

**UNIVERSIDADE DO EXTREMO SUL CATARINENSE – UNESC**

**CURSO DE DIREITO**

**AMANDA COLARES BENDO**

**OS DESAFIOS DE IMPLEMENTAÇÃO DA LEI MARIA DA PENHA (LEI Nº  
11.340/2006): ESTUDO DA ESTRUTURA DE ATENDIMENTO ÀS MULHERES EM  
SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA E A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS  
NO ESTADO DE SANTA CATARINA**

**CRICIÚMA**

**2017**

**AMANDA COLARES BENDO**

**OS DESAFIOS DE IMPLEMENTAÇÃO DA LEI MARIA DA PENHA (LEI Nº  
11.340/2006): ESTUDO DA ESTRUTURA DE ATENDIMENTO ÀS MULHERES EM  
SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA E A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS  
NO ESTADO DE SANTA CATARINA**

Monografia apresentada para obtenção do grau de bacharel no curso de Direito da Universidade do Extremo Sul Catarinense, UNESC.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Ma. Mônica Ovinski de Camargo Cortina.

**CRICIÚMA**

**2017**

**AMANDA COLARES BENDO**

**OS DESAFIOS DE IMPLEMENTAÇÃO DA LEI MARIA DA PENHA (LEI Nº  
11.340/2006): ESTUDO DA ESTRUTURA DE ATENDIMENTO ÀS MULHERES EM  
SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA E A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS  
NO ESTADO DE SANTA CATARINA**

Monografia aprovada pela Banca Examinadora  
para obtenção do Grau de bacharel, no Curso  
de Direito da Universidade do Extremo Sul  
Catarinense, UNESC.

Criciúma, 9 de novembro de 2017.

**BANCA EXAMINADORA**

Prof.<sup>a</sup> Mônica Ovinski de Camargo Cortina - Mestra - (UNESC) - Orientadora

Prof.<sup>a</sup> Giovana Ilka Jacinto Salvaro - Doutora - (UNESC)

Prof. Leandro Alfredo da Rosa - Especialista - (UNESC)

**Dedico este trabalho a todos que acreditaram que eu conseguiria: minha família, meu namorado e minhas amigas, bem como a todas as mulheres vítimas de violência espalhadas pelo Brasil.**

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço primeiramente a Deus, pelo dom da vida, por me conceder saúde e perseverança para enfrentar os momentos mais difíceis.

Aos meus pais Valdirene e Marcelo, que sempre vibraram comigo minhas conquistas e por colocarem o meu estudo como prioridade. Agradeço por estarem presentes em todas as etapas da minha vida, sempre depositando amor e confiança em mim, vocês foram essenciais para a conclusão deste trabalho, devo tudo isso a vocês.

Ao meu namorado, Gustavo, que soube me incentivar através de suas palavras, compreender minhas angústias e ausência muitas vezes devido aos compromissos acadêmicos.

Aos meus colegas, pelo companheirismo nesses cinco anos, pelos momentos de alegria e pelo incentivo constante. Agradeço, em especial, à minha amiga inseparável Emanuela, pela companhia diária na universidade, pelos conselhos, compreensão e pela amizade sincera que construímos durante esses anos.

A professora Mônica Ovinski, por ter aceitado o convite para ser minha orientadora, por seus ensinamentos, disponibilidade e paciência durante a elaboração deste trabalho.

A esta universidade, aos membros da banca examinadora e a todos os professores pelo conhecimento transmitido ao longo desses anos.

Enfim, agradeço a todos que de alguma forma contribuíram para meu aprendizado e que possibilitaram que este trabalho fosse elaborado com êxito.

**“A luta pelos direitos da mulher não pode nem deve parar. Há muito que se fazer para que homens e mulheres sejam tratados com justiça, mais que, com igualdade.”**

**(Amini H. Campos e Lindinalva R. Corrêa)**

## RESUMO

A violência contra as mulheres sob a perspectiva de gênero é um grave problema que afeta a sociedade, assim, surgiram os movimentos feministas que lutam pelos direitos das mulheres e influenciaram na construção da Lei Maria da Penha, que emerge como uma resposta de justiça ao problema da violência doméstica. Diante desse contexto, o objetivo da monografia é pesquisar sobre os desafios na implementação da Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006) e verificar a estrutura de atendimento às mulheres em situação de violência, bem como as políticas públicas no Estado de Santa Catarina. Analisou-se a questão da violência e a criação da Lei Maria da Penha, estudou-se a temática das políticas públicas, criação e implementação, buscando contribuir sobre a importância destas políticas e, por fim, examinaram-se dados referentes aos índices de violência contra as mulheres no Brasil e os obstáculos da rede de atendimento às mulheres em Santa Catarina. O método de pesquisa utilizado foi o dedutivo, em pesquisa teórica, documental e qualitativa com uso de material bibliográfico. Com os resultados obtidos, constatou-se a importância da Lei Maria da Penha e das políticas públicas no combate a violência contra as mulheres. No entanto, observou-se que o principal obstáculo para implementar essas políticas é a questão da previsão orçamentária e da sua priorização enquanto agenda política. Ainda, ficou evidente que a rede de atendimento às mulheres em Santa Catarina é precária, tendo em vista a insuficiência de instituições para receber as vítimas e a falta de órgãos especializados.

**Palavras-chave:** Violência de gênero. Lei Maria da Penha. Políticas Públicas.

## **ABSTRACT**

*Violence against women, from a gender perspective, is a serious problem that affects the society, thus, feminist movements that fight for the rights of women emerged and influenced the construction of the Maria da Penha Law, which emerges as a justice response to the problem of domestic violence. Given this context, the objective of the monograph is to investigate the difficulties in implementing the Maria da Penha Law (Law n. 11340 from 2006) and to verify the structure of women's care in situations of violence, as well as the public policies in the State of Santa Catarina. It was analyzed the issue of violence and the creation of the Maria da Penha Law, it was studied about the public policies, its creation and implementation, aiming to contribute to the importance of these policies and, finally, data regarding to the indices of violence against women in Brazil were analyzed, as also the obstacles of the women's care network in Santa Catarina. The research method used was the deductive, in theoretical and qualitative research using bibliographic material. With the obtained results, it was verified the importance of the Maria da Penha Law and the public policies in the fight against violence against women. However, it was noted that the main obstacle to implementing these policies is the issue of budget forecasting and its prioritization as a policy agenda. Also, it became evident that the women's care network in Santa Catarina is precarious, in view of the insufficient institutions to receive the victims and the lack of specialized agencies.*

**Keywords:** *Gender Violence. Maria da Penha Law. Public Policies.*



## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BO	Boletim de Ocorrência
CCJ	Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania
CEDAW	Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher
CEDIM	Conselho Estadual dos Direitos da Mulher
CEJIL	Centro pela Justiça e o Direito Internacional
CLADEM	Comitê Latino Americano e do Caribe para Defesa dos Direitos da Mulher
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CPMI	Comissão Parlamentar Mista de Inquérito
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializada de Assistência Social
CREMV	Centro de Referência de Atendimento à Mulher em Situação de Violência
DEAM	Delegacia Especializada no Atendimento à Mulher
DML	Departamento Médico Legal
IGP	Instituto Geral de Perícias
IML	Instituto Médico Legal
INESC	Instituto de Estudos Socioeconômicos
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
JEC	Juizado Especial Cível
JECRIM	Juizado Especial Criminal
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MS	Ministério da Saúde
NUDEM	Núcleo de Defesa dos Direitos da Mulher
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar
PLC	Projeto de Lei da Câmara
PLS	Projeto de Lei do Senado

PMSC	Polícia Militar de Santa Catarina
PPA	Plano Plurianual
SIM	Sistema de Informação de Mortalidade
SPM	Secretaria de Políticas para as Mulheres
SST	Secretaria de Assistência Social, Trabalho e Habitação
SVS	Secretaria de Vigilância em Saúde
TJES	Tribunal de Justiça do Espírito Santo
TJSC	Tribunal de Justiça de Santa Catarina

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>11</b>
<b>2 A VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES E A LEI MARIA DA PENHA</b> .....	<b>13</b>
2.1 FEMINISMOS E A CATEGORIA TEÓRICA DE GÊNERO .....	13
2.2 GÊNERO E VIOLÊNCIA: A CATEGORIA DE GÊNERO PARA COMPREENDER A VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES .....	16
2.3 O CONTEXTO INTERNACIONAL E OS MOVIMENTOS DE MULHERES: A CONSTRUÇÃO DA LEI MARIA DA PENHA .....	19
2.4 LEI MARIA DA PENHA: UM NOVO PARADIGMA DE LEGISLAÇÃO PROTETIVA ÀS MULHERES .....	22
<b>3 POLÍTICAS PÚBLICAS</b> .....	<b>27</b>
3.1 DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS.....	27
3.2 A COMPREENSÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL .....	31
3.3 A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL .....	34
3.4 O PROBLEMA DO ORÇAMENTO E A EFETIVIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS .....	36
<b>4 A LEI MARIA DA PENHA E SUA APLICAÇÃO NO ESTADO DE SANTA CATARINA</b> .....	<b>40</b>
4.1 O ARTIGO 35 DA LEI MARIA DA PENHA: ANÁLISE DA ESTRUTURA DE ATENDIMENTO ÀS MULHERES EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA PREVISTA EM LEI .....	40
4.2 ANÁLISE DE DADOS DE ÓRGÃOS OFICIAIS REFERENTES À VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES NO BRASIL.....	43
4.3 A IMPLEMENTAÇÃO DA REDE PREVISTA NO ARTIGO 35 DA LEI MARIA DA PENHA: ESTUDO DA ESTRUTURA DE ATENDIMENTO ÀS MULHERES EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA NO ESTADO DE SANTA CATARINA.....	47
4.4 AÇÕES PÚBLICAS DIFERENCIADAS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA LEI MARIA DA PENHA E OBSTÁCULOS PARA OS AVANÇOS .....	50
<b>5 CONCLUSÃO</b> .....	<b>55</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>57</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A violência contra as mulheres é um problema histórico na sociedade e se exterioriza nas mais variadas formas. Isso decorre da desigualdade de gênero entre homens e mulheres, difícil de ser desconstruída. Infelizmente, ainda predomina na sociedade uma cultura machista, onde a mulher é colocada em condição desigual de poder em relação ao homem, levando a uma visão equivocada de que o homem é superior à mulher.

Buscando combater esse problema surgiram os movimentos feministas, que lutaram, sobretudo, pela igualdade de direitos entre homens e mulheres. Esses movimentos influenciaram diretamente na construção da Lei nº 11.340/2006, que ficou conhecida como Lei Maria da Penha. Essa Lei trouxe inúmeros avanços no que diz respeito à prevenção, assistência e proteção às mulheres em situação de violência doméstica. Criou serviços e instituições para atender as vítimas de violência, bem como ampliou os serviços já existentes. Para que a Lei possa de fato ser efetivada é necessária a implementação de políticas públicas, que exigem ampla participação do Poder Público.

O objetivo geral da presente monografia é pesquisar sobre os obstáculos na implementação da Lei Maria da Penha e verificar a estrutura de atendimento as mulheres em situação de violência, bem como as políticas públicas no estado de Santa Catarina. Para cumprir tal objetivo, o trabalho se divide em três capítulos.

No primeiro capítulo, será abordada a questão de gênero, a trajetória dos movimentos feministas, a violência contra as mulheres e como se deu a construção da Lei Maria da Penha. O segundo capítulo é voltado à compreensão das políticas públicas, em específico, aquelas para as mulheres em situação de violência. Analisar-se-á a criação, implementação, sua compreensão na Constituição Federal de 1988, assim como seu monitoramento, buscando contribuir para o debate sobre a importância dessas políticas.

No terceiro capítulo, examinar-se-á de forma breve a estrutura da rede de atendimento às mulheres em situação de violência no estado de Santa Catarina, bem como os dados referentes aos índices de violência contra as mulheres no Brasil.

A relevância social deste trabalho está em analisar a violência doméstica e familiar nos seus aspectos sociais e jurídicos, reconhecendo que é um fenômeno

histórico grave e por isso não deve ser enfrentado apenas com a punição dos agressores, mas com ações de prevenção e assistência às mulheres, o que só pode ser realizado mediante políticas públicas.

O método de pesquisa utilizado será o dedutivo, em pesquisa teórica, documental e qualitativa com uso de material bibliográfico. No último capítulo serão examinados dados oficiais referentes aos índices de violência contra as mulheres.

## 2 A VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES E A LEI MARIA DA PENHA

A violência contra as mulheres sob a perspectiva de gênero é um grave problema que afeta a sociedade desde a antiguidade e se exterioriza nas mais variadas formas.

Assim, mais recentemente surgiram os movimentos feministas que lutaram pelos direitos das mulheres e influenciaram na construção da Lei Maria da Penha, que emerge como uma forma de resposta ao problema da violência doméstica, criando instrumentos jurídicos de prevenção, assistência e proteção às mulheres em situação de violência.

Para se estudar as políticas públicas previstas para as mulheres em situação de violência doméstica e familiar, cumpre inicialmente conhecer a própria Lei Maria da Penha e problematizar a violência de gênero no contexto das relações sociais no Brasil.

### 2.1 FEMINISMOS E A CATEGORIA TEÓRICA DE GÊNERO

Foi através dos feminismos<sup>1</sup> e das reivindicações das mulheres na luta por seus direitos, que se iniciaram os avanços no combate à violência contra as mulheres. Para Teles (1993, p. 10) “o feminismo é uma filosofia universal que considera a existência de uma opressão a todas as mulheres. Essa opressão se manifesta a nível das estruturas e das superestruturas (ideologia, cultura e política)”.

Há décadas o feminismo vem apresentando fortes críticas às ciências. Na área do direito como uma das principais críticas, tem-se a divisão entre “razão” e “sensibilidade” e que influencia na diferença entre masculino e feminino. A crítica que se faz é que essa classificação incentiva a separação estabelecida entre sexo e gênero. No entanto, essa concepção de que razão associa-se ao homem e sensibilidade à mulher, tem se enfraquecido devido às lutas das mulheres pelas mudanças nas posições sociais, rompendo assim, os rótulos referidos aos gêneros (CAMPOS, 2011, p. 02).

