RIO, e a organização da sociedade civil Instituto INOVARIO. [s. l.], 2023. Disponível em: https://osinfo1.prefeitura.rio/getpdf.php?Contratos/Contratos_Gestao/OS_11218_4700_542023.pdf. Acesso em: 25 jan. 2024.

RADFORD, Jill; RUSSELL, Diana E. H. **Femicide: The politics of woman killing**. [s.l.]: Twayne Pub, 1992.

RUBIN, Gayle. **Políticas do sexo**. [s.l.]: Ubu Editora LTDA - ME, 2018.

RUSSELL, Diana E. H. **Rape in Marriage**. [s.l.]: New York : Macmillan, 1982.

SABATIER, Paul A. An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. **Policy sciences**, v. 21, n. 2-3, p. 129-168, 1988.

SAFFIOTI, Heleieth Iara Bongiovani. **Gênero, patriarcado, violência**. [s.l.]: Expressão Popular, 2004.

SAFFIOTI, Heleieth I. B. Já se mete a colher em briga de marido e mulher. **São Paulo em Perspectiva**, v. 13, n. 4, p. 82–91, 1999.

SAFFIOTI, Heleieth. Violência de Gênero no Brasil Atual . **Estudos Feministas**, v. 94, p. 443–461, 1994.

SAFFIOTI, Heleieth Iara Bongiovani. **O poder do macho**. São Paulo: Moderna, 1987.

SAFFIOTI, Heleieth Iara Bongiovani; DE ALMEIDA, Suely Souza. **Violência de gênero: Poder e impotência**. [s.l.]: Revinter, 1995.

SCOTT, Joan. Gênero: uma categoria útil para a análise histórica. **Educação & Realidade**, v. 2, n. 20, p. 71–99, 1995.

SANTOS, Cecília MacDowell. Da delegacia da mulher à Lei Maria da Penha: absorção/tradução de demandas feministas pelo Estado. *Revista crítica de ciências sociais*, n. 89, p. 153-170, 2010.

SECCHI, Leonardo. **Análise de políticas públicas: Diagnóstico de problemas, recomendação de soluções**. [s.l.]: Cengage Learning, 2020.

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, AVALIAÇÃO, ENERGIA E LOTERIA (Brasil). Ministério da Economia. **Plano Plurianual**. Brasília: [s. n.], 2020.

SECRETARIA ESPECIAL DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES. Brasil. **Norma Técnica de Padronização das Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher**. 1º. ed. Brasília: [s. n.], 2011.

SECRETARIA ESPECIAL DE POLITICAS PARA MULHERES (Brasil). Secretaria Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres (org.). **Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência Contra a Mulher**. Brasília: [s. n.], 2011.

SECRETARIA ESPECIAL DE POLITICAS PARA MULHERES (Brasil). Secretaria Nacional de Enfrentamento à Violência Contra a Mulher. **Política Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres**. Brasília: [s. n.], 2011. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/hp/acervo/outras-referencias/copy2_of_entenda-a-violencia/pdfs/politica-nacional-de-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres.

SECRETARIA DE ESTADO DE POLÍCIA MILITAR . Governo do Estado do Rio de Janeiro. **Em quatro anos, Patrulha Maria da Penha registrou mais de 192 mil atendimentos a mulheres em todo o estado**. Secretaria de Estado de Policia Militar , Rio de j, p. 1, 7 ago. 2023. Disponível em: <https://sepm.rj.gov.br/2023/08/em-quatro-anos-patrulha-maria-da-penha-registrou-mais-de-192-mil-atendimentos-a-mulheres-em-todo-o-estado/>.

SECRETARIA DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES. Secretaria Especial de Políticas Para Mulheres. **Programa Mulher Viver sem Violência**:

Diretrizes Gerais e Protocolo de Atendimento. Mulher Viver sem Violência, Brasília, 2013. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/politicas-para-mulheres/arquivo/assuntos/violencia/programa-mulher-viver-sem-violencia>.

SEGATO, Rita. *Las Estructuras Elementales de la Violencia: Ensayos Sobre Género Entre la Antropología, el Psicoanálisis y Los Derechos Humanos.* [s.l.]: Prometheo, 2021.

SEGATO, Rita Laura. *La guerra contra las mujeres.* [s.l.]: Traficantes de Sueños, 2017.

SILVA, José Remon Tavares da. As condições discursivas de (in)determinação do “agressor de mulheres” na justiça penal. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 38, n. 111, 2023.

SILVA, Luiz Antonio Machado da. Sociabilidade violenta: por uma interpretação da criminalidade contemporânea no Brasil urbano. **Sociedade e estado**, v. 19, p. 53-84, 2004.

SOARES, Rafael. *Milicianos: Como agentes formados para combater o crime passaram a matar a serviço dele.* [s.l.]: Objetiva, 2023.

VERGÈS, Françoise. *Uma teoria feminista da violência: por uma política antirracista da proteção.* Ubu Editora, 2021.

WALBY, Sylvia. *Theorizing patriarchy.* [s.l.]: Blackwell Publishers, 1990.

WALKER. *The Battered Woman Syndrome, fourth edition.* [s.l.]: Springer Publishing Company, 2016.

XAVIER, Rafael Ricardo. *Feminicídio: análise jurídica e estudo em consonância com a Lei Maria da Penha.* [s.l.]: Lumen Juris, 2017.

YOUNG, Iris Marion. *Justice and the Politics of Difference.* [s.l.]: Princeton University Press, 1990.

