

Política Intersectorial de Atendimento às Mulheres em Situação de Violência: Análise da Implementação da Casa da Mulher Brasileira ¹

Intersectoral Policy for Care to Women in Situations of Violence: Analysis of the Implementation of the "Casa da Mulher Brasileira"

Ana Paula Antunes Martins ²

Raquel Madureira de Araújo ³

RESUMO

O trabalho analisa uma das principais políticas públicas brasileiras de atendimento a mulheres em situação de violência doméstica e familiar: o Programa Mulher, Viver sem Violência, cuja principal iniciativa foi a criação da Casa da Mulher Brasileira (CMB). Com foco nas ações de implementação de unidades da Casa da Mulher Brasileira no Brasil, no período de 2013 a 2019, o trabalho foi realizado por meio de dados produzidos em pesquisa documental. Os resultados indicam que a CMB teve implementação parcial, por motivos de dificuldades na articulação federativa, o que indica a baixa institucionalidade das políticas públicas para as mulheres no Brasil. Quanto aos indicadores de capilaridade e intersectorialidade das políticas, observou-se que, embora a espacialização fosse um critério primordial no período da implementação das CMB, optou-se por uma política que concentrou serviços nas capitais brasileiras, o que diferia da demanda de ampliação do acesso aos serviços no Brasil. Ainda que a ação tenha favorecido a intersectorialidade nos lugares onde ocorreu, sua execução encontrou relevantes obstáculos organizacionais.

Palavras-chave: Políticas públicas para mulheres; Violência contra a mulher; Intersectorialidade.

ABSTRACT

This paper analyzes one of the main Brazilian public policies to assist women in situations of domestic and family violence: the "Programa Mulher, Viver sem Violência", whose main initiative was the creation of the Casa da Mulher Brasileira (CMB). Focusing on the implementation actions of units of the Casa da Mulher Brasileira in Brazil, from 2013 to 2019, the work was done through data produced in documentary research. The results indicate that the CMB was partially implemented due to difficulties in the federative articulation, which indicates the low institutionality of public policies for women in Brazil. Regarding the policy capillarity and intersectoriality indicators, it was observed that, although spatialization was a prime criterion in the period of the implementation of the CMB, we opted for a policy that concentrated services in the Brazilian capitals, which differed from the demand for expansion of the sector access to services in Brazil. Although the action favored intersectoriality in the places where it occurred, its execution encountered significant organizational obstacles.

Keywords: Public policies for women; Violence against women; Intersectoriality.

¹ Trabalho apresentado na Sessão Temática "Análise de Políticas Públicas" no III ENEPCP (Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Encontro de Públicas), em agosto de 2019.

² Pós-doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos e Cidadania (PPGDH/UnB). Doutora em Sociologia (UnB). Professora Colaboradora do Departamento de Gestão de Políticas Públicas (GPP/UnB). E-mail: anapaulaantunesmartins@gmail.com

³ Mestranda no Programa de Pós-Graduação do Instituto de Ciência Política (UnB) e Graduada em Gestão de Políticas Públicas (UnB). E-mail: raquelmadureira.araujo@gmail.com

1. Introdução

A violência contra as mulheres refere-se a um fenômeno complexo, global e de caráter persistente. Abrangente nas dimensões de espaço e tempo, este fenômeno contribuiu, durante sucessivas gerações, para a formação e continuidade de relações de gênero fundadas em severas desigualdades.

Ainda que essa forma de violência esteja amplamente presente nas representações sociais contemporâneas, manteve-se invisibilizada durante todo o período que antecede a transição para o séc. XXI. O reconhecimento da promoção e da proteção dos direitos humanos das mulheres como ação prioritária para a comunidade internacional ocorreu apenas em 1993, na Conferência Mundial dos Direitos Humanos, realizada em Viena. Antes disso, embora o termo “mulheres” houvesse sido mencionado na Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948, não se havia consolidado o entendimento da singularidade de seus direitos e da necessidade do reconhecimento de demandas específicas que se desdobrasse em um conjunto de leis e políticas públicas voltadas para as mulheres em virtude de sua condição de gênero (MARTINS, 2018).

O processo de reconhecimento dos direitos das mulheres desenvolvido no fim do século XX funda-se não apenas no paradigma da igualdade, mas nas noções de diferença. Os direitos civis e políticos conquistados até então amparavam-se na igualdade formal e nas noções de cidadania. Ao reconhecer a humanidade das mulheres, tornou-se imperioso garantir-lhes o direito ao voto, à propriedade privada e ao salário como contraprestação pelo trabalho. Ocorre que a garantia desses direitos, ainda que tenham enfrentado os poderes públicos - na figura dos patrões e dos governantes, não foi capaz de enfrentar uma das principais fontes de subalternidade: a violência interpessoal no âmbito das relações familiares, especialmente aquelas ocorridas no interior do casamento.

Foi deste modo que a dita primeira onda do feminismo (aquela que exigiu direitos civis e políticos iguais) abriu espaço para a emergência de uma nova leva de demandas, chamada de segunda onda, potencializada, nos países do Ocidente, por Simone de Beauvoir a partir da publicação da obra “O segundo sexo”. Na dita “segunda onda”, impulsionada a partir dos anos 1950, emergiram importantes narrativas literárias sobre as tramas da violência doméstica e sobre o modo como os ideais a respeito do casamento favoreciam o silenciamento das mulheres, em nome da manutenção dos vínculos familiares. “A mística feminina”, escrito pela ativista norte-americana Betty Friedan em 1963, exemplifica este movimento de denúncia do caráter opressor de uma vida inteiramente dedicada ao lar e à maternidade, cujas atribuições, quando exclusivas, resultavam em um isolamento social e na própria dissolução da existência feminina.