---

<sup>1</sup> “É importante ressaltar que não existe apenas um feminismo, mas vários feminismos, pois existem diversas correntes. E a partir da multiplicidade dos feminismos, é necessário contemplar as várias linhas dos estudos elaborados.” (ALIMENA, 2010, p. 18).

Desde a década de 1970, as feministas brasileiras montaram propostas para lutarem contra a discriminação e violência. Algumas das propostas eram: a igualdade nas relações intrafamiliares, igualdade salarial, melhores oportunidades de emprego, dentre outras (BASTERD, 2011, p. 18).

A partir da diversidade de feminismos propõe-se como maneira de observar seus desenvolvimentos teóricos a partir do século XX, o estudo das ondas. Para compreender as ondas feministas, é importante apresentar a classificação usual norte-americana trazida por Alimena (2010, p. 20):

De regra têm-se três ondas ou estágios. Relaciona-se a primeira onda feminista com a igualdade, e geralmente a associa-se ao feminismo de perspectiva liberal. Seu foco teórico-político é direcionado para a autonomia e liberdade de escolha individuais para ambos os sexos. Ressaltam-se as semelhanças entre homens e mulheres, privilegiando-se a busca por mudanças no sentido de expansão dos direitos, a fim de incluir o sexo feminino, facilitando sua entrada na esfera pública.

A segunda onda feminista é ligada a diferença, enfatizando a dominação sofrida pelas mulheres e a desigualdade entre os sexos. Assuntos como o estupro, pornografia, assédio sexual e violência doméstica são o principal ponto da discussão. A divergência entre masculino-feminino é específica da segunda onda, que inclui o gênero como categoria, considerando a relação entre os sexos (ALIMENA, 2010, p. 21).

A história da segunda onda do feminismo se divide em três fases. Em uma primeira fase, o feminismo estava estritamente relacionado a vários “novos movimentos sociais” que emergiram do fermento dos anos 60. Na segunda fase, foi atraído para a órbita da política de identidades. E, finalmente na terceira fase, o feminismo é cada vez mais praticado como política transnacional, em espaços transnacionais emergentes (FRASER, 2007, p. 292-293).

A terceira onda feminista trata da diversidade. A comparação entre homem e mulher é menos notória e o objetivo desse estágio é a pluralidade das mulheres. Considera-se que a opressão pode ocorrer de diversas formas e depende de raça, classe, sexualidade e outras condições juntamente com o gênero (ALIMENA, 2010, p. 21).

A semelhança entre essas três ondas são as questões trazidas por elas, que permanecem em aberto. Ainda que estejam ligadas a um marco específico do passado, todas continuam presentes (ALIMENA, 2010, p. 21). As ondas não

determinam que um feminismo superou o outro, pois ainda hoje há necessidade de luta por direitos oriundos de feminismo de primeira onda, como a participação política das mulheres, por exemplo.

Os movimentos feministas lutaram pela igualdade de direitos entre homens e mulheres, pois as mulheres sempre sofreram com a desigualdade e violência nas mais variadas formas. E isso se dá, por uma questão histórica de desigualdade de gênero que marca a sociedade.

As desigualdades de gênero são resultado de uma construção sociocultural secular, não encontrando respaldo nas diferenças biológicas da natureza. Assim, num sistema de sujeição, dominação e de poder, passa-se a considerar natural a desigualdade construída socialmente. Nesse perfil, a violência se neutraliza, incorporando-se no cotidiano e nas relações intrafamiliares, proporcionando a complacência e a impunidade (CAMPOS; CORRÊA, 2007, p. 113).

Segundo Scott (1995, p. 72) “as feministas começaram a utilizar a palavra “gênero” mais seriamente, num sentido mais literal, como uma maneira de se referir à organização social da relação entre os sexos.” O termo “gênero” ao que tudo indica, teve origem entre as feministas americanas, que buscavam ressaltar o caráter social das diferenças baseadas no sexo.

Gênero e sexo são definições constantemente usadas como sinônimos, de maneira equivocada. Por isso, é necessário distingui-los para que não haja superioridade presumida a partir de diferenças biológicas. Tratando de gênero, demonstram-se as classes binárias-classificadoras de masculino e feminino, já o significado de sexo é no sentido biológico de homem e mulher. Segundo as perspectivas feministas o sexo está ligado à anatomia, ao que é visível e as funções reprodutivas do homem (ALIMENA, 2010, p. 80). Há autoras como Judith Butler (2016, p. 26) e Joan Scott (1995) que mostram que o gênero é culturalmente e socialmente construído.

Para Scott (1995, p. 74) grande parte das tentativas dos/as historiadores/as para definir o gênero continuou ligada a tradicionais cenários das ciências sociais. Estas teorias possuíram um caráter limitado, porque tendem a inserir generalizações, que se contrariam ao entendimento que a história tem sobre a dificuldade do processo social.

Também é importante destacar o que diz Andrea Maihofer (2016, p. 876):



Gênero e sexo não são constantes antropológicas, características essenciais ou entidades que pertencem invariavelmente ao ser humano enquanto natureza. Com isto, é efetuado um deslocamento paradigmático de perspectiva, abrindo um novo espaço teórico e empírico: gênero, diferença de gênero, corpo sexualizado, 'masculinidade', 'feminidade' e orientações sexuais devem agora ser explicados em termos históricos e socioculturais.

Portanto, conforme foi destacado, os movimentos feministas foram muito importantes na luta das mulheres por seus direitos e pela igualdade de gênero. Apesar dos avanços conquistados ainda há problemas que persistem, pois a questão do gênero ainda influencia diretamente na violência contra as mulheres e por isso é necessária a participação da sociedade e do Estado para modificar essa realidade.

## 2.2 GÊNERO E VIOLÊNCIA: A CATEGORIA DE GÊNERO PARA COMPREENDER A VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES

Foi a partir das reivindicações dos movimentos feministas brasileiros e internacionais, que se iniciaram os estudos sobre a violência de gênero, em especial aquela referente à mulher. Os movimentos feministas buscaram explicar a ideia de que a violência está relacionada aos significados de masculinidade, feminilidade e a relação entre homens e mulheres. Para compreender o problema da violência doméstica foram essenciais os estudos sobre a noção de gênero, que é diferente de sexo (BANDEIRA, 2014, p. 449).

A Constituição Federal Brasileira promulgada em 1988, norma suprema do ordenamento jurídico, estabeleceu que todos os cidadãos e cidadãs devem ser tratados/as de forma igualitária<sup>2</sup>. No entanto isso não ocorre na prática, visto que as mulheres ainda sofrem com a desigualdade e violência nas mais variadas formas. Apesar dos homens também poderem ser vítimas de violência, estudos apontam que a violência sofrida pelas mulheres é mais intensa e prejudicial, o que pode ser justificado a partir de questões culturais (OLIVEIRA, 2017).

---

<sup>2</sup> "Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade nos termos seguintes: I - homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição." (BRASIL, 2017a).

Na sociedade brasileira infelizmente ainda predomina uma cultura machista, onde a mulher é colocada em uma condição desigual de poder em relação ao homem, levando a uma visão deturpada de que o homem é superior à mulher e causando a desigualdade de gênero.

Sobre o conceito de gênero vale citar o posicionamento de Scott (1995, p. 86):

Minha definição de gênero tem duas partes e diversos subconjuntos, que estão interrelacionados, mas devem ser analiticamente diferenciados. O núcleo da definição repousa numa conexão integral entre duas proposições: (1) o gênero é um elemento constitutivo de relações sociais baseadas nas diferenças percebidas entre os sexos e (2) o gênero é uma forma primária de dar significado às relações de poder. As mudanças na organização das relações sociais correspondem sempre a mudanças nas representações do poder, mas a mudança não é unidirecional.

Ainda que os termos “violência de gênero”, “violência doméstica” e a “violência contra as mulheres” estejam ligadas entre si, possuem conceitos diferentes. Nesse sentido, Sérgio Ricardo de Souza (2007, p. 35) traz sobre a violência de gênero:

A violência de gênero se apresenta como uma forma mais extensa e se generalizou como uma expressão utilizada para fazer referência aos diversos atos praticados contra as mulheres como forma de submetê-las a sofrimento físico, sexual e psicológico, aí incluídas as diversas formas de ameaças, não só no âmbito intra-familiar, mas também abrangendo a sua participação social em geral, com ênfase para as suas relações de trabalho, caracterizando-se principalmente pela imposição ou pretensão de imposição de uma subordinação e controle de gênero masculino sobre o feminino.

Sobre os crimes que constituem violência de gênero contra a mulher, vale citar o de lesão corporal, calúnia, difamação, injúria, constrangimento ilegal, ameaça, estupro e ainda o feminicídio, um dos crimes mais graves, que consiste no assassinato de uma mulher pelo fato de ser mulher, motivado pelo ódio, repúdio ou pelo sentimento de posse sobre as mulheres<sup>3</sup> (GALVÃO, 2017).

Há diversas teorias que buscam a compreensão para a causa da violência doméstica, que apontam como motivos o domínio masculino, desigualdade de gênero e o confinamento doméstico (LINCK; ALIMENA, 2009, p. 84). A desigualdade sociocultural também pode ser apontada como um dos fatores da discriminação

---

<sup>3</sup> Arts. 121, § 2º, VI, 129, 138, 139, 140, 146, 147 e 213 do Código Penal Brasileiro. (BRASIL, 2017c).

feminina e apesar de vários avanços, a sociedade ainda continua defendendo a agressividade masculina. Por razões históricas, termos como sensibilidade e afetividade parecem não combinar com a ideia formada que existe sobre a figura masculina. Desde o momento em que nasce o homem é estimulado a ser forte, a não demonstrar suas fraquezas, a se defender e nunca sair em desvantagem em discussões, como se tivesse que ser um super-herói e não apenas um ser humano comum. E essa concepção equivocada de poder, influencia o homem a pensar que tem o direito de usar a força física sobre as mulheres (DIAS, 2010, p. 19).

A mulher sempre esteve ligada a família e ao lar, o que criou uma relação de dominação e submissão. Em razão disso, atribui-se papéis a homens e mulheres: ele deve estar sustentando a família e ela cuidando do lar. Por esses parâmetros de comportamento a sociedade continua exigindo da mulher uma postura de submissão e dependência (DIAS, 2010, p. 21).

Heleieth Saffioti (1987, p. 08) traz que:

A identidade social da mulher, assim como a do homem, é construída através da atribuição de distintos papéis que a sociedade espera ver cumpridos pelas diferentes categorias de sexo. A sociedade delimita, com bastante precisão, os campos em que pode operar a mulher, da mesma forma como escolhe os terrenos em que pode atuar o homem.

A educação das mulheres sempre se deu de forma distinta. Elas foram ensinadas a serem mais controladas e limitadas as suas vontades e desejos. Após as lutas dos movimentos feministas ocorreram modificações no modelo de família. A mulher passou a trabalhar, saindo do lar, dividindo também com homem o dever das tarefas domésticas e a necessidade de cuidar dos filhos. E essa nova mudança ocasionou diversos conflitos. Assim, se manifesta a violência e cria-se um conflito entre os sexos (DIAS, 2010, p. 21).

A violência de gênero, na sua forma mais estrita, manifestação perversa dessa histórica relação assimétrica de gênero, revela face de extrema crueldade e impõe as maiores humilhações às mulheres, constituindo violação aos direitos humanos e obstáculo ao desenvolvimento, assim reconhecido pela Organização das Nações Unidas – ONU (CUNHA, 2009, p. 146).

Dessa forma, é evidente que no mundo atual a violência contra as mulheres, fundamentada na herança cultural secular de relação desigual de poder entre homens e mulheres, requer medidas constantes e ações por parte da

sociedade e do Estado, rompendo assim o ciclo da violência. Este é o ideal que as mulheres pretendem alcançar (CUNHA, 2009, p. 146).

Buscando justamente combater a violência de gênero, bem como a violência doméstica, após um longo processo surge a Lei 11.340/2006 e para compreender os objetivos da Lei, é importante estudar o contexto em que surgiu e como se deu sua implementação, para analisar todos os avanços trazidos por ela.

### 2.3 O CONTEXTO INTERNACIONAL E OS MOVIMENTOS DE MULHERES: A CONSTRUÇÃO DA LEI MARIA DA PENHA

O princípio da igualdade de direitos foi adotado pela Constituição Federal de 1988, seguindo esse princípio, todas as pessoas têm direito a tratamento igual pela lei e em conformidade com o ordenamento jurídico. A partir dessa questão, é inadmissível a discriminação baseada em gênero, com o objetivo de desnivelar o homem da mulher. A legislação pode ainda, buscar reduzir esses desníveis em razão do sexo, porém sem favorecer algum deles (CAMPOS; CORRÊA, 2007, p. 110).

Para avançar no reconhecimento de uma visão igualitária para as mulheres, surgiu a Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher – CEDAW, escolhida pela Resolução 34/180 da Assembléia-Geral das Nações Unidas em 18 de dezembro de 1979 e reconhecida pelo Brasil em 01 de fevereiro de 1984. A CEDAW determina como discriminação contra as mulheres, toda distinção, exclusão ou restrição fundada no sexo e que tenha como resultado lesar as mulheres (CAMPOS; CORRÊA, 2007, p. 111).

Por incentivo dos movimentos internacionais de mulheres, em 1992, diante da falta do tema violência contra as mulheres na CEDAW e considerando a gravidade desse problema no mundo, a Assembléia Geral das Nações Unidas aprovou a Resolução nº 19:

A violência contra a mulher que, expressamente, dispõe que a definição de discriminação contra a mulher, prevista no artigo 1º da Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, incluiu a violência baseada no sexo, isto é, aquela violência dirigida contra a mulher porque é mulher ou que a afeta de forma desproporcional (BASTERD, 2011, p. 20).

Entre os compromissos internacionais reconhecidos pelo Brasil em convenções internacionais, destacam-se além da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW), o Plano de Ação da IV Conferência Mundial sobre a Mulher (1995), Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará, 1994), o Protocolo Facultativo à Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, e outros recursos de Direitos Humanos (CAMPOS; CORRÊA, 2007, p. 112).