Por essa razão, o feminismo pode ser caracterizado como um movimento político e intelectual de superação das desigualdades de gênero, tendo em conta que sua ação é, a um só tempo, reflexiva e transformadora de relações sociais injustas e subalternizadoras.

No Brasil, a primeira onda do feminismo acompanha a tendência europeia de exigir direitos políticos e trabalhistas nas primeiras décadas do século XX. Lideradas por Bertha Lutz, bióloga e destacada cientista, as sufragettes brasileiras realizaram diversas manifestações e conquistaram o direito ao voto em 1932, efetivado no ano de 1945. Nesse mesmo contexto, operárias de ideologia anarquista se organizaram para ampliar os direitos das trabalhadoras de indústrias têxteis brasileiras. Esse feminismo inicial presente na Europa, Estados Unidos e Brasil arrefeceu entre os anos 1930 e 1960 (PINTO, 2010).

No entanto, os anos 1960 e 1970 foram fundamentais na história do feminismo, quando as hierarquias de gênero passaram a ser amplamente questionadas nas mais diversas instituições sociais e, especialmente, dentro dos partidos e sindicatos. No caso brasileiro, foi nesse período que a luta contra a ditadura unificou, provisoriamente, feministas e militantes dos movimentos de mulheres e isso se deu, em grande medida, em torno da celebração do dia 8 de março (BLAY, 2001). Em nome do retorno da democracia, de denúncias contra prisões arbitrárias e de desaparecimentos políticos, as mulheres, que haviam sido silenciadas no

período imediatamente posterior ao início da ditadura, passaram a se organizar politicamente na esteira da efervescência da difusão do pensamento feminista europeu, especialmente após a publicação dos livros de Beauvoir (1961) e Friedan (1963).

A multiplicação das agendas feministas no país, especialmente com a atuação das mulheres negras e das mulheres lésbicas na arena pública, somada à redemocratização, culminou com as primeiras experiências do feminismo na institucionalidade estatal. Nos anos 1980 foram criados os primeiros conselhos de mulheres e em 1985 foi instituído o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), que teve papel fundamental durante a Constituinte, em que cerca de 80% das demandas foram contempladas (BANDEIRA; MELO, 2010). Inaugura-se aí um período de maior institucionalidade do feminismo, especialmente por meio da disputa de assentos no Poder Legislativo das três esferas da Federação. Além disso, no que diz respeito ao enfrentamento à violência, a instituição das delegacias de mulheres teve um papel fundamental no reconhecimento de que a violação dos direitos à integridade das mulheres representa um problema público. Sua criação, ainda nos anos 1980, teve o objetivo de ampliar as chances de denúncia e de garantir um atendimento especializado. Para além disso, favoreceu o debate sobre o tema da violência contra as mulheres na opinião pública, especialmente naquele contexto de reabertura democrática. Não obstante a essa relevante conquista dos movimentos feministas, impulsionada pela atuação de mulheres nos parlamentos estaduais, fazia falta uma legislação específica, que estabelecesse um conceito nítido de violência de gênero e que estabelecesse os compromissos estatais para com a superação do fenômeno.

Um feminismo de Estado, propriamente dito, instala-se somente a partir da criação da Secretaria de Políticas das Mulheres, ligada à Presidência da República, em 2003. Após um período de desmobilização gerada por uma agenda neoliberal nos anos 1990, as mulheres conquistam importante espaço institucional que permitiu, durante mais de uma década, o desenvolvimento de políticas públicas e a incorporação das perspectivas de gênero e raça nas ações governamentais de diferentes setores do Estado, concretizadas pelos Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres. Políticas para eliminação da discriminação e desigualdades promovidas por uma estrutura sexista e racista foram desenhadas, coletivamente, nas quatro Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres realizadas ao longo da década em que um processo amplamente participativo e democrático alterou, significativamente, o mapa da oferta de serviços públicos, especialmente aqueles destinados ao enfrentamento à violência contra as mulheres (CERQUEIRA; MARTINS, 2015).

Concomitantemente aos esforços para a criação de um organismo de políticas para mulheres no âmbito do governo federal, ocorreram as mobilizações para a aprovação da Lei Maria da Penha. Promulgada em 2006, derivou de esforços de recepção das diretrizes da Convenção de Belém do Pará (1994) na legislação brasileira. Esses esforços se deram por meio da articulação do Consórcio das Organizações Não Governamentais CEPIA, CFEMEA, AGENDE, ADVOCACI, CLADEM e Themis que atuou na elaboração do projeto de lei e acompanhou o processo legislativo que culminou na aprovação da Lei n. 11340/2006. Vale salientar que a lei decorre da condenação do Estado Brasileiro na Organização dos Estados Americanos, por ter agido com omissão no caso Maria da Penha, vítima de tentativas reiteradas de feminicídio pelo ex-marido que se beneficiou da condescendência do Estado com a violência doméstica e de todas as medidas protelatórias do cumprimento de sua pena.

A partir da Lei Maria da Penha, estabeleceu-se um novo desenho institucional no Brasil. O conceito de violência de gênero, entendida como "qualquer ação ou omissão baseada no gênero que lhe cause morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico e dano moral ou patrimonial" (art. 5º, Lei n. 11.340/2006), acompanhou a assunção de uma série de compromissos públicos, tais como a instituição de redes de políticas públicas, nomeados na Lei como "um conjunto articulado de ações da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios e de ações não governamentais" (art. 8º, caput, Lei n. 11.340/2006). Essa articulação deu ensejo à instituição de redes de atendimento e de enfrentamento à violência contra as mulheres e à busca da intersetorialidade como um dos principais desafios para a prestação de um

serviço público de qualidade que garantisse um atendimento digno, não revitimizador, que permitisse diálogo e continuidade institucional. Em linhas gerais, a rede de atenção deveria ser capaz de propiciar “atenção contínua e integral, de qualidade, responsável e humanizada” (DELZIOVO et. al., 2015). Além disso, a rede tem um compromisso com o desempenho do sistema e da eficiência econômica, na medida em que a distribuição de competências tende a gerar maior especialidade e aproveitamento dos recursos.

Ocorre que a articulação de uma rede de políticas públicas encontra significativos desafios em contextos territoriais díspares como os brasileiros. Tendo em conta a existência de milhares de municípios e de capacidades orçamentárias muito distintas, seria forçoso projetar uma capilaridade satisfatória da rede de atenção e enfrentamento à violência contra as mulheres em curto ou médio espaço de tempo. Ainda que estudos (Ipea, 2013) indicassem a necessidade de ampliar a rede por meio da adoção dos critérios de espacialidade, a intersectorialidade no âmbito local não seria possível sem um investimento vultoso nas três esferas da Federação, uma vez que a manutenção dos equipamentos públicos previstos na LMP é de competência municipal (centros de referência) e estadual (delegacias de polícia) ou de ambos os entes, como é o caso dos serviços de saúde. Nesse sentido, a Casa da Mulher Brasileira, ainda que não atendesse os requisitos de capilaridade, seria um mecanismo de garantia da intersectorialidade. Esse instrumento de gestão pode ser definido como “a articulação entre sujeitos de setores diversos, com diferentes saberes e poderes com vistas a enfrentar problemas complexos” (WARSCHAUER; CARVALHO, 2014).

A intersectorialidade pode ser definida como um conjunto de práticas que visa fazer frente a problemas complexos que, de outra forma, não obtiveram êxito. Considera a cidadã e o cidadão em sua totalidade no que diz respeito as suas necessidades e direitos que, quando fragmentados, são parcialmente negligenciados. Mesmo considerando que os problemas sociais aparecem setorialmente, a interdependência entre todas as ações conexas tende a ampliar a equidade e a integralidade dos efeitos da política, uma vez que

(...) as ações intersectoriais têm se mostrado como uma estratégia importante na busca de novos modelos organizacionais e pode ser entendida como uma articulação de saberes e experiências no planejamento, realização e avaliação de políticas, programas e projetos dirigidos a comunidades e a grupos populacionais específicos, num dado espaço geográfico, com o objetivo de atender as suas necessidades e expectativas de forma sinérgica e integral (JUNQUEIRA, 1997; 2000 *apud* WARSCHAUER; CARVALHO, 2014).

A Casa da Mulher Brasileira, portanto, representa ação no atendimento integral a mulheres em situação de violência voltada para o atingimento de metas de intersectorialidade, tendo em conta as limitações da estruturação de redes de atendimento no âmbito dos municípios. Na condição de programa inovador no campo das políticas públicas para mulheres, requer estudos e análises voltadas às potencialidades e desafios de sua implementação.

A intersectorialidade, entendida como instrumento de gestão e como “uma nova lógica da gestão social das políticas sociais” (JUNQUEIRA, 2014, p. 106), visa o desenvolvimento social e tem maiores potencialidades quando promovida no território, especialmente na dimensão municipal, dada as suas especificidades quanto a demandas e características populacionais e geográficas. O território, assim, é o espaço de produção do sentido de rede e de articulação. A gestão de um conjunto de serviços articulados parte da cultura organizacional e sobre ela atua, o que só deverá prosperar “quando as necessidades dos grupos populacionais, que se distribuem pelo seu território, tornam-se sujeitos do processo, pois seus problemas são percebidos, interpretados e vivenciados em sua integralidade e não por segmentos (JUNQUEIRA, 2014, p. 107)

2. Metodologia

As análises apresentadas foram realizadas com base na triangulação de dados obtidos por meio de pesquisa documental. Os documentos preparatórios, como a Exposição de Motivos e as notas técnicas, foram obtidos por meio de solicitação de acesso à informação à Casa Civil da Presidência da República, nos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 - Lei de Acesso à Informação, e do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012. Os dados sobre as unidades da Casa da Mulher Brasileira foram obtidos a partir da leitura de notícias publicadas no sítio eletrônico do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos, haja vista a inexistência de bancos de dados ou relatórios públicos disponibilizados pelo Ministério. A fim de permitir a replicabilidade da pesquisa e a discussão pelos pares, o banco de dados elaborado pelas autoras encontra-se disponível.

3. Programa Mulher, Viver Sem Violência

A ação principal do Programa Mulher, Viver sem Violência foi anunciada em rede nacional pela Presidenta Dilma Rousseff, em pronunciamento por ocasião do Dia Internacional da Mulher: a instalação de um moderno centro de atendimento integral à mulher que contaria com a integração de serviços especializados, com um setor de prevenção e atenção contra a violência doméstica e outro setor de apoio à mulher, com ferramentas de estímulo ao pequeno negócio, tais como o microcrédito e a capacitação profissional.

A inspiração veio da iniciativa do governo de El Salvador denominada *Ciudad Mujer*, uma estrutura estatal que concentra dezoito instituições que operam em articulação e cujo objetivo principal é melhorar a qualidade de vida das mulheres salvadorenhas, por meio da facilitação de serviços essenciais e estratégicos, em cinco áreas de atuação: saúde sexual e reprodutiva; atenção à violência de gênero; autonomia econômica; gestão territorial e do conhecimento; e atenção infantil. Até julho de 2019, o *Ciudad Mujer* já havia atendido mais de dois milhões de mulheres e prestado mais de cinco milhões de serviços (MACEDO, 2013; GOBIERNO DE EL SALVADOR, 2019).