Nesse sentido, Flavia Piovesan e Silvia Pimentel (2011a, p. 107) afirmam:

A Declaração sobre a Eliminação da Violência contra a Mulher, aprovada pela ONU, em 1993, bem como a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (“Convenção de Belém do Pará”), aprovada pela OEA, em 1994, reconhecem que a violência contra a mulher, no âmbito público ou privado, constitui grave violação aos direitos humanos e limita total ou parcialmente o exercício dos demais direitos fundamentais. Definem a violência contra a mulher como “qualquer ação ou conduta, baseada no gênero, que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto na esfera pública, como na privada” (artigo 1º). Vale dizer, que a violência baseada no gênero ocorre quando um ato é dirigido contra uma mulher, porque é mulher, ou quando atos afetam as mulheres de forma desproporcional. Adicionam que a violência baseada no gênero reflete relações de poder historicamente desiguais e assimétricas entre homens e mulheres.

O caso da biofarmacêutica Maria da Penha Maia Fernandes influenciou diretamente na construção da Lei nº 11.340/2006. Maria foi mais uma das vítimas de violência, que sofreu variadas formas de agressões por parte do marido durante seu casamento. Após anos sofrendo e temendo também o bem estar de suas filhas, finalmente denunciou seu agressor. Maria da Penha era casada com Marco Antônio Heredia Viveiros, o qual tentou matá-la duas vezes (CUNHA; PINTO, 2007, p. 11).

A primeira agressão ocorreu no dia 29 de maio 1983, na cidade de Fortaleza, Maria da Penha foi atingida por um tiro de espingarda em sua coluna enquanto dormia, por seu então marido e em razão desse tiro que destruiu sua terceira e quarta vértebra ficou paraplégica. Segundo testemunhas, Marco agia de forma planejada, pois algumas semanas antes da agressão havia convencido Maria a fazer um seguro de vida em seu favor (CUNHA; PINTO, 2007, p. 11).

Acordei de repente com um forte estampido dentro do quarto. Abri os olhos. Não vi ninguém. Tentei mexer-me, mas não consegui. Imediatamente fechei

os olhos e um só pensamento me ocorreu: “Meu Deus, o Marco me matou com um tiro”. Um gosto estranho de metal se fez sentir, forte, na minha boca, enquanto um borbulhamento nas minhas costas me deixou ainda mais assustada. Isso me fez permanecer com os olhos fechados, fingindo-me de morta, pois temia que Marco me desse um segundo tiro (FERNANDES, 2010, p. 36).

As agressões continuaram, quando retornou para casa, a vítima sofreu um novo ataque, enquanto tomava banho recebeu uma descarga elétrica que segundo o autor não lhe causaria lesão grave. Ainda que o agressor negasse o primeiro ataque, as provas conseguidas no inquérito policial eram suficientes para provar a denúncia feita pelo Ministério Público, no dia 28 de setembro de 1984, na 1ª Vara Criminal de Fortaleza (CUNHA; PINTO, 2007, p. 11-12).

Alguns dados foram decisivos para o caso, como a prova testemunhal formada por empregados do casal e a intenção do agressor de convencer a esposa a assinar contrato de seguro, como já mencionado. Além disso, a espingarda usada na prática do crime, fato que sempre era contestado pelo autor, que afirmava não possuir qualquer tipo de arma de fogo (CUNHA; PINTO, 2007, p. 12).

No ano de 1991, Marco Antônio foi levado a júri e condenado. No entanto, teve o julgamento anulado por falhas na preparação dos quesitos. Um novo julgamento ocorreu em 1996, sendo condenado a dez anos e seis meses de prisão, novamente houve um apelo deste julgamento, até que em 2002, finalmente foi preso, dezenove anos após os fatos (CUNHA; PINTO, 2007, p. 12).

O caso Maria da Penha é elucidativo de uma forma de violência que atinge principalmente a mulher: a violência doméstica. Aos 38 anos, Maria da Penha era vítima, pela segunda vez, de tentativa de homicídio. Essa violência revelou, todavia, duas peculiaridades: o agente do crime, que deixou Maria da Penha irreversivelmente paraplégica, não era um desconhecido, mas seu próprio marido; e as marcas físicas e psicológicas derivadas da violência foram agravadas por um segundo fator, a impunidade (PIOVESAN; PIMENTEL, 2011b, p. 109).

Diante da grande repercussão do caso, o Comitê Latino-Americano e do Caribe para a Defesa dos Direitos da Mulher – CLADEM e o Centro pela Justiça e o Direito Internacional – CEJIL levaram a denúncia à Comissão Interamericana de Direitos Humanos, órgão da Organização dos Estados Americanos (OEA), com sede em Washington, Estados Unidos (DIAS, 2010, p. 16).

Foram feitas diversas recomendações ao Brasil pelas violações de direitos praticadas contra Maria da Penha, sendo condenado internacionalmente em

2001. O relatório nº 54 da OEA, determinou que fosse pago uma indenização no valor de 20 mil dólares à Maria da Penha e ainda atribuiu responsabilidade do Estado brasileiro por negligência e omissão a violência doméstica, trazendo recomendações, entre elas “simplificar os procedimentos judiciais penais a fim de que possa ser reduzido o tempo processual.” (DIAS, 2010, p. 16).

Após 25 anos, finalmente foi editada a Lei nº 11.340/2006, que ficou conhecida como Lei Maria da Penha em homenagem a história da biofarmacêutica. A Lei veio com o objetivo de prevenir a violência, proteger as mulheres vítimas e punir devidamente os agressores. Assim, é importante analisar seus principais dispositivos para compreender as inovações.

#### 2.4 LEI MARIA DA PENHA: UM NOVO PARADIGMA DE LEGISLAÇÃO PROTETIVA ÀS MULHERES

Até então no Brasil, antes da criação da Lei, no judiciário os casos de violência doméstica e familiar eram conduzidos para os Juizados Especiais Cíveis e Criminais – JEC e JECRIM, criados pela Lei 9.099/1995 e julgavam os crimes de menor potencial ofensivo<sup>4</sup>, ou seja, crimes com pena menor ou igual a um ano (CALAZANS; CORTES, 2011, p. 41).

Como a Lei trata a infração de menor potencial ofensivo os crimes com pena de até dois anos, muitos delitos cometidos contra as mulheres como lesão corporal leve, ameaça, injúria e calúnia, eram conduzidos para os JECRIMs. Ainda que o objetivo do legislador fosse acabar com a impunidade, deixou de privilegiar a pessoa humana, de assegurar sua integridade física e de preservar sua vida. O legislador aos poucos percebeu que o enfrentamento a violência doméstica e familiar merecia um tratamento especial e para isso foram criadas as Delegacias da Mulher, que realizaram um papel de extrema importância, porque os atendimentos eram efetuados quase sempre por mulheres e isso incentivava as vítimas a denunciar seus agressores (DIAS, 2010, p. 26-27).

Posteriormente, ocorreram novos avanços, como a Lei 10.455/2002, que modificou a redação do parágrafo único do artigo 68 da Lei 9.099/1995 e criou a

---

<sup>4</sup> Lei 9.099/95, art. 61: “Consideram-se infrações penais de menor potencial ofensivo, para os efeitos desta Lei, as contravenções penais e os crimes a que a lei comine pena máxima não superior a 2 (dois) anos, cumulada ou não com multa.” (BRASIL, 2017e).

medida cautelar, de natureza penal e permitia a possibilidade do juiz retirar o agressor do lar no caso de violência doméstica. Ainda, a Lei 10.886/2004 adicionou um subtipo à lesão corporal leve, decorrente de violência, ampliando a pena mínima de três anos para seis meses de detenção (DIAS, 2010, p. 27-28). Porém as mudanças foram pequenas e os índices de violência continuaram aumentando.

Ao analisar os efeitos da Lei 9.099/1995 sobre as mulheres, grupos feministas e as instituições que auxiliavam no atendimento as vítimas concluíram que a impunidade beneficiava os agressores:

Cerca de 70% dos casos que chegavam aos juizados especiais tinham como autoras mulheres vítimas de violência doméstica. Além disso, 90% desses casos terminavam em arquivamento nas audiências de conciliação sem que as mulheres encontrassem uma resposta efetiva do poder público à violência sofrida. Nos poucos casos em que ocorria a punição do agressor, este era geralmente condenado a entregar uma cesta básica a alguma instituição filantrópica (CALAZANS; CORTES, 2011, p. 42).

As lutas dos movimentos de mulheres quando o assunto era violência doméstica e familiar, eram direcionadas para a criação de uma legislação específica, que contribuísse para enfrentar a violência contra as mulheres. O intuito era de uma legislação que não ficasse presa somente a questão penal, mas também contemplasse a responsabilidade de órgãos governamentais encarregados da segurança, educação, saúde, entre outros (CALAZANS; CORTES, 2011, p. 42).

Assim, em 2002, teve início o projeto de Lei que foi criado por um consórcio de quinze organizações não governamentais – ONGs, que versam sobre a violência doméstica. Coordenado pela SPM (Secretaria de Políticas para as Mulheres) o Grupo de Trabalho Interministerial, instituído pelo Decreto 5.030/2004, criou o projeto que foi enviado ao Congresso Nacional em 2004. A relatora do Projeto de Lei 4.559/04, Deputada Jandira Feghali, efetuou audiências públicas em vários Estados e demonstrou um substitutivo. Novas mudanças foram realizadas pelo Senado Federal (PLC 37/06), e por fim, em 07 de agosto de 2006, a Lei foi sancionada pelo Presidente da época (Lula) e entrou em vigor em 22 de setembro de 2006 (DIAS, 2010, p. 17).

Sobre os fatos que antecederam a aprovação do projeto de Lei, Myllena Calazans e Iáris Cortes (2011, p. 56) afirmam:



Os movimentos de mulheres e feministas, desde o início do ano de 2006, envidaram esforços para que o projeto de Lei fosse votado, aprovado e sancionado antes do dia 8 de março, Dia Internacional da Mulher. Entretanto, somente no dia 7 de agosto daquele ano, o Presidente sancionou a lei, em meio a um cenário favorável, pois o Estado brasileiro havia ratificado a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW), o Plano de Ação da IV Conferência Mundial sobre Mulher e Desenvolvimento (1995), a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará, 1994), e o Protocolo Facultativo à Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, além de outros instrumentos de Direitos Humanos.

Wania Pasinato (2015, p. 536) também sobre a Lei pontua:

De todas as ações que foram desenvolvidas nas últimas décadas para a promoção dos direitos das mulheres, a aprovação da Lei nº 11.340/2006 - Lei Maria da Penha - representa um marco no enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher. A definição de "enfrentamento da violência" é a mesma incorporada ao Pacto Nacional pelo Enfrentamento da Violência contra as Mulheres (2007) e se refere ao conjunto de ações de prevenção, assistência, proteção e garantia de direitos das mulheres e para o combate à impunidade de seus agressores.

Essas ações no texto da Lei tratam de formas de punição e responsabilização dos agressores, medidas de promoção de direitos e proteção à integridade física e dos direitos das mulheres, e ainda, medidas de educação e prevenção. Dessa forma, a Lei deve funcionar como uma política que se desenvolve entre mais setores e que necessita da participação dos Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo que devem intervir através de políticas públicas direcionadas para mulheres em situação de violência (PASINATO, 2015, p. 536).

A Lei nº 11.340/2006 surgiu como um novo paradigma<sup>5</sup> de proteção às mulheres e trouxe inúmeros avanços. Em seu artigo 7º, por exemplo, trata dos tipos de violência doméstica e familiar contra as mulheres, no artigo 8º fala sobre as medidas de prevenção, que inclui a implementação de políticas públicas que visem coibir a violência doméstica (BRASIL, 2017d). Sobre as políticas públicas Wania Pasinato (2011, p. 141) afirma que as práticas de monitoramento e avaliação de políticas públicas ainda são novas no Brasil, por isso a elaboração de um observatório para monitorar a implementação da Lei Maria da Penha surge como

---

<sup>5</sup> Thomas Kuhn (1997, p. 13) considera paradigma: "as realizações científicas universalmente reconhecidas que, durante algum tempo, fornecem problemas e soluções modelares para uma comunidade de praticantes de uma ciência."

forma de modificar esse quadro nas políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres.

Ainda, em seu artigo 18 a Lei prevê as medidas protetivas de urgência e no artigo 22 as medidas protetivas de urgência que obrigam o agressor, quais sejam: suspensão da posse ou restrição do porte de armas, comunicando ao órgão competente (inciso I), afastamento do lar, domicílio ou local de convivência com a vítima (inciso II), proibição de determinadas condutas (inciso III), restrição ou suspensão de visitas aos dependentes menores, de acordo com a equipe de atendimento multidisciplinar ou serviço similar (inciso IV) e prestação de alimentos provisionais ou provisórios (inciso V). Também ampliou os serviços de atendimento as mulheres existentes e criou onze novos que estão previstos no artigo 35 (BRASIL, 2017d).

Sobre os avanços da Lei, Carla Marrone Alimena (2010, p. 71) afirma:

A criação de um Juizado específico para cuidar dos casos que possam, dentro de seus termos prescritos, ser enquadrados como violência doméstica e familiar contra a mulher, pode ser apontado como uma das inovações mais marcantes da Lei nº 11.340/06. Esses caracterizam-se, simbolicamente, como locais diferenciados na própria estrutura do judiciário. Pela primeira vez, há, no Brasil, a previsão legal de um tratamento judicial especializado para o tratamento de questões vinculadas às mulheres, com a inclusão e objetivos feministas.

O Conselho Nacional de Justiça aponta uma série de inovações trazidas pela Lei Maria da Penha, entre elas:

Tipifica e define a violência doméstica e familiar contra a mulher; Estabelece as formas da violência doméstica contra a mulher como física, psicológica, sexual, patrimonial e moral; Determina que a violência doméstica contra a mulher independe de sua orientação sexual; Determina que a mulher somente poderá renunciar à denúncia perante o juiz; Ficam proibidas as penas pecuniárias (pagamento de multas ou cestas básicas); Retira dos juizados especiais criminais (Lei n. 9.099/95) a competência para julgar os crimes de violência doméstica contra a mulher; Altera o Código de Processo Penal para possibilitar ao juiz a decretação da prisão preventiva quando houver riscos à integridade física ou psicológica da mulher; Altera a lei de execuções penais para permitir ao juiz que determine o comparecimento obrigatório do agressor a programas de recuperação e reeducação; Determina a criação de juizados especiais de violência doméstica e familiar contra a mulher com competência cível e criminal para abranger as questões de família decorrentes da violência contra a mulher e caso a violência doméstica seja cometida contra mulher com deficiência, a pena será aumentada em um terço (BRASIL, 2017b).