O Programa Mulher, Viver sem Violência foi oficialmente lançado em 13 de março de 2013, em evento no Palácio do Planalto⁴, e sua criação se deu por meio da assinatura do Acordo de Cooperação nº 01/2013, entre a Presidência da República, o Conselho Nacional de Justiça, o Conselho Nacional do Ministério Público e o Conselho Nacional dos Defensores Públicos-Gerais (PALMA, 2013). Contudo, sua institucionalização ocorreu somente em agosto daquele ano, por meio do Decreto nº 8.086, de 30 de agosto de 2013.

Integrante da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres e do Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, o objetivo do Programa é a integração e a ampliação dos serviços públicos voltados às mulheres em situação de violência, por meio da articulação dos atendimentos especializados no âmbito da saúde, da justiça e da rede socioassistencial e da promoção da autonomia financeira. De acordo com a então Ministra da Secretaria de Políticas para Mulheres, Eleonora Menicucci, pretendia-se diminuir a peregrinação da mulher em situação de violência em busca dos serviços de que necessitava (BRASIL, 2013; MACEDO, 2013), isto é, pretendia-se evitar a revitimização dessa mulher pelas estruturas burocráticas do Estado.

Sob coordenação da Secretaria de Políticas para Mulheres, foram previstas as seguintes ações: a) implementação das Casas da Mulher Brasileira; b) ampliação da Central de Atendimento à Mulher - Ligue

⁴ Na ocasião, foi assinado também o Decreto nº 7.958, de 13 de agosto de 2013, que estabelece diretrizes para o atendimento humanizado às vítimas de violência sexual pelos profissionais de segurança pública e da rede de atendimento do Sistema Único de Saúde.

180; c) organização, integração e humanização do atendimento às vítimas de violência sexual; d) ampliação dos Centros de Atendimento às Mulheres nas Regiões de Fronteiras Secas; e e) promoção de campanhas continuadas de conscientização do enfrentamento à violência contra a mulher.

O foco deste trabalho recai sobre a primeira ação: a implementação de Casas da Mulher Brasileira. No Decreto nº 8.086, de 2013, elas são descritas como “espaços públicos onde se concentrarão os principais serviços especializados e multidisciplinares de atendimento às mulheres em situação de violência”. Mediante articulação com órgãos e entidades públicas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e com entidades do terceiro setor, sua estrutura poderia ser composta por: serviços de atendimento psicossocial; alojamento de passagem; orientação e direcionamento para programas de auxílio e promoção da autonomia econômica, de geração de trabalho, emprego e renda; serviços da rede de saúde e socioassistencial; e órgãos públicos voltados para as mulheres, como as Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher, os Juizados e Varas Especializados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, as Promotorias Públicas Especializadas da Mulher e as Defensorias Públicas Especializadas da Mulher (BRASIL, 2013).

A Casa da Mulher Brasileira foi planejada como um espaço de integração de serviços públicos. Um local de “atendimento especializado, [com] ações de acolhimento, escuta qualificada e transferência da mulher para os serviços necessários, [...] uma das portas de entrada para a rede de enfrentamento à violência contra as mulheres” (MARQUES; MIDDLEJ, 2017, p. 34). A pretensão do Governo era de que, até 2018, unidades fossem instaladas em todas as capitais do país (MACEDO, 2013).

No modelo planejado, a construção e a equipagem das unidades caberiam à Secretaria de Políticas para Mulheres, enquanto sua gestão e manutenção caberiam aos governos estaduais, distrital e municipais, com apoio de instituições parceiras e da Secretaria. Caberiam ainda à Secretaria a capacitação quanto à questão de gênero das equipes que atuariam nas unidades e a elaboração e a divulgação dos protocolos de atendimento, das normas técnicas e da padronização de atendimento das Casas da Mulher Brasileira.

É importante pontuar que, tendo em vista o pacto federativo, o Decreto nº 8.086, de 2013, não estabelece obrigações para os entes federativos. Embora não haja disposição sobre a forma de adesão dos governos subnacionais ao Programa, via de regra, ela tem sido efetivada por meio de convênios entre a Secretaria de Políticas para Mulheres e os governos estaduais, distrital e municipais.

Quanto ao investimento financeiro, à época do lançamento do Programa, Menicucci abordou o desembolso de recursos para a execução do programa: estavam previstos o investimento de “R\$ 265 milhões até 2014, sendo R\$ 115,7 milhões na construção dos centros de atendimento, compra de equipamentos e manutenção, R\$ 25 milhões na ampliação da Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180, R\$ 13,1 milhões na atenção à saúde, R\$ 6,9 milhões na humanização da perícia para aperfeiçoamento da coleta de provas de crimes sexuais. O custo médio de cada centro é estimado em R\$ 4,3 milhões, incluindo construção e aquisição de equipamentos. O governo espera atender cerca de 200 mulheres por dia e 72 mil por ano em cada um deles (MACEDO, 2013).”

4. Implementação de unidades da Casa da Mulher Brasileira

Seis anos após a criação do Programa Mulher, Viver sem Violência, a situação é bem diferente da planejada pelo governo federal. Em um primeiro momento, chama a atenção o quantitativo de unidades instaladas e em funcionamento. A previsão inicial era de que, até o final de 2018, todas as capitais contariam com Casas da Mulher Brasileira. Entretanto, até julho de 2019, somente sete unidades haviam sido construídas, das quais apenas seis foram inauguradas, nas cidades de Campo Grande, Brasília, Curitiba, São Luís, Boa Vista e Fortaleza. O Quadro 1 relaciona as unidades da Casa da Mulher Brasileira construídas, sua localização e a data de inauguração.

Quadro 1 - Unidades da Casa da Mulher Brasileira

Cidade	Estado	Região	Data de inauguração
Campo Grande	Mato Grosso do Sul	Centro-Oeste	03/02/2015
Brasília	Distrito Federal	Centro-Oeste	02/06/2015
Curitiba	Paraná	Sul	28/06/2016
São Luís	Maranhão	Nordeste	02/10/2017
Boa Vista	Roraima	Norte	03/11/2018
Fortaleza	Ceará	Nordeste	14/12/2018
São Paulo	São Paulo	Sudeste	Ainda não foi inaugurada.

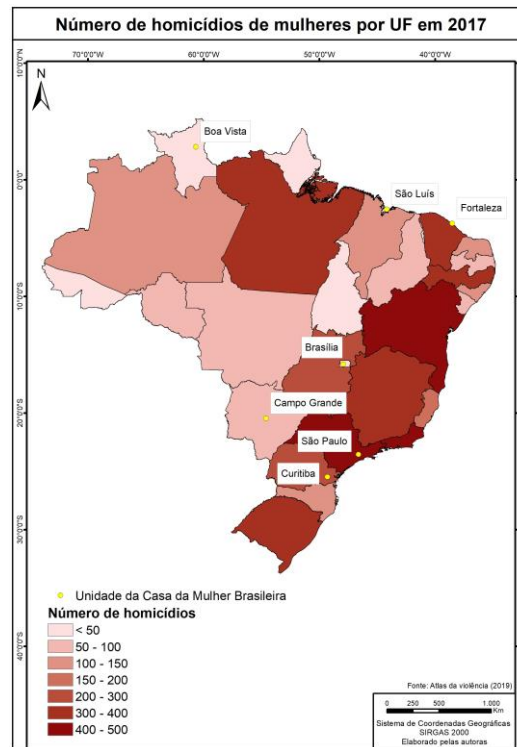
Fonte: Elaboração própria.

Embora a construção da Casa da Mulher Brasileira em São Paulo já tenha sido finalizada e, em março de 2018, a gestão tenha sido repassada ao governo municipal, a unidade ainda não foi inaugurada. Em um primeiro momento, o atraso se deu em virtude de problemas com licitação e “entraves jurídicos” que dificultaram a conclusão das obras, conforme alegado pelo então Prefeito de São Paulo, João Dória. Após convênio entre o governo federal e o governo municipal ser firmado, o prazo previsto para conclusão das obras e entrega da unidade passou a ser junho de 2018, contudo, isso não ocorreu, até o momento (ZAREMBA, 2019).

Quanto à distribuição das unidades da Casa da Mulher Brasileira no território nacional, destaca-se o fato de, não haver entre os Estados uma distribuição proporcional aos índices de violência contra a mulher.

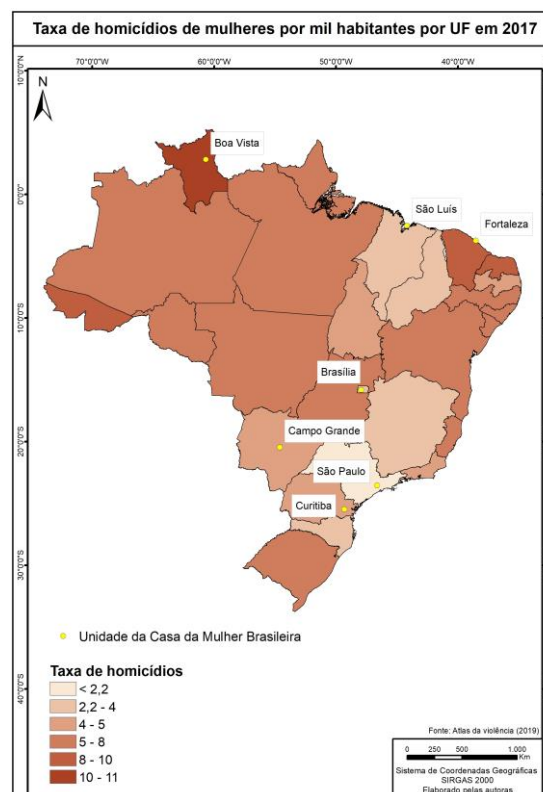
A Figura 1 demonstra a distribuição das Casas da Mulher Brasileira no território nacional, considerando o número de homicídios de mulheres por unidade federativa - UF em 2017, de acordo com dados do Atlas da Violência (2019). Em 2017, São Paulo registrou a maior quantidade de homicídios de mulheres no Brasil, com 495 casos, seguido pela Bahia, com 487 casos, e pelo Rio de Janeiro, com 401. Isto é, dentre os três Estados mais violentos para mulheres, em números absolutos, apenas um deles (São Paulo) conta com unidade da Casa da Mulher e ela não se encontra em funcionamento. Em contrapartida, dentre os Estados que registraram menos de 50 casos de homicídios de mulheres em 2017, a saber Acre, Amapá, Roraima, Tocantins e Distrito Federal, dois deles contam com unidades da Casa da Mulher Brasileira: Roraima e Distrito Federal.

Figura 1 - Número de homicídios de mulheres por UF em 2017



Fonte: Elaboração das autoras.