No entanto, passados onze anos de vigência da Lei há obstáculos na sua implementação que persistem. Segundo Campos (2017, p. 13) a resistência do Poder Judiciário pode ser apontada como um dos desafios. As medidas protetivas de urgência, por exemplo, podem ser solicitadas pela própria vítima ou pelo Ministério Público, mas encontram na burocracia e no tradicionalismo jurídico severos obstáculos para o seu cumprimento. Na grande maioria dos casos as medidas protetivas são negadas por falta de provas ou testemunhas. A inversão do ônus da prova não é autorizada pela Lei 11.340/2006, haja vista que a proteção às mulheres nesse momento é a prioridade. A inversão do ônus da prova favorece o agressor e não a ofendida, além de infringir a Lei Maria da Penha.

A Lei ainda dispõe que o Ministério Público seja comunicado quando houver o pedido de medida protetiva de urgência pela mulher, podendo assim produzir prova. Ainda, o indeferimento de uma medida protetiva de urgência sem fundamentação judicial adequada é inconstitucional conforme determina a Constituição Federal em seu artigo 93, inciso IX e os danos causados a vítima nesse caso são inúmeros. "As dificuldades de aplicação da Lei Maria da Penha que se observam no sistema jurídico, especialmente para a concessão de medidas protetivas, evidenciam a permanência de uma lógica tradicional" que persiste e se opõe a proteção da mulher, que foi dada pela Lei (CAMPOS, 2017, p. 14-18).

Portanto, a Lei Maria da Penha representa um grande marco na busca pelo reconhecimento dos direitos das mulheres e traz uma série de medidas judiciais que podem ser tomadas pelas mulheres vítimas de violência. O texto da Lei também representa um conjunto de políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres, cuja aplicação depende do compromisso do Poder Público.

### 3 POLÍTICAS PÚBLICAS

A Constituição Federal de 1988 prevê em seus artigos sobre os direitos sociais dos cidadãos brasileiros. Para que se possa efetivar esses direitos é necessária a implementação de políticas públicas, que tem como objetivos principais diminuir as desigualdades e garantir os direitos dos grupos sociais excluídos e vulneráveis, como é o caso das mulheres que sofrem com a desigualdade de gênero.

Por isso a importância de estudar as políticas públicas específicas para as mulheres, o contexto em que surgiram, de que forma se deu a sua implementação e monitoramento, para em seguida compreender os obstáculos para sua efetivação, que inclui a questão da previsão orçamentária.

#### 3.1 DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS

Os direitos sociais estão previstos no artigo 6º da Constituição Federal de 1988 e incluem “a educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e infância e a assistência aos desamparados.” (BRASIL, 2017a). Estes direitos buscam melhores condições de vida aos cidadãos, bem como diminuir as desigualdades sociais.

No entanto, pesquisas apontam<sup>6</sup> falhas no atendimento à saúde, problemas na educação, falta de amparo aos necessitados, entre tantos outros empecilhos. Dessa forma, percebe-se que os direitos sociais acabam não cumprindo seu papel, ou seja, em muitos casos não possuem efetividade. Um dos principais problemas da não efetividade dos direitos sociais é a precariedade na implementação de políticas públicas. É fundamental a criação e monitoramento dessas políticas para assegurar os direitos sociais, que necessitam de ampla participação do Poder Público.

Sobre o conceito de direitos sociais, José Afonso Silva (2001, p. 285) dispõe:

---

<sup>6</sup> No estado de Santa Catarina, por exemplo, no ano de 1990, 14,2% das crianças de 7 a 14 anos não estavam cursando o ensino fundamental. Em 2006, o Ministério da Educação tomou algumas providências para melhorar a qualidade da educação, mas mesmo assim, em 2015, 41,1% ainda estavam fora da escola (ODM, 2017).

Os direitos sociais, como dimensão dos direitos fundamentais do homem, são prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais. São, portanto, direitos que se ligam ao direito de igualdade.

Para Appio (2005, p. 136) as políticas públicas podem ser definidas como dispositivos de execução de programas políticos, que se baseiam na intervenção do Estado na sociedade, com o intuito de garantir as pessoas igualdade de oportunidades, buscando assegurar uma existência digna a todos.

Não é simples chegar a um conceito de políticas públicas, mas geralmente, o termo remete a um conjunto, medidas isoladas, executadas pelo Estado com o escopo de dar efetividade aos direitos fundamentais e ao Estado Democrático de Direito. Pelas múltiplas formas pelas quais as políticas públicas estão sujeitas para a efetivação dos direitos fundamentais, torna difícil sua qualificação (FREIRE JUNIOR, 2005, p. 47-48).

Para Bucci (2002, p. 241) políticas públicas no direito, consistem na intersectorialidade entre as áreas jurídica e política, assumindo que há uma ligação entre essas duas áreas, tornando público os processos dessa ligação na estrutura do poder, Estado e Administração Pública.

Dentro da tipologia das políticas públicas, existe uma classificação das políticas, que é o que diferencia as políticas sociais e econômicas ou macroeconômicas. As políticas sociais tratam das áreas como saúde, educação, assistência social. Já as macroeconômicas abrangem a política fiscal e política monetária, tratando de assuntos como o controle da inflação, taxas de juros, taxas de câmbio, comércio internacional, entre outros temas (SCHMIDT, 2008, p. 2313). E, nesse sentido:

As políticas públicas no Brasil se desenvolvem, portanto, em duas frentes, quais sejam, políticas públicas de natureza social e de natureza econômica, ambas com um sentido complementar e uma finalidade em comum, qual seja, de impulsionar o desenvolvimento da nação, através da melhoria das condições gerais de vida de todos os cidadãos (APPIO, 2005, p. 136).

É de grande importância analisar o ciclo político e seus principais momentos nos processos político-administrativos, visto que estão em constante movimento. Assim, uma boa parte dos estudiosos verifica que existem cinco fases

no ciclo das políticas públicas, são elas: percepção e definição dos problemas; inserção na agenda política; formulação; implementação; e avaliação. Já outros estudiosos, criticam a análise da política seguindo esse ciclo, alegando que o mundo real da política vai muito além da divisão de estágios ou fases (SCHMIDT, 2008, p. 2315).

Sobre a fase um, da percepção e definição dos problemas, João Pedro Schmidt (2008, p. 2316) afirma:

Transformar uma situação de dificuldade em problema político é a primeira condição para que uma questão possa gerar uma política pública. O número de situações problemáticas em um ambiente social é praticamente infinito. Mas, somente algumas delas tornam-se objeto de atenção da sociedade e do governo e entram na agenda política. As dificuldades das mulheres e dos idosos, por exemplo, são seculares no Brasil, mas só nas últimas décadas passaram a ser objeto de políticas específicas.

A fase dois, da inserção na agenda política, pode ser determinada como questões e temas que chamem a atenção dos cidadãos e governo. Não se trata de um documento escrito, mas sim de questões importantes debatidas pelos agentes públicos e sociais, com grande desdobramento na opinião pública. Não existe uma agenda pronta, “natural”, é uma construção constante. Ainda, a mídia desempenha papel importante para chamar a atenção aos problemas sociais e levar sua inclusão na agenda política (SCHMIDT, 2008, p. 2316).

A fase três, da formulação, é o período de definir a melhor forma de solucionar o problema político e a escolha das opções a serem usadas. Trata-se de um momento que envolve divergências, negociações e acordos entre os agentes que possuem competência para decisão e os grupos sociais que estejam interessados. A fase da formulação não é apenas técnica, mas também política, isto é, norteadas por interesses e preferências. A formulação de uma política estabelece as diretrizes, objetivos, metas e a atribuição de responsabilidades. As políticas se concretizam através de Planos ou Programas, dos quais se originam Projetos, que se transformam em ações (SCHMIDT, 2008, p. 2317-2318).

A implementação, fase quatro, é a fase de efetivação da formulação. Isso ocorre através de ações e atividades que efetivam as diretrizes, programas e projetos. Não é somente um período para executar o que foi planejado anteriormente. São definidas novas decisões sobre alguns pontos da formulação inicial. Um dos fatores que contribuem para o sucesso ou fracasso das políticas

públicas, é a combinação entre o momento da formulação e implementação, pois o entendimento dos objetivos e das metas das políticas depende em grande parte da compreensão e conhecimento entre formuladores e implementadores. Estudos sobre a implementação de políticas públicas demonstram que existem dois aspectos sobre o processo decisório nessa fase, o *top down* e *bottom up*<sup>7</sup> (SCHMIDT, 2008, p. 2318-2319).

Já sobre a fase cinco, da avaliação, João Pedro Schmidt (2008, p. 2320) destaca:

A avaliação de uma política consiste no estudo dos êxitos e das falhas no processo de sua implementação. Ela proporciona retroalimentação (feedback) e pode determinar a continuidade ou a mudança da política, podendo ser realizada pelas próprias agências e por encarregados da implementação ou por instâncias independentes (órgãos externos, universidades, centros, consultores).

Os aspectos considerados na fase da avaliação de políticas públicas são a eficácia (que diz respeito aos resultados obtidos) e a eficiência (sobre a relação entre resultados e custos), e ainda vale acrescentar a efetividade e a legitimidade. A avaliação é uma espécie de instrumento democrático, que possibilita ao eleitorado realizar o controle sobre como os governantes desempenham suas ações (SCHMIDT, 2008, p. 2320-2321).

Portanto, como foi visto, as políticas públicas visam proteger grupos sociais excluídos, vulneráveis, que padecem com as desigualdades, como é o caso das mulheres no Brasil, que sofrem com a desigualdade e violência há muitos anos e nas mais variadas formas. Buscando combater esse grave problema social, surgiram os movimentos feministas que influenciaram na construção da Lei nº 11.340/2006, conhecida como Lei Maria da Penha, e foram fundamentais na luta das mulheres pela desigualdade de gênero.

Mesmo após inúmeros avanços com a criação da Lei, há de se falar em problemas que ainda persistem. E nesse sentido, a criação de políticas públicas

---

<sup>7</sup> "O enfoque *top down* descreve a implementação como um processo de cima (nível político) para baixo (nível técnico). As análises empíricas evidenciaram que esse modelo não é viável na prática. Entre a decisão política e sua aplicação na ponta há inúmeros atores envolvidos, requerendo uma série de acordos e mediações, que resultam em alterações significativas em relação ao inicialmente previsto. O enfoque oposto, denominado *bottom up*, de baixo para cima, enfatiza exatamente os atores, suas relações e negociações, o peso dos interesses locais e dos funcionários que trabalham diretamente com os cidadãos, as necessárias adaptações ao longo do processo." (SCHMIDT, 2008, p. 2319).

específicas para as mulheres é de extrema importância. Para tanto, é necessário compreender o contexto em que surgiram as políticas públicas para as mulheres e sua compreensão na Constituição Federal.

### 3.2 A COMPREENSÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Os debates sobre políticas sociais tiveram início no Brasil no cenário político dos anos 80, quando inicia o enfrentamento contra a ditadura militar da época e a busca por uma criação de um Estado democrático. Essa situação está relacionada à crise brasileira dos anos 80, ao observar-se um elemento político ligado à crise do autoritarismo e a mudança que marcou a democratização do Brasil (RAICHELIS, 2006, p. 04-05).

A Constituição Federal de 1988 é resultado de um grande conjunto de forças sociais que deram início ao debate e propostas a serem feitas diante da crise social entre Estado e sociedade. Impulsionou-se o debate sobre as políticas públicas, principalmente as de caráter social, em meio à crise do Estado autoritário e difícil momento social na década de 1980<sup>8</sup> (RAICHELIS, 2006, p. 05).

É importante salientar que apesar dos anos 80 terem sido um período em que houve o agravamento de desigualdades sociais, foi ao mesmo tempo, ainda que contraditoriamente, um momento de muitos avanços democráticos importantes na história política do Brasil. Alguns instrumentos da democracia direta como o plebiscito e projetos de iniciativa popular foram criados como formas de ampliar a participação da população nas questões políticas. Nesse contexto, surgem os conselhos gestores de políticas públicas, que foi uma das principais inovações democráticas, criada pela Constituição Federal de 1988 (RAICHELIS, 2006, p. 05).

Os conselhos gestores de políticas públicas constituem uma das principais experiências de democracia participativa no Brasil contemporâneo. Presentes na maioria dos municípios brasileiros, articulados desde o nível federal, cobrindo uma ampla gama de temas como saúde, educação, moradia, meio ambiente, transporte, cultura, dentre outros, representam uma conquista inegável do ponto de vista da construção de uma institucionalidade democrática entre nós. Sua novidade histórica consiste em apostar na intensificação e na institucionalização do diálogo entre

---

<sup>8</sup> "A década de 1980 ficou conhecida como década perdida, em função do aumento da pobreza e da miséria que ocorreu neste período." (RAICHELIS, 2006, p. 05).



governo e sociedade – em canais públicos e plurais – como condição para uma alocação mais justa e eficiente dos recursos públicos (TATAGIBA, 2005, p. 209).

A Constituição Federal de 1988 inovou quando passou a dedicar às políticas públicas e programas sociais aos direitos fundamentais dos cidadãos, principalmente, os direitos sociais, buscando a efetivação da cidadania das pessoas, incluindo a cidadania das mulheres (BRASIL, 2012). Promoveu ainda a participação social dos cidadãos e cidadãs na implementação das políticas públicas, principalmente em seus artigos 198 e 204 (BRASIL, 2017a).

No artigo 198, inciso III, a Constituição traz a participação da comunidade nas ações e serviços públicos. Já no artigo 204, inciso II, dispõe sobre a participação da população, através de organizações, na formulação das políticas e no controle das ações (BRASIL, 2017a).

Ainda, estabelece em seu artigo 226, parágrafo 8º, que “[...] o Estado assegurará a assistência à família na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações.” (BRASIL, 2017a). Ou seja, demonstra que o Estado tem papel importante no combate à violência seja ela qual for.

Assim, a violência contra as mulheres, é um exemplo de um fenômeno grave e urgente, que afeta não somente a saúde das mulheres, mas também diversas áreas da sociedade (LOPES, 2008, p. 42). Nesse sentido, surge a importância da criação de políticas públicas específicas para as mulheres, que visam assegurar o direito a viver uma vida livre de violência.

As políticas públicas de enfrentamento a violência contra as mulheres vêm se fortalecendo desde a criação da SPM (Secretaria de Políticas para as Mulheres) em 2003, através da elaboração de diretrizes, estratégias de gestão e monitoramento. Antes as iniciativas de enfrentamento à violência contra as mulheres eram definidas em capacitar os profissionais que atuam na rede de atendimento às mulheres em situação de violência e criar serviços especializados como Casas-abrigo e Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (BRASIL, 2011b).

Essas políticas referentes à violência contra as mulheres passaram a ser ampliadas e essa ampliação está apresentada em vários planos e leis, como: os Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres, a Lei Maria da Penha, a Política e o Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, as Diretrizes de

Abrigo das Mulheres em situação de Violência, as Diretrizes Nacionais de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres do Campo e da Floresta, Norma Técnica de Padronização dos Centros de Atendimento à Mulher em situação de Violência, Norma Técnica de Padronização das Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher, entre outros (BRASIL, 2011b).

Como uma das principais políticas públicas para as mulheres em situação de violência doméstica, tem-se como já citado, o Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência Contra a Mulher, que foi lançado em 2007, como um projeto do governo federal com o intuito de prevenir e combater todas as formas de violência contra as mulheres. O Pacto Nacional busca desenvolver políticas amplas e voltadas especialmente às mulheres rurais, negras e indígenas em situação de violência, em razão da discriminação a que estão sujeitas e em decorrência de sua fragilidade social. As ações serão implementadas nos diferentes âmbitos da vida social, como por exemplo, na educação, na saúde, na assistência social, entre outros (BRASIL, 2007).

No início, o Pacto Nacional contou com recursos de R\$ 1 bilhão de reais para por estas ações em prática, a coordenação do Pacto é feita pela SPM, da Presidência da República e as ações são executadas por um conjunto de ministérios e secretarias especiais. São objetivos específicos do Pacto:

Reduzir os índices de violência contra as mulheres; promover uma mudança cultural a partir da disseminação de atitudes igualitárias e valores éticos de irrestrito respeito às diversidades de gênero e de valorização da paz; garantir e proteger os direitos das mulheres em situação de violência, considerando as questões raciais, étnicas, geracionais, de orientação sexual, de deficiência e de inserção social, econômica e regional (BRASIL, 2007).

No primeiro ano o Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres foi implementado em onze estados, que foram eleitos seguindo parâmetros como o tamanho da população feminina no estado, os índices de violência observados e o número de serviços da Rede de Atendimento as mulheres existentes. São eles: São Paulo, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Bahia, Ceará, Pernambuco, Pará, Amazonas, Rio Grande do Sul, Distrito Federal e Tocantins. A partir do segundo ano do Pacto, os demais estados brasileiros foram incorporados até que se alcançasse todo o território nacional (BRASIL, 2007).

Dessa forma, para que se possa melhor compreender como se dá a implementação dessa política pública criada exclusivamente para as mulheres, e outras políticas públicas em geral, é importante estudar como funciona o processo de implementação e o monitoramento.

### 3.3 A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

De acordo com Lima e D'Ascenzi (2013, p. 102) existem na doutrina duas abordagens que tratam da implementação de políticas públicas. A primeira possui como objetivo principal o estudo do procedimento de formulação da política pública e a segunda, trata sobre os elementos do âmbito em que as políticas serão implementadas. A implementação é uma consequência do caminho do processo que lhe deu início, assim, o foco é conduzido à formulação.

A implementação faz parte de umas das fases do ciclo de política e diz respeito à realização de atividades que autorizam que ações sejam implementadas, buscando obter as metas previamente definidas na fase de formulação das políticas (SILVA; MELO, 2000, p. 04).

Na etapa de formulação são determinadas as metas, os recursos e o tempo da atividade de planejamento. Assim, com esses dois critérios pode-se mensurar a eficiência e grau de eficácia dos programas ou políticas. A tradicional visão do ciclo de política não leva em conta os pontos correspondentes à implementação e seus efeitos sobre a formulação das políticas, ou seja, não considera como um processo. A implementação é exteriorizada em programas ou projetos, realizados de cima para baixo, modelo *top down*. Em outro panorama, a implementação de políticas é tida como um processo e aparece com um papel importante (SILVA; MELO, 2000, p. 04-05).

Para tanto deve haver um controle social, que é de extrema importância para o acompanhamento de políticas públicas e no contexto brasileiro se efetiva através do processo de mobilização social, de acordo com a habilidade da sociedade civil de intervir na gestão pública. Isso se dá de forma coletiva, por meio de apoderamento de processos, participação nos questionamentos, fiscalização das ações do governo, orientando as ações e preferências do Estado (PEDRINI; ADAMS; SILVA, 2007, p. 226).

A meta consiste no alcance dos objetivos de políticas públicas que gerem os melhores resultados em termos de bens e serviços à população. A qualidade do controle social depende do nível do ambiente democrático e de condições da participação cidadã, estando vinculado, ainda, ao clima de (des)confiança em relação ao Estado quanto à sua capacidade de responder as necessidades e demandas da sociedade (PEDRINI; ADAMS; SILVA, 2007, p. 226-227).

As políticas públicas se concretizam através de planos, que podem ser de caráter geral ou setorial, sendo a lei o instrumento normativo do plano, na qual se estabelecem os objetivos das políticas, instrumentos para sua realização e condições de implementação. A política é como um processo de escolha dos meios que serão utilizados para realizar os propósitos do governo, com a cooperação dos agentes públicos e privados (BUCCI, 2002, p. 258-259).

Para executar programas e ações, o modelo orçamentário brasileiro está estabelecido na Constituição Federal<sup>9</sup> de 1988 e é composto de três mecanismos: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). O PPA possui o papel de determinar as diretrizes, objetivos e metas da administração pública, compete a LDO todos os anos, formular as políticas públicas e as preferências para o exercício seguinte e a LOA, tem como objetivo avaliar a receita e estabelecer a programação dos gastos para o exercício financeiro (GONTIJO, 2017).

As LDO e os orçamentos anuais devem estar em harmonia com o que determina o PPA, assim como os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição Federal ou outros criados no tempo de governo (IPEA, 2015).

Nenhum investimento cuja execução ultrapassar um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no PPA ou sem lei que autorize tal inclusão, sob pena de crime de responsabilidade. As emendas parlamentares à LDO e ao orçamento somente serão apreciadas pela comissão mista pertinente do Congresso Nacional se compatíveis com a lei do PPA (Artigos 165, 166 e 167 da Constituição Federal). (IPEA, 2015).

O artigo 74, inciso I e II da Constituição Federal, ainda dispõe que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, controle

---

<sup>9</sup> Art. 165 - "Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais." (BRASIL, 2017a).

interno com o objetivo de “avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União” e “comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal” assim como da aplicação de recursos públicos pelas entidades de direito privado (BRASIL, 2017a).

O processo administrativo de formulação e execução das políticas públicas também pode ser definido como um processo político. O êxito de qualquer política pública está associado com a qualidade do processo administrativo que antecede sua realização e que a implementa. A capacitação técnica dos servidores públicos determinará, na prática, os resultados da política pública (BUCCI, 2002, p. 269).

Contudo, encontram-se desafios na implementação das políticas públicas, e como um dos principais vale citar a questão da previsão orçamentária. Segundo dados que serão apontados posteriormente, verificar-se-á que no atual governo federal, por exemplo, houve cortes altos nos valores disponibilizados para políticas públicas para as mulheres, o que prejudica diretamente seus direitos e os coloca sob ameaça.

### 3.4 O PROBLEMA DO ORÇAMENTO E A EFETIVIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Na busca pela implementação e efetividade das políticas públicas o papel do orçamento é muito importante. Criam-se as políticas, mas há escassez de recursos para de fato efetivá-las. E assim, a atuação do Estado por meio de políticas públicas exige atenção dos órgãos públicos. Como foi visto, o planejamento orçamentário brasileiro se dá através da aprovação e execução das leis: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

Ao tratar dos investimentos, a Constituição Federal prevê que são prioritários os direitos relacionados: a habitação, saneamento básico e transportes urbanos (artigo 21, XX), a reforma agrária (artigo 184 e seguintes), e a seguridade social, que compõe um conjunto de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da

sociedade, visando garantir os direitos à saúde, previdência e assistência social (artigo 194). (BRASIL, 2017a).

Ainda, o artigo 170 dispõe que as políticas públicas devem atender aos princípios da "[...] ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tendo por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social [...]" (BRASIL, 2017a).

Sem planos e orçamento, fica impossível implementar as políticas públicas e assim é necessário compreender o regime de finanças públicas do Estado e seu planejamento. Por isso, a importância de estudar a classificação orçamentária.

Cada classificação é uma lista de códigos e seus significados, por meio da qual os diversos itens de receitas e despesas são agregados em classes semelhantes. De acordo com os critérios utilizados, torna-se possível a criação de diversos tipos de classificações, cada uma apropriada para determinado tipo de análise (MORGADO, 2011, p. 5).

A Lei nº 4.320/64 também ressalta as normas de direito financeiro para criação e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Segundo Morgado (2011, p. 10):

Na elaboração do Orçamento Público, a Administração faz o planejamento dos gastos de governo ao longo de um período considerado. Utilizando-se de diversas técnicas administrativas, basicamente esse processo envolve a escolha gerencial e política sobre alguns grupos de dispêndio em preterição de outros. É por meio do Orçamento Público que a Administração determina onde irá realizar suas obras, as dimensões dos serviços públicos ofertados, dentre inúmeras outras questões de grande importância. Em suma, é por meio do orçamento que a Administração planeja e executa suas atividades.

Conforme já observado, o orçamento deve prever as políticas públicas, seguindo o que dispõe a legislação. De acordo com dados recentes sobre as políticas públicas previstas para as mulheres, o orçamento deixa a desejar. Segundo o INESC, com a diminuição do orçamento e desmonte institucional no ano de 2017, as mulheres estão com seus direitos ameaçados. De acordo com lideranças femininas, com o que está previsto em 2017 para as políticas públicas e ações em defesa dos direitos das mulheres, fica evidente o descaso do atual governo com o tema (INESC, 2017).

No orçamento de 2017 do governo federal com relação ao direito das mulheres, estão os seguintes programas: a Assistência Técnica para agricultoras

familiares, o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar – PAA, Promoção da Igualdade Racial e Superação do Racismo, As mulheres e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf e Programa Políticas Para as Mulheres: Promoção da Igualdade e Enfrentamento à Violência (INESC, 2017).

Há um programa orçamentário destinado às mulheres no orçamento público federal, que tem como propósitos:

Promover a autonomia econômica, social e sexual e a garantia de direitos, considerando as mulheres em sua diversidade e especificidades; 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; 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, LBTs, urbanas, rurais, do campo, da floresta, das águas, de povos e comunidades tradicionais, de povos indígenas e dos distintos grupos étnico-raciais e geracionais; e Ampliar a política nacional de enfrentamento a todas as formas de violência contra as mulheres, considerando sua diversidade e especificidades (INESC, 2017).

Tratando de recurso, o programa encontra-se hoje em situação crítica. No ano de 2016, dos R\$ 116 milhões destinados ao programa, foram gastos apenas R\$ 83 milhões. Já em 2017, somente R\$ 93 milhões foram autorizados. Um exemplo da diminuição de recursos é a ação orçamentária “atendimento às mulheres em situação de violência” que em 2016, contou com valor de R\$ 43 milhões e foram gastos R\$ 41 milhões. No ano de 2017, os valores disponíveis foram diminuídos para R\$ 17 milhões (INESC, 2017).

Outra pesquisa, disponibilizada pelo site Brasil de Fato, apontou que no mês de março o atual governo federal diminuiu em 61% a quantia destinada para atendimento às mulheres em situação de violência. O orçamento que era de R\$ 42,9 milhões passou para R\$ 16,7 milhões, após a redução orçamentária. Também nesse mês, o governo federal removeu valores para as políticas públicas direcionadas as mulheres, depois de uma diminuição de 54% no orçamento. Estão disponibilizados para essas políticas somente R\$ 5,3 milhões (ROSALLES, 2017).

Essa redução de recursos disponibilizados para políticas públicas em defesa dos direitos das mulheres vítimas de violência está relacionada com a baixa prioridade dada às questões de gênero no atual governo federal, que é pautado pelo conservadorismo, aspecto que pode ser visto na retirada da expressão “gênero” de

toda a legislação, como os planos de educação. Há uma questão política envolvida, que não prioriza a violência de gênero como um tema merecedor de recursos e investimentos. Ou seja, a questão orçamentária é um obstáculo na implementação das políticas públicas para as mulheres, mas que deve ser concebida como um reflexo de uma postura política do atual governo federal, que relegou os direitos das mulheres para um degrau inferior, fora da agenda política.

Portanto, fica evidente o pouco compromisso do atual governo no que diz respeito às políticas públicas, em especial aquelas referentes às mulheres. Observa-se que essas políticas vêm sofrendo com poucos recursos disponibilizados para serem de fato implementadas, isso compromete sua efetividade e consequentemente, o direito das mulheres, que esperam do Estado, auxílio para viver livre da violência.



## 4 A LEI MARIA DA PENHA E SUA APLICAÇÃO NO ESTADO DE SANTA CATARINA

A Lei nº 11.340/2006 conhecida como Lei Maria da Penha, trouxe inúmeros avanços no combate à violência contra a mulher, como a criação das medidas protetivas e dos serviços e instituições que compõem a Rede de Atendimento as Mulheres. Como será visto neste capítulo com mais detalhes, com a vigência da Lei e a criação dos serviços da Rede, os índices de violência doméstica no Brasil e no estado de Santa Catarina diminuiram, por isso a importância de conhecer esses serviços disponíveis que auxiliam as vítimas.