Figura 2 - Taxa de homicídios de mulheres por mil

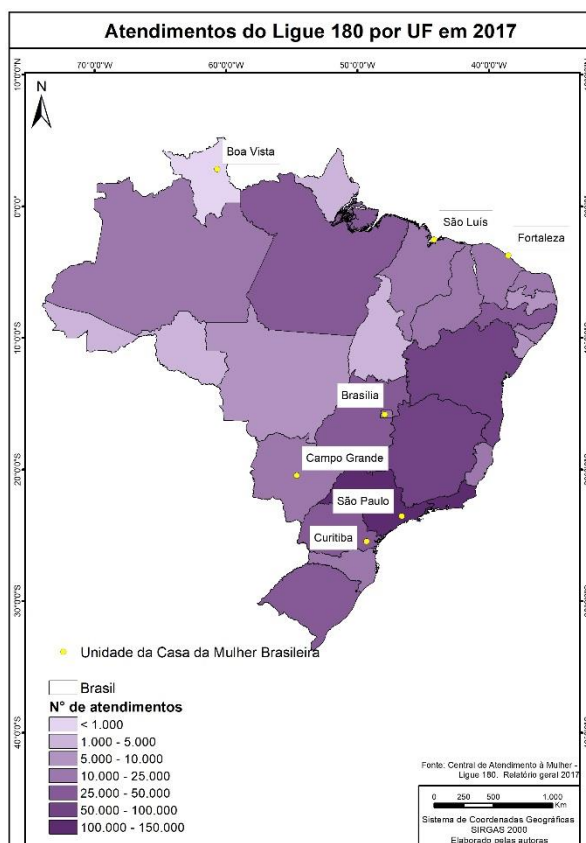


Fonte: Elaboração das autoras.

Ao incluir o componente populacional na análise, o cenário torna-se ligeiramente diferente. A Figura 2 demonstra a distribuição de Casas da Mulher Brasileira no território nacional, considerando a taxa de homicídios de mulheres a cada 100 mil habitantes por UF em 2017, de acordo com dados do Atlas da Violência (2019). Roraima é a unidade federativa que apresenta a maior taxa, de 10,6, seguida pelo Acre e pelo Rio Grande do Norte, com 8,3, e pelo Ceará, com 8,1. Em contrapartida, São Paulo apresenta uma taxa de homicídios de mulheres de 2,2, a cada 100 mil habitantes. Observa-se na Figura 2 que, à exceção do Tocantins, todos os Estados da região norte apresentam taxas acima de 5, enquanto a maioria dos estados das regiões Sul e Sudeste apresentam taxas inferiores a 5. Logo, guardadas as proporções com o tamanho de suas populações, a região Norte é a mais violenta para as mulheres, enquanto as regiões Sul e Sudeste são mais seguras.

Na Figura 3, estão demonstrados os dados relativos aos atendimentos realizados pela Central de Atendimento à Mulher - Ligue 180. O cenário apresentado é semelhante ao da Figura 1: os Estados da região Sudeste apresentam uma grande quantidade de registros, enquanto os Estados da região norte apresentam poucos registros.

Figura 3 - Atendimentos do Ligue 180 por UF em 2017



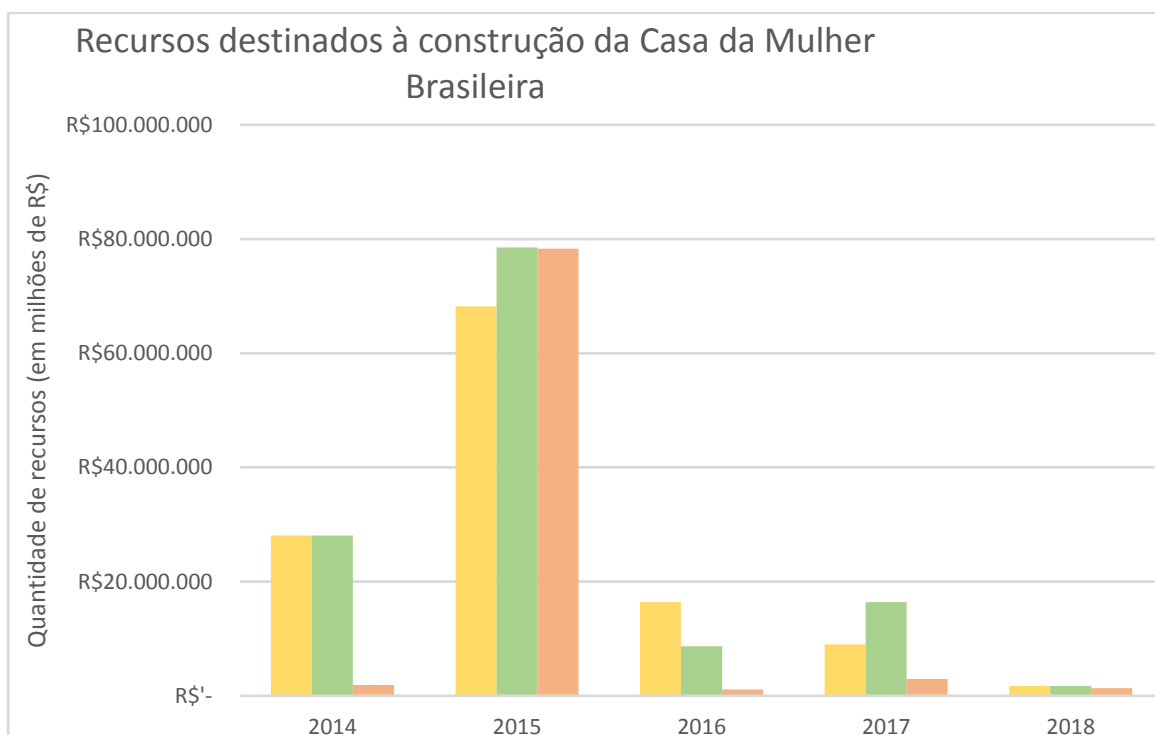
Fonte: Elaboração das autoras.