### 4.1 O ARTIGO 35 DA LEI MARIA DA PENHA: ANÁLISE DA ESTRUTURA DE ATENDIMENTO ÀS MULHERES EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA PREVISTA EM LEI

Uma das principais inovações trazidas pela Lei Maria da Penha foi a criação de serviços e instituições para as mulheres em situação de violência, que estão previstos no artigo 35 da Lei e compõem a rede de atendimento as mulheres. Este artigo dispõe que:

[...] a União, o Distrito Federal, os Estados e Municípios poderão criar e promover no limite de suas competências: centros de atendimento integral e multidisciplinar para mulheres e respectivos dependentes em situação de violência doméstica e familiar (inciso I); casas-abrigos para mulheres e respectivos dependentes menores em situação de violência doméstica e familiar (inciso II); delegacias, núcleos de defensoria pública, serviços de saúde e centros de perícia médico-legal especializados no atendimento à mulher em situação de violência doméstica e familiar (inciso III); programas e campanhas de enfrentamento da violência doméstica e familiar (inciso IV); e centros de educação e de reabilitação para os agressores (inciso V). (BRASIL, 2017d).

Esse artigo 35 será a base de estudos do presente capítulo. Com a criação da SPM, as políticas públicas de enfrentamento a violência passaram a ser expandidas e a abranger ações de prevenção, de garantia de direitos e de responsabilização dos agressores. Na questão da assistência, a rede de atendimento as mulheres foi ampliada e passou a incluir novos serviços além das Casas-Abrigo e DEAMs, como: centros de referência da mulher, defensorias da mulher, promotorias da mulher ou núcleos de gênero nos Ministérios Públicos,

juizados especializados de violência doméstica e familiar contra a mulher, Central de Atendimento à Mulher (Ligue 180), entre outros. (BRASIL, 2011a).

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

A Rede de Atendimento as Mulheres refere-se a ações e serviços de diversos âmbitos, como da assistência social, da justiça, da segurança pública e da saúde, que buscam ampliar e aprimorar a qualidade do atendimento, dar o direcionamento apropriado das mulheres em situação de violência e a humanizar o atendimento. Portanto, “a rede de atendimento às mulheres em situação de violência é parte da rede de enfrentamento à violência contra as mulheres.” (BRASIL, 2011a).

A criação da SPM foi importante para a criação de uma rede de atendimento às mulheres, pois foram disponibilizados recursos para a criação de serviços e a implementação de políticas públicas. Assim, as ações mudaram de rumo, com o início da formulação da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. Ainda, a criação do Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, em 2007, fortalece a necessidade de uma rede estruturada que atenda as mulheres (BRASIL, 2011a).

Além do Pacto e da Política Nacional de Enfrentamento à Violência, a própria Lei Maria da Penha e a criação da Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180, também podem ser destacadas como importantes para a consolidação da rede de enfrentamento à violência contra as mulheres e da rede de atendimento às mulheres em situação de violência (BRASIL, 2011a).

Sobre a Lei nº 11.340/2006 e o que trata seu artigo 35, sobre os Centros de Atendimento Integral (inciso I), Sérgio Ricardo de Souza (2007, p. 145) dispõe:

O inciso I prevê a implantação dos indispensáveis “centros de atendimento integral e multidisciplinar para mulheres e respectivos dependentes em situação de violência doméstica e familiar”, cuja função principal é integrar a vítima direta da violência familiar (a mulher) e as vítimas indiretas (os dependentes), à cidadania, “asseguradas as oportunidades e facilidades para viver sem violência, preservar sua saúde física e mental e seu aperfeiçoamento moral, intelectual e social”.

As Casas-Abrigos (inciso II) são reservadas ao acolhimento provisório de mulheres em situação de violência doméstica e seus filhos menores de idade, e tem o papel de proteger e amparar. Além disso, conduzem as mulheres para os tratamentos necessários, incluindo os de caráter psíquico, tratando a questão da violência, capacitando as mulheres para o mercado de trabalho, oferecendo-lhes oportunidades para superar sua condição histórica de inferioridade, humilhações e violência, para que tenham mais confiança e melhorem sua autoestima (CAMPOS; CORRÊA, 2007, p. 479).

Ainda, com um valor histórico na área de proteção social para as mulheres em situação de violência doméstica, as casas-abrigo constituem uma política pública fundamental, porque muitas vezes, as mulheres devem ser levadas para um local seguro, o que acaba significando para elas a única alternativa de sobrevivência. Simultaneamente, com outras políticas públicas previstas na Lei Maria da Penha, a criação e manutenção das casas-abrigo são de extrema importância no enfrentamento do problema da violência doméstica no Brasil (CAMPOS; CORRÊA, 2007, p. 480).

O inciso III trata das Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAMs) que são unidades especializadas da Polícia Civil e tem como objetivos realizar ações de prevenção, apuração, investigação e enquadramento legal. Nas delegacias é possível requerer medidas protetivas de urgência nos casos de violência contra a mulher e pode ser registrado o B.O (Boletim de Ocorrência). Os órgãos da Defensoria Pública fornecem assistência jurídica gratuita para pessoas de poucos recursos, que não tenham condições de pagar honorários aos advogados e os custos de um processo (YAMAMOTO, 2017).

Os centros de perícia médico-legal ainda do inciso III são serviços que obtém provas em crimes como lesão corporal, estupro e homicídio. Estes serviços são fundamentais para comprovar delitos. Os serviços de perícia médica são realizados pelos departamentos médico-legais (DML) ou pelos institutos médico-legais (IML) (CAMPOS, 2015, p. 400).

Os programas e campanhas de enfrentamento da violência doméstica e familiar (inciso IV) têm natureza preventiva e educativa, cabendo-lhes o papel de alterar os padrões baseados em falsas ideias que incluíram na sociedade uma cultura de que a mulher é um ser humano inferior ao homem. Os meios de

comunicação devem dar lugar a esses programas, assim como os níveis escolares, já que a discriminação pode começar na pré-escola (SOUZA, 2007, p. 149).

Os Centros de Educação e Reabilitação para Agressores (inciso V) são direcionados para a educação e reabilitação das pessoas que tenham praticado violência doméstica e são indispensáveis para evitar a reincidência. Sendo uma experiência já aplicada com êxito em alguns países que adotaram práticas que visam à erradicação da causa da violência, e não apenas do tratamento punitivo, até porque em muitos casos o agressor age de tal modo, em consequência da formação familiar e cultural em que foi criado, por isso é importante orientá-lo que está agindo de forma equivocada e que necessita se reabilitar, buscando novos valores (SOUZA, 2007, p. 149).

Além dessas instituições previstas pela Lei Maria da Penha, a rede de atendimento à mulher em situação de violência ainda possui outros serviços não especializados como: hospitais, delegacias comuns, polícia militar, Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), Ministério Público e defensorias públicas. Já os serviços especializados são aqueles que atendem somente as mulheres, quais sejam: Centros de Atendimento à Mulher em situação de violência, Casas Abrigo, Casas de Acolhimento Provisório ou chamadas Casas-de-Passagem, Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher, Núcleos da Mulher nas Defensorias Públicas, Promotorias Especializadas, Juizados Especiais de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, Central de Atendimento à Mulher - Ligue 180, entre outros (BRASIL, 2011a).

Portanto, os serviços e instituições previstos no artigo 35 da Lei Maria da Penha, que compõem a rede de enfrentamento e a rede de atendimento as mulheres, são de suma importância no combate à violência doméstica e familiar, mas é necessário que esses serviços atuem de forma articulada e integrada.

#### 4.2 ANÁLISE DE DADOS DE ÓRGÃOS OFICIAIS REFERENTES À VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES NO BRASIL

A sociedade brasileira é marcada pela discriminação de gênero e as desigualdades nesse âmbito implicam na forma como as mulheres são atingidas pela violência (MARTINS; CERQUEIRA; MATOS, 2015). Infelizmente ainda

predomina na sociedade uma cultura machista de que a mulher é inferior ao homem, difícil de ser desconstruída. Dados do Mapa da Violência de 2015, Relatório Final da CPMI de 2013, entre outras pesquisas realizadas pelo Data Senado, apontam elevados índices de violência no Brasil. Nos últimos anos, em virtude de inúmeros avanços no combate a violência doméstica (que se deram pelas lutas das mulheres através dos movimentos feministas, criação da Lei nº 11.340/2006 e implementação de políticas públicas) esses dados diminuíram de forma significativa, mas ainda assim, o problema da violência persiste no cotidiano e os índices continuam altos.

Um estudo feito em 2005, pela Sociedade Mundial de Vitimologia, instituição com sede na Holanda, sobre a condição feminina em 54 países, apontou que as mulheres brasileiras são as que mais sofrem com a violência doméstica e familiar, 23% das mulheres estão sujeitas à violência. Em cerca de 70% dos casos de violência o agressor é o próprio marido ou companheiro. Em 40% dos casos, acontecem lesões corporais graves (CAMPOS; CORRÊA, 2007, p. 125).

Uma pesquisa realizada pelo Movimento Nacional dos Direitos Humanos observou que 72% dos homicídios de mulheres foram praticados por homens que privavam sua intimidade. Ainda, outra pesquisa divulgada pela Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), em 2004, apontou que 53% das mulheres vítimas de violência, conviviam com o agressor há mais de dez anos (CAMPOS; CORRÊA, 2007, p. 125).

No Brasil, em 14 de março de 1992, foi instaurada a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para investigar o problema da violência contra a mulher, tendo como presidente a Deputada Federal Sandra Starling e como relatora a Deputada Federal Etevalda Grassi de Menezes. Como suas conclusões mais importantes, vale citar: a) dificuldades no tocante ao levantamento de dados sobre os índices de violência solicitados às Delegacias da Mulher e às Comarcas; b) inexistência de uma nomenclatura unificada referente aos dados sobre violência contra a mulher; c) dados incompletos ou que chegaram tardiamente à CPI (SENADO FEDERAL, 2013a, p. 19).

Em 2003, a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) da exploração sexual contra crianças e adolescentes, apresentou “violações aos direitos humanos das meninas e adolescentes que eram submetidas à exploração sexual.” Tempo depois, no ano de 2013, a CPI do Tráfico de Pessoas, do Senado Federal, ressaltou a importância de mudanças na legislação atual, objetivando “proteger às mulheres do tráfico e punir os aliciadores e traficantes de mulheres.”

Após vinte anos da CPI da Violência Contra a Mulher e levando em conta o aumento do número de violência contra as mulheres, o Congresso Nacional considerou importante instalar uma CPMI para averiguar a atual situação da violência doméstica (SENADO FEDERAL, 2013a, p. 19).

A CPMI nasce no contexto em que a mais grave forma de violência – o homicídio - aumentou nos últimos 30 anos. Conforme o Instituto Sangari, nos últimos 30 anos foram assassinadas no país perto de 91 mil mulheres, sendo que 43,5 mil só na última década. O número de mortes nesses trinta anos passou de 1.353 para 4.297, o que representa um aumento de 217,6%, mais que triplicando (SENADO FEDERAL, 2013a, p. 20).

Os dados trazidos pela CPMI são preocupantes. Constatou-se que “dentre 84 países do mundo, o Brasil ocupa a 7ª posição, com uma taxa de 4,4 homicídios, em 100 mil mulheres.” Segundo uma pesquisa realizada em 2001 pela Fundação Perseu Abramo, 33% das entrevistadas afirmaram já ter sido vítima de alguma forma de violência física em sua vida, (24% de ameaças com armas de fogo a coibição do direito de ir e vir, 22% de agressões e 13% de estupro conjugal ou abuso); 27% sofreram violência psicológica e 11% afirmaram já ter sido vítima de assédio sexual (SENADO FEDERAL, 2013a, p. 21).

Em 2010, a Fundação Perseu Abramo expandiu a pesquisa sobre a violência e não foram observadas grandes mudanças:

Em 2001, cerca de uma em cada cinco mulheres (hoje 18%, e antes, 19%) afirmaram já ter sofrido alguma vez “algum tipo de violência de parte de algum homem, conhecido ou desconhecido”. Diante de 20 modalidades de violência citadas, no entanto, duas em cada cinco mulheres (40%) já teriam sofrido alguma, ao menos uma vez na vida, sobretudo algum tipo de controle ou cerceamento (24%), alguma violência psíquica ou verbal (23%), ou alguma ameaça ou violência física propriamente dita (24%). Comparando-se a 2001, quando apenas 12 modalidades de violência haviam sido investigadas, a taxa de mulheres que já sofreram alguma violência caiu de 43% para 34% - mais especificamente a taxa agregada de violências ou ameaças físicas oscilou de 28% para 24% e a de violências psíquicas caiu de 27% para 21%. (SENADO FEDERAL, 2013a, p. 21).

Os casos de denúncia aconteceram principalmente diante de ameaça à integridade física por armas de fogo (31%), espancamento, fraturas ou cortes (21%) e ameaças de espancamento à mulher ou aos filhos (19%). O órgão público mais procurado para denúncias foi a delegacia de polícia. A Delegacia da Mulher foi a mais procurada nos casos em que houve espancamento com marcas, fraturas ou

cortes, no entanto, ainda por um pequeno número de mulheres, cerca de 5%. (SENADO FEDERAL, 2013a, p. 21).

O Mapa da Violência (WAISELFISZ, 2015) de 2015, tratando especificamente sobre violência e homicídio contra as mulheres, também traz dados importantes, tendo como indicador o Sistema de Informações de Mortalidade (SIM), da Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS) do Ministério da Saúde (MS).

Pelos registros do SIM, entre 1980 e 2013, num ritmo crescente ao longo do tempo, tanto em número quanto em taxas, morreu um total de 106.093 mulheres, vítimas de homicídio. Efetivamente, o número de vítimas passou de 1.353 mulheres em 1980, para 4.762 em 2013, um aumento de 252%. A taxa, que em 1980 era de 2,3 vítimas por 100 mil, passa para 4,8 em 2013, um aumento de 111,1%. (WAISELFISZ, 2015, p. 11).