A análise das dotações orçamentárias designadas à SPM, no período abrangido pelo PPA 2012-2015, indica que aproximadamente 65% dos recursos destinados ao financiamento de políticas públicas correspondeu a ações de enfrentamento à violência contra a mulher. Dos quais 15,27% foram destinados à construção de unidades da CMB. De acordo com gestoras da Secretaria, tal financiamento representou o maior aporte de

recursos à política de enfrentamento à violência contra a mulher (MADUREIRA, 2018).

O Gráfico 1 demonstra o aporte de recursos realizado pelo governo federal na construção das unidades da Casa da Mulher Brasileira entre 2014 e 2018. Em 2015, as dotações orçamentárias chegaram a R\$ 78.5000.000,00, que foram gastos quase integralmente. Contudo, salta aos olhos a redução dos recursos destinados à ação a partir de 2016. De acordo com os dados constantes do Portal Siga Brasil, dos R\$ 133.431.923,00 autorizados na Lei Orçamentária Anual, no período, R\$ 85.576.170,10 já foram investidos na construção das Casas. O montante de recursos é bastante inferior aos R\$ 265 milhões que, segundo a previsão, seriam gastos até 2014.

Gráfico 1 - Recursos destinados à construção da Casa da Mulher Brasileira



Fonte: Dados do Portal Siga Brasil. Elaboração das autoras.

Quanto ao funcionamento das unidades, é importante pontuar que boa parte das Casas da Mulher Brasileira apresentaram problemas nos últimos anos. A unidade de Curitiba, durante um determinado período, não contou com a estrutura da delegacia da mulher, enquanto a unidade de Boa Vista funcionava parcialmente por falta de internet. Já a unidade de Brasília foi interdita pela Defesa Civil em abril de 2018 e terá de passar por reformas estruturais para que seja reaberta (ZAREMBA, 2019). Conforme demonstrado por Marques e Midlej (2017) em pesquisa de campo na unidade de Brasília, há ainda uma série de falhas no processo de implementação da CMB, contudo, as dificuldades não a comprometeram. As ações, contudo, não são realizadas de forma integral, por motivos estruturais. Dois anos depois, a Casa precisou ser fechada por razões de infraestrutura predial.

De acordo com o sítio eletrônico do Ministério das Mulheres, da Família e dos Direitos Humanos, há projetos em desenvolvimento com vistas à adequação do modelo da Casa da Mulher Brasileira a municípios menores:

A Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres do Ministério dos Direitos Humanos (SNMP/MDH)

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

Pontos ainda passíveis de investigação são a articulação das estruturas da Casa da Mulher Brasileira com o Sistema Nacional de Políticas para Mulheres e com o Plano Nacional de Combate à Violência Doméstica, ambos instituídos em 2018 pelo governo federal.

5. Considerações finais

A Casa da Mulher Brasileira, principal ação do Programa Mulher, Viver sem Violência, representa relevante iniciativa governamental de atendimento às mulheres em situação de violência. Na esteira das políticas públicas para mulheres em curso no Brasil desde os anos 1980, o Programa deve-se, em grande medida, aos esforços dos movimentos feministas e de mulheres no sentido de institucionalizar ações que garantam a responsabilidade do Estado na defesa dos direitos das mulheres. Diante do caráter persistente do fenômeno da violência doméstica, ativistas atuantes dentro e fora dos governos vêm reivindicando crescentemente espaços estatais de acolhimento que possibilitem o atendimento de demandas jurídicas e psicossociais de mulheres em situação de violência. Com a promulgação da Lei Maria da Penha, instituiu-se como meta a articulação dos serviços prestados pelos equipamentos públicos de atendimento e enfrentamento à violência ocorrida nas relações domésticas, familiares e íntimas de afeto. As diretrizes da LMP alteraram significativamente o desenho institucional de enfrentamento à violência contra a mulher no Brasil, propiciando a difusão de centenas de novos serviços públicos em todos os estados brasileiros.

Ocorre que as metas voltadas para intersetorialidade e capilaridade dos equipamentos públicos produziram um importante impasse naquele contexto em que a Lei completava sete anos de existência. Se os dados mostravam déficits no que diz respeito à capilaridade dos serviços (Ipea, 2015), a intersetorialidade seria ainda mais difícil de atingir no âmbito dos municípios, em contextos de profundas disparidades regionais. Optou-se, portanto, em investir na capital dos estados brasileiros que, embora já dispusessem de uma quantidade significativa de serviços públicos, estavam desagregados e poderiam funcionar melhor caso atuassem em um mesmo local e de modo integrado. Foi assim que, a partir de experiência internacional, o governo brasileiro decidiu pela adoção de uma política pública voltada para a intersetorialidade.

As análises realizadas neste texto permitem depreender que embora o modelo organizacional da CMB estivesse em consonância com a consolidação de redes de políticas públicas, a fim de que todos os equipamentos públicos necessários para o enfrentamento de um problema complexo como a violência doméstica estivessem articulados e voltados para o mesmo propósito, houve limitações em sua implementação. A principal delas deve-se a dificuldades de articulação federativa, uma vez que a iniciativa requer pactuações entre governo federal e estaduais. O período que sucedeu a reeleição de Dilma Rousseff, marcado por profundas instabilidades institucionais que culminaram em seu impeachment, parece ter agravado as dificuldades dessa natureza e influenciado os problemas de implementação do Programa nos estados. Assim, mesmo aqueles locais que enfrentam altos índices de feminicídios não puderam até o momento se beneficiar da implantação deste equipamento público. Em segundo lugar, vale mencionar as dificuldades com a execução orçamentária do Programa, uma vez que até o presente momento os repasses previstos não foram integralmente realizados.