O mapa ainda fez uma comparação de dados antes e depois da edição da Lei nº 11.340/2006. Para fazer essa análise dividiu dois momentos: 1980/2006 (antes da Lei) e 2006/2013 (com a Lei em vigência). Identificou-se que nos anos anteriores à Lei o aumento do número de homicídios de mulheres foi de 7,6% ao ano; quando analisado de acordo a população feminina, o aumento das taxas no mesmo período foi de 2,5% ao ano. Já nos anos de 2006/2013, após a criação da Lei e estando esta em vigência, o crescimento do número desses homicídios diminuiu para 2,6% ao ano e o número das taxas baixou para 1,7% ao ano (WAISELFISZ, 2015, p. 11). Em pesquisa feita pelo IPEA, em 2015, também foi constatada que a diminuição do número de homicídios se deu por conta da criação da Lei Maria da Penha (MARTINS; CERQUEIRA; MATOS, 2015).

Uma pesquisa realizada pelo Data Senado sobre a violência contra a mulher, em 2013, apontou que no país, 99% das mulheres já ouviram falar sobre a Lei Maria da Penha, e isso em todas as camadas sociais. Mulheres de todas as idades, níveis de renda e escolaridade, credos ou raça/etnias, sabem da Lei criada para as mulheres em situação de violência doméstica. Todavia, a pesquisa avalia que “mais de 13 milhões e 500 mil mulheres já sofreram algum tipo de agressão. Destas, 31% ainda convivem com o agressor e das que convivem com o agressor, 14% ainda sofrem algum tipo de violência.” (SENADO FEDERAL, 2013b).

Esses dados implicam que cerca de 700 mil mulheres brasileiras, continuam sofrendo agressões. No entanto, de acordo com o Data Senado, após o advento da Lei Maria da Penha, grande parte das mulheres (66%) se sentem mais

protegidas. Sendo que na região Sul do Brasil, a eficiência da Lei é identificada por 80% das mulheres (SENADO FEDERAL, 2013b).

Em contrapartida, um estudo recente realizado pelo Observatório da Mulher juntamente com o Data Senado, concluiu que o número de mulheres vítimas de agressão subiu 61% em dois anos, de 2015 a 2017. O relatório foi realizado com base em entrevistas com 1116 mulheres de março a abril de 2017. Esses resultados geram algumas dúvidas, já que não se pode afirmar ao certo se esse aumento é decorrente do crescimento do número de agressões ou se houve mais conscientização das mulheres, que passaram a denunciar seus agressores (ROSALLES, 2017).

Ainda, outro dado preocupante trazido pela pesquisa, é sobre a Lei Maria da Penha. Constatou-se que “apesar de todas as mulheres entrevistadas já terem ouvido falar da Lei, 77% delas sabem pouco sobre ela. Sobre a sua aplicação, 53% a classificam como parcialmente protetora.” (ROSALLES, 2017).

Contudo, restou claro que após a edição da Lei Maria da Penha os índices de violência diminuíram significativamente, no entanto, é um problema que persiste. Em muitos estados brasileiros, como o de Santa Catarina, por exemplo, não existe uma estrutura de atendimento adequada às mulheres em situação de violência, o que será visto com detalhes no decorrer desse capítulo, fato que pode influenciar diretamente no aumento da violência.

#### 4.3 A IMPLEMENTAÇÃO DA REDE PREVISTA NO ARTIGO 35 DA LEI MARIA DA PENHA: ESTUDO DA ESTRUTURA DE ATENDIMENTO ÀS MULHERES EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA NO ESTADO DE SANTA CATARINA

No estado de Santa Catarina os casos de violência contra as mulheres, felizmente, comparado a outros estados, tem índices menores. De acordo com o relatório final da CPMI, realizado em 2013, o estado ocupa o 25º lugar no ranking nacional de violência contra a mulher, com uma taxa de 3,5 homicídios femininos em cem mil mulheres (SENADO FEDERAL, 2013a, p. 717). Em uma pesquisa realizada pelo Mapa da Violência de 2015 entre todas as capitais brasileiras, constatou-se que Florianópolis é a 25ª capital mais violenta (WASELFISZ, 2015).

Alguns municípios de Santa Catarina, em 2013, conforme o relatório da CPMI estavam entre os cem mais violentos do país: em 17º Lages, 45º Mafra, 83º



Criciúma, 89º Balneário Camboriú e 91º Chapecó (SENADO FEDERAL, 2013a, p. 717).

Antes, os dados atualizados sobre a Rede de Atendimento à Mulher em Santa Catarina eram disponibilizados no site oficial da SPM, no entanto, hoje estes dados estão desatualizados, fato resultante do processo de indefinição sobre a Secretaria durante o atual governo federal. A Secretaria continua funcionando, mas com poucos recursos e sem nenhuma nova ação direcionada ao avanço dos direitos das mulheres.

Com relação ao que o artigo 35 da Lei Maria da Penha prevê sobre os serviços disponibilizados para as mulheres em situação de violência, atualmente, segundo a Polícia Civil do estado de Santa Catarina, existem 28 Delegacias Especializadas que oferecem atendimento às mulheres em situação de violência. Todavia, a realidade é que são delegacias de proteção à mulher, à criança, ao adolescente e ao idoso, ou então são delegacias que atendem a todos os crimes, destinando apenas uma sala para o atendimento à mulher. Dessa forma, constata-se que não há Delegacia Especializada para o atendimento de mulheres no estado de Santa Catarina. Ainda, segundo dados relativos à violência contra as mulheres da Polícia Civil, “em 2013, foram instaurados 11713 inquéritos policiais, 68 Termos Circunstanciados e 3220 Autos de Prisão em Flagrante” pelas referidas Delegacias (SANTA CATARINA, 2014).

Em 2012 o Supremo Tribunal Federal julgou inconstitucional a lei da Defensoria Dativa, que fornecia auxílio jurídico gratuito a pessoas de poucos recursos em Santa Catarina e estabeleceu prazo de um ano para que o estado formasse a Defensoria Pública. Atualmente, de acordo com dados disponíveis na SPM, observa-se que Santa Catarina ainda não possui Núcleos ou Defensorias Especializadas de Atendimento à Mulher, ou chamados NUDEM, enquanto que boa parte dos outros estados brasileiros já possuem (SANTA CATARINA, 2017a).

De acordo com o site oficial do IGP (Instituto Geral de Perícias) de Santa Catarina, existem 13 IMLs no estado, nas cidades de: Araranguá, Blumenau, Criciúma, Curitiba, Florianópolis, Joinville, Jaraguá do Sul, Laguna, Porto União, São Bento do Sul, São Miguel do Oeste, São Lourenço do Oeste e Xanxerê. No entanto, nenhum desses centros de perícia médico-legal é especializado no atendimento as mulheres em situação de violência (SANTA CATARINA, 2017b).

As casas-abrigo segundo o relatório final dos Encontros Regionais sobre violência contra a mulher em Santa Catarina (setembro de 2012) são quatro: em Blumenau, Joinville, Criciúma e Caçador (SENADO FEDERAL, 2013a). Importante salientar sobre a casa-abrigo do município de Criciúma/SC, que foi criada conforme dispõe a Lei Maria da Penha, mas em junho de 2016 foi desativada por falta de demanda, ou seja, falta de vítimas de violência doméstica e familiar que procurassem o referido abrigo após a ocorrência das agressões. Fato intrigante, pois os números de violência contra as mulheres são elevados no município, segundo dados do site da Secretaria de Segurança Pública do estado de Santa Catarina (ROSA, 2017, p. 13-14). Atualmente, de acordo com ata de reunião do Conselho Municipal de Direitos das Mulheres de Criciúma no primeiro semestre de 2017, o Secretário de Assistência Social afirmou que a casa-abrigo encontra-se em regime de sobreaviso, ou seja, aguardando que haja demanda, se alguma mulher precisar de atendimento, a casa vai acolhê-la, enquanto isso, permanece fechada.

Sobre os programas e campanhas de enfrentamento da violência doméstica e familiar, o estado Santa Catarina conta com a participação em várias campanhas de combate à violência contra a mulher, ainda é importante destacar a participação no Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, e no programa “Mulher, Viver sem Violência” que tem o propósito de integrar e ampliar os serviços públicos existentes destinados às mulheres em situação de violência. São entregues ônibus para circular nos locais onde o acesso é mais restrito, que levam os serviços públicos até as mulheres, auxiliando o acesso delas aos seus direitos (BRASIL, 2011b).

Conforme informações que constam em uma cartilha disponibilizada pelo TJSC (Tribunal de Justiça de Santa Catarina) o estado possui apenas um Centro de Referência de Atendimento à Mulher em Situação de Violência – CREMV, localizado em Florianópolis (SANTA CATARINA, 2017c).

O estado de Santa Catarina conta com um único centro de reabilitação para agressores, na cidade de Blumenau. Sendo o centro, o primeiro com este objetivo no Brasil, criado há 13 anos, antes mesmo da edição da Lei Maria da Penha, pois a Lei de Execução Penal já permitia ao juiz determinar que o agressor comparecesse obrigatoriamente a programas de recuperação (DUARTE, 2016a). Ainda, a carência de políticas públicas é apontada como umas das dificuldades para criação dos centros de reabilitação (DUARTE, 2016b).

Existem também outros órgãos e instituições que apesar de não estarem previstos no artigo 35 da Lei, constituem a estrutura de atendimento as mulheres em situação de violência. Nesse contexto, a cartilha do TJSC dispõe sobre o CEDIM/SC (Conselho Estadual dos Direitos da Mulher) que fica situado em Florianópolis e traz ainda que existem 34 Conselhos Municipais dos Direitos da Mulher e 5 Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher nas cidades de Florianópolis, Chapecó, Lages, São José e Tubarão (SANTA CATARINA, 2017c).

De acordo com o site da SST (Secretaria de Assistência Social, Trabalho e Habitação) o estado possui 83 CREAS e 338 CRAS, que também fazem parte da rede de atendimento as mulheres (SANTA CATARINA, 2017d).

Dessa forma, fica evidente que o estado de Santa Catarina ainda precisa melhorar a sua rede de atendimento as mulheres em situação de violência. Não há delegacias especializadas no atendimento às mulheres e por isso acaba não lhes dando o suporte necessário e o atendimento não ocorre de forma adequada, os profissionais/policiais que atuam nessas delegacias, muitas vezes não estão capacitados para receber as vítimas. Ainda, o número de casas-abrigo ou espaços de acolhimento de mulheres disponíveis no estado é insuficiente para atender a demanda (SENADO FEDERAL, 2013a).

Contudo, a falta de serviços especializados para atender as vítimas torna difícil o enfrentamento da violência doméstica sofrida pelas mulheres. Várias medidas ainda devem ser tomadas por Santa Catarina, como capacitar os profissionais da área, criar Delegacias Especializadas da Mulher, Núcleos de Defensoria Pública e monitorar políticas públicas específicas para as mulheres.

#### 4.4 AÇÕES PÚBLICAS DIFERENCIADAS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA LEI MARIA DA PENHA E OBSTÁCULOS PARA OS AVANÇOS

Decorridos onze anos de vigência da Lei Maria da Penha, ainda existem desafios no cumprimento de seus objetivos. Alguns desses desafios dizem respeito à precariedade da rede especializada de atendimento as mulheres em alguns estados brasileiros, como o de Santa Catarina e a previsão orçamentária para a implementação de políticas públicas para as mulheres em situação de violência. Em contrapartida, surgiram inovações recentes, que estão sendo fundamentais no

combate a violência e por isso a importância de estudar brevemente quais essas inovações e de que forma funcionam.

Como uma das principais, tem-se a Patrulha Maria da Penha, que segundo o Conselho Nacional de Justiça é um projeto federal e tem como foco contribuir na efetivação das medidas protetivas às mulheres vítimas de violência doméstica e familiar. É uma ação que busca que a mulher denuncie seu agressor com segurança. Esse Projeto de Lei do Senado (PLS) 547/2015, da senadora Gleisi Hoffman foi aprovado pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) por unanimidade (BRASIL, 2017b). O trabalho conta com a participação de policiais militares, incluindo uma policial do sexo feminino e consiste na fiscalização do cumprimento das medidas protetivas às mulheres, através das visitas. Durante as visitas, questionam as mulheres para saber se o agressor está cumprindo as medidas protetivas e por fim, os policiais elaboram um relatório. Nas visitas a mulher pode ser encaminhada aos Centros de Referências da Mulher, as Delegacias Especializadas da Mulher e Varas da Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (ÂNGELO, 2017).

Nas Delegacias de Polícia as mulheres solicitam as medidas protetivas<sup>10</sup> de urgência, que são conduzidas ao Poder Judiciário no prazo de 48 horas. Após o Judiciário deferir as medidas, o descumprimento pelo agressor pode lhe acarretar a prisão preventiva ou o uso obrigatório de tornozeleira eletrônica. Se houver risco para a mulher, ela é inserida nas visitas da Patrulha Maria da Penha e serão efetuados encaminhamentos, sendo a mulher orientada de toda a Rede de Atendimento prevista no estado. Na visita serão tomados todos os cuidados para que a mulher se mantenha em segurança (ÂNGELO, 2017).

Outra inovação importante que vale ser citada e auxilia no combate a violência doméstica é a criação do botão do pânico. Segundo informações do Conselho Nacional de Justiça, esse equipamento, que é uma espécie de controle, pode ser acionado pela mulher emitindo um alerta quando ela se encontra em perigo iminente de agressão, para que seja socorrida. Segundo a juíza coordenadora das varas de violência doméstica e familiar contra a mulher do Tribunal de Justiça do Espírito Santo (TJES), Hermínia Maria Silveira Azoury: “O uso do botão resulta em

---

<sup>10</sup> As medidas protetivas hoje são definidas pelo magistrado, mas discutiu-se sobre o projeto de lei que permitiria que o delegado pudesse definir (PLC) 07/2016.

dois efeitos: inibidor para os agressores e encorajador para as mulheres voltarem às atividades rotineiras, como trabalhar ou mesmo sair à rua.” (RODRIGUES, 2016). O estado do Espírito Santo foi o primeiro a implantar o equipamento, chamado de Dispositivo de Segurança Preventiva. Após a implantação do botão do pânico na capital, Vitória, em 2013, 12 homicídios de mulheres por violência doméstica foram evitados, de acordo com dados apresentados pela juíza (RODRIGUES, 2016).

Também mais recentemente, em 2017, a PMSC (Polícia Militar de Santa Catarina) lançou a “Rede Catarina de Proteção à Mulher” que consiste num programa que busca a prevenção da violência doméstica:

[...] a Rede Catarina de Proteção à Mulher transcende os programas e projetos experimentados de patrulha Maria da Penha, pois é mais que uma patrulha, é mais que uma ronda de fiscalização de medidas protetivas. O programa é, de fato, a necessária atenção às mulheres vítimas de violência doméstica e familiar, que vai dar voz e dignidade a elas, a partir do conceito de que é possível fazer mais e melhor, de forma simples e efetiva (VIRÍSSIMO, 2017).

A estrutura do programa está dividida em três eixos: “ações proteção, policiamento direcionado ao problema e solução tecnológica” e para isso, o policiamento local deve instituir guarnição específica, titulada de Patrulha Maria da Penha, para realizar o atendimento as mulheres em situação de violência. A Rede Catarina de Proteção à Mulher é portanto, uma forma de prevenção da PMSC que “pode ser utilizada pelo comando local, conforme a necessidade, para manter a ordem pública, assim como a Patrulha Maria da Penha.” (VIRÍSSIMO, 2017).

Mesmo após esses avanços e inovações, há de se falar em formas de avançar na efetivação da legislação, pois alguns problemas persistem. Nesse sentido, Carmen Campos (2015, p. 394) afirma:

[...] a rede de atendimento é reduzida se considerarmos a diversidade regional e especialmente a dimensão geográfica do País, fato também constatado por outras pesquisas (OBSERVE, 2011). O Brasil possui 26 estados, um Distrito Federal e 5.570 municípios (IBGE, 2013) e a rede especializada de atendimento é composta de 977 serviços, o que significa que atinge menos de 20% dos municípios brasileiros.

Ainda, segundo Campos (2015, p. 394-395) as verbas estão nas capitais e grandes cidades, restando aos municípios menores poucos recursos para executar as políticas públicas. No entanto, é importante ressaltar que os serviços

especializados de atendimento à mulher vêm crescendo muito nos últimos anos. Contudo, a maioria desses serviços estão nas regiões metropolitanas, o que torna difícil o acesso das mulheres que residem em bairros afastados e regiões distantes, como na zona rural.

Mesmo sendo situados próximos uns dos outros e pertencentes à mesma instituição, há falta de comunicação entre os serviços da rede. Essa falta de articulação é um obstáculo e impede o oferecimento de outros serviços às mulheres. Dessa forma, a falta de articulação implica que alguns serviços disponíveis para as mulheres sejam pouco acessados (CAMPOS, 2015, p. 395).

Entre os maiores obstáculos na implementação da Lei, está o pouco compromisso político e a falta de orçamento adequada. A juíza de Direito do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, Madgéli Frantz Machado em entrevista afirma: “A Lei é ótima, mas se não houver uma gestão pública que dê prioridade para o enfrentamento à violência, não vamos conseguir implementá-la plenamente, nem conseguir chegar a uma igualdade entre homens e mulheres.” (YAMAMOTO, 2017).

O maior desafio após onze anos de vigência da Lei Maria da Penha, é que a lei seja efetivada pelas autoridades que atuam na área de violência doméstica. Ainda, há ausência de prioridade de políticas públicas e o aumento dos serviços responsáveis pela execução da Lei, infraestrutura e equipes qualificadas continua sendo uma dificuldade para as mulheres levarem uma vida sem violência (YAMAMOTO, 2017).

Como formas de combater a violência contra as mulheres e avançar na efetivação da legislação, é importante citar o que dispõe a Recomendação número 33 do Comitê CEDAW, ligado a ONU, sobre acesso à justiça das mulheres, aprovada em agosto de 2015. O Comitê aponta várias medidas a serem tomadas, entre elas vale destacar, que é recomendado aos Estados partes que:

- a) Adotem medidas, incluindo programas de conscientização e capacitação a todos os agentes do sistema de justiça e estudantes de direito, para eliminar os estereótipos de gênero e incorporar a perspectiva de gênero em todos os aspectos do sistema de justiça;
- b) Incluam outros profissionais nesses programas de conscientização e capacitação, em particular profissionais de saúde e trabalhadores sociais, que desempenham potencialmente um papel importante em casos de violência contra as mulheres e em questões de família; [...]
- e) Elevem a conscientização sobre o impacto negativo de estereótipos e preconceitos de gênero e encorajem o enfrentamento dos estereótipos e preconceitos de gênero nos sistemas de justiça, especialmente em casos de violência baseada no gênero;

f) Proporcionem programas de capacitação para juízes, promotores, advogados e funcionários encarregados de fazer cumprir a lei sobre a aplicação dos instrumentos jurídicos internacionais relacionados aos direitos humanos, incluindo a Convenção e a jurisprudência do Comitê, bem como a aplicação da legislação proibindo a discriminação contra as mulheres (ONU, 2015).

Por fim, a Lei Maria da Penha representa um dos maiores avanços na legislação brasileira nos últimos anos, pois reconhece a violência contra as mulheres como uma violação aos direitos humanos. Todavia, a busca no combate a violência é constante. De fato, a Lei trouxe inúmeros avanços, mas é necessário efetivar as medidas previstas nela, o que inclui a Rede de Atendimento a mulher, que é fundamental para receber as vítimas, mas em muitos pontos deixa a desejar, seja pela insuficiência de equipamentos para atender as mulheres em situação de violência, falta de capacitação dos profissionais que atuam na área ou até mesmo pela dificuldade das mulheres em obter informações sobre os serviços que lhes são disponibilizados.

## 5 CONCLUSÃO

A presente monografia teve como objetivo estudar a complexidade do problema da violência contra as mulheres baseada no gênero, que através das lutas dos movimentos feministas influenciaram na construção de uma legislação de proteção a mulher, a Lei 11.340/2006, que ficou conhecida como Lei Maria da Penha. Com o findar dessa pesquisa, foi possível constatar inúmeras mudanças positivas após o advento da Lei, como a criação de novos serviços bem como a ampliação dos serviços já existentes, a criação de uma Rede de Atendimento as mulheres em situação de violência e a diminuição dos índices de violência no Brasil.

Outro aspecto ressaltado no decorrer dessa monografia é o estudo sobre políticas públicas em geral, e aquelas específicas para as mulheres, apontando como principal obstáculo para sua efetivação o fato de que os direitos das mulheres ocupam um lugar secundário na agenda política do atual governo federal, de pouca prioridade, relegados quase ao esquecimento. Isso pode ser constatado quando se observa a redução drástica de recursos orçamentários direcionados à implementação dessas políticas no último ano, reflexo da ausência do tema na agenda política do governo federal. Também foi analisada a estrutura de atendimento as mulheres em situação de violência no estado de Santa Catarina, conforme dispõe o artigo 35 da Lei Maria da Penha.

O objetivo dessa monografia foi cumprido e os resultados obtidos demonstraram que os movimentos feministas foram fundamentais na criação da Lei Maria da Penha, e que com a Lei em vigência, os índices de violência contra as mulheres diminuíram. Também foi possível constatar a importância das políticas públicas para auxiliar grupos sociais mais vulneráveis, como é o caso das mulheres em situação de violência, mas que atualmente tais políticas estão sofrendo cortes no orçamento para serem de fato implementadas, ou seja, há uma questão política envolvida, que não prioriza esse tema como merecedor de recursos e investimentos, o que constitui uma ameaça à efetivação dos direitos das mulheres.

Ainda, ficou evidente que o estado de Santa Catarina não possui uma Rede de Atendimento as mulheres adequada, pois há insuficiência de equipamentos para receber as vítimas, falta capacitação dos profissionais que atuam na área, além disso, o estado ainda não possui Delegacias Especializadas, Núcleos ou Defensorias Especializadas e centros de perícia médico-legal especializados no



atendimento à mulher em situação de violência. E conta apenas com um centro de reabilitação para agressores e um Centro de Referência de Atendimento à Mulher.

Contudo, pode-se concluir que Lei Maria da Penha e as políticas públicas delineadas em seu texto necessitam de ampla participação do poder público para serem efetivadas e até mesmo a própria sociedade deve buscar combater a visão deturpada de que o homem é superior à mulher. Isso porque essa condição histórica e difícil de ser desconstruída fere diretamente o que dispõe o ordenamento jurídico brasileiro e dessa forma, a busca para erradicar a violência e discriminação das mulheres baseada no gênero, deve ser constante e partir de todos.

Diante dos resultados obtidos outras pesquisas poderiam ser feitas, como verificar a eficiência das políticas públicas para as mulheres e das medidas protetivas trazidas pela Lei, ainda, estudar a estrutura de atendimento as mulheres em outros estados brasileiros e averiguar o caso curioso sobre a casa-abrigo de Criciúma, que tem pouca demanda, embora o município esteja entre os mais violentos do estado de Santa Catarina.

## REFERÊNCIAS

ALIMENA, Carla Marrone. **A tentativa do (im)possível: feminismos e criminologias**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

ÂNGELO, Gleide. **Patrulha Maria da Penha: mais segurança à mulher vítima de violência**. 2017. Disponível em: <<http://noticias.ne10.uol.com.br/coluna/a-mulher-e-a-lei/noticia/2017/05/08/patrulha-maria-da-penha-mais-seguranca-a-mulher-vitima-de-violencia-679858.php>>. Acesso em: 08 out. 2017.

APPIO, Eduardo. **Controle Judicial das Políticas Públicas no Brasil**. Curitiba: Juruá, 2005.

BANDEIRA, Lourdes Maria. Violência de gênero: a construção de um campo teórico e de investigação. **Soc. estado**. vol.29, n.2, Brasília, 2014. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69922014000200008](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922014000200008)>. Acesso em: 11 set. 2017.

BASTERD, Leila Linhares. A Cidadania Ativa: o feminismo brasileiro como um novo ator político. In: CAMPOS, Carmem Hein. **Lei Maria da Penha comentada em uma perspectiva jurídico feminista**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

BRASIL. Constituição Federal (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)> Acesso em: 20 mai. 2017a.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Sobre a Lei Maria da Penha**. s/d. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/programas-e-aco-es/lei-maria-da-penha/sobre-a-lei-maria-da-penha>>. Acesso em: 17 out. 2017b.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. **Código Penal**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm)>. Acesso em: 20 set. 2017c.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.340, de 07 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, [...] e dá outras providências**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm)> Acesso em: 09 set. 2017d.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995. **Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9099.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9099.htm)> Acesso em: 09 set. 2017e.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Políticas para as Mulheres. **Políticas Públicas para as Mulheres**. 2012. Disponível em: <[http://www.spm.gov.br/sobre/publicacoes/publicacoes/2012/politicas\\_publicas\\_mulheres](http://www.spm.gov.br/sobre/publicacoes/publicacoes/2012/politicas_publicas_mulheres)>. Acesso em: 02 de Nov. 2017.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Políticas para as Mulheres. **Rede de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres**. Secretaria Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. Brasília, 2011a. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/entenda-a-violencia/pdfs/rede-de-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres>>. Acesso em: 26 set. 2017.

\_\_\_\_\_. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. **Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher**. Brasília, 2007. Disponível em: <[http://agenciapatriciagalvao.org.br/wp-content/uploads/2009/09/pacto\\_violencia.pdf](http://agenciapatriciagalvao.org.br/wp-content/uploads/2009/09/pacto_violencia.pdf)>. Acesso em: 10 out. 2017.

\_\_\_\_\_. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. **Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher**. Brasília, 2011b. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/entenda-a-violencia/pdfs/pacto-nacional-pelo-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres>>. Acesso em: 10 out. 2017.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

BUTLER, Judith. **Problemas de gênero: feminismo e subversão da identidade**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

CALAZANS, Myllena; CORTES, Íaris. A tramitação do PL 4.559/2004 no Congresso Nacional. In: CAMPOS, Carmem Hein. **Lei Maria da Penha comentada em uma perspectiva jurídico feminista**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

\_\_\_\_\_. O processo de criação, aprovação e implementação da Lei Maria da Penha. In: CAMPOS, Carmem Hein. **Lei Maria da Penha comentada em uma perspectiva jurídico feminista**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

CAMPOS, Amini Haddah; CORRÊA, Lindinalva Rodrigues. **Direitos Humanos das Mulheres**. Curitiba: Jaruá, 2007.

CAMPOS, Carmen Hein. Desafios na implementação da Lei Maria da Penha. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 391-406, jul-dez 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rdgv/v11n2/1808-2432-rdgv-11-2-0391.pdf>>. Acesso em: 08 out. 2017.

CAMPOS, Carmen Hein. Lei Maria da Penha: necessidade de um novo giro paradigmático. **Revista bras. segur. pública**, São Paulo, v. 11, n. 1, 10-22, fev-mar 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei Maria da Penha comentada em uma perspectiva jurídico feminista.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

CUNHA, José Ricardo. **Direitos humanos e poder judiciário no Brasil: federalização, Lei Maria da Penha e juizados especiais federais.** Rio de Janeiro: FGV, 2009.

CUNHA, Rogério Sanches; PINTO, Ronaldo Batista. **Violência doméstica: Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006): comentada artigo por artigo.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

DIAS, Maria Berenice. **A Lei Maria da Penha na Justiça: a efetividade da Lei 11.340/2006 de combate à violência doméstica e familiar contra a mulher.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

DUARTE, Gabrielle. **Centro de reabilitação para homens agressores em Blumenau foi pioneiro no país e é o único em SC.** 2016a. Disponível em: <<http://dc.clicrbs.com.br/sc/estilo-de-vida/noticia/2016/09/centro-de-reabilitacao-para-homens-agressores-em-blumenau-foi-pioneiro-no-pais-e-e-o-unico-em-sc-7557724.html>>. Acesso em: 06 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. **Falta de políticas públicas dificulta implantação de programas para reabilitação de homens agressores.** 2016b. Disponível em: <<http://dc.clicrbs.com.br/sc/estilo-de-vida/noticia/2016/09/falta-de-politicas-publicas-dificulta-implantacao-de-programas-para-reabilitacao-de-homens-agressores