Ressalta-se, por fim, os limites estruturais para a transformação das relações de gênero e das hierarquias sociais com base no gênero no Brasil. Ainda que o principal sintoma da desigualdade de gênero - o feminicídio - seja globalmente reconhecido como um dos problemas públicos da maior relevância, seu enfrentamento encontra limitações no compromisso do Estado, especialmente no contexto atual, em promover um orçamento sensível a gênero e a garantir a ampla participação da sociedade civil e dos movimentos feministas e de mulheres na formulação e reformulação dos rumos das políticas públicas de equidade de gênero.

Referências

BANDEIRA, Lourdes Maria; MELO, Hildete Pereira. Tempos e memórias: movimento feminista no Brasil. Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres/Presidência da República, 2010.

_____. Violência de gênero: a construção um campo teórico e de investigação. Revista Sociedade e Estado, vol. 29, n. 2, maio/agosto, 2014.

BEAUVOIR, Simone de. Introdução. In: O segundo sexo: fatos e mitos. 2.ed. São Paulo: Difusão europeia do livro, 1961.

BLAY, Eva Alterman. 8 de março: conquistas e controvérsias. Rev. Estud. Fem., Florianópolis, v. 9, n. 2, p. 601-607, 2001. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-026X2001000200016&lng=en&nrm=iso> . access on 11 Feb. 2018.

CERQUEIRA, Daniel; MARTINS, Ana Paula Antunes. A institucionalização das políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres no Brasil. Instituto De Pesquisa Econômica Aplicada Nota Técnica n. 13. Brasília, 2015.

FRIEDAN, Betty. A mística feminina. Tradução de Áurea B. Weissenberg. Petrópolis, RJ: Vozes (1971) [Edição original: (1963). The feminine mystique. New York: W.W. Norton Company.

GOBIERNO DE EL SALVADOR. Ciudad Mujer. Disponível em: <http://www.ciudadmujer.gob.sv/> . Acesso em: 16 de julho de 2019.

JUNQUEIRA, Luciano. Intersetorialidade (verbetes). In: BOULLOSA, Rosana. Dicionário para a formação em gestão social. Salvador: Editora CIAGS/UFBA, 2014.

MACEDO, Danilo. Governo lança Programa Mulher, Viver sem Violência. Agência Brasil, Brasília, 13 mar. 2013. Disponível em: <<http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2013-03-13/governo-lanca-programa-mulher-viver-sem-violencia>>. Acesso em: 16 de julho de 2019.

MADUREIRA, Raquel. Orçamento e Políticas Públicas para Mulheres: análise da Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres entre 2012 e 2015. 2018. Monografia (Bacharelado em Gestão de Políticas Públicas) - Faculdade de Administração, Contabilidade, Economia e Gestão de Políticas Públicas, Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

MARQUES, Elissa; MIDDLEJ, Suylan. Programa Mulher, Viver Sem Violência: Uma Análise de sua Implementação a Partir da Casa da Mulher Brasileira e de Entidades Parceiras. Ver. Estudos de Administração e Sociedade v.3, n.2, p. 32-45, 2017.

MARTINS, Ana Paula Antunes. Políticas Públicas de Enfrentamento à Violência Contra Mulheres e Meninas no Brasil Recente: análise dos movimentos feministas no processo de afirmação de direitos. Periódico do Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Gênero e Direito Centro de Ciências Jurídicas - Universidade Federal da Paraíba V. 7 - Nº 03 - Ano 2018.

MINISTÉRIO DA MULHER, DA FAMÍLIA E DOS DIREITOS HUMANOS. Casa da Mulher Brasileira de Boa Vista/RR contará com equipe da ONU Mulheres. 4 dez. 2018. Disponível em: <<https://www.mdh.gov.br/todas-as-noticias/2018/dezembro/casa-da-mulher-brasileira-de-boa-vista-rr-contara-com-equipe-da-onu-mulheres>>. Acesso em: 16 de julho de 2019.

PALMA, Gabriel. Governo quer humanizar atendimento às vítimas de violência sexual. Agência Brasil, Brasília, 14 mar. 2013. Disponível em: <<http://www.ebc.com.br/noticias/brasil/2013/03/governo-quer-humanizar-atendimento-as-vitimas-de-violencia-sexual>>. Acesso em: 16 de julho de 2019.

PINTO, Céli Regina Jardim. Feminismo, História e Poder. Rev. Sociol. Polít. Curitiba, v. 18, n. 36, p. 15-23, jun. 2010

WARSCHAUER, Marcos and CARVALHO, Yara Maria de. O conceito “Intersetorialidade”: contribuições ao debate a partir do Programa Lazer e Saúde da Prefeitura de Santo André/SP. Saude soc. [online]. 2014, vol.23, n.1 [cited 2019-07-31], pp.191-203. Available from: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902014000100191&lng=en&nrm=iso>. ISSN 0104-1290. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-12902014000100015>.

ZAREMBA, Júlia. Problemas estruturais, falta de internet e obras não concluídas prejudicam Casa da Mulher Brasileira. Folha de S. Paulo, São Paulo, 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/03/problemas-estruturais-falta-de-internet-e-obras-nao-concluidas-prejudicam-casa-da-mulher-brasileira.shtml>. Acesso em: 16 de julho de 2019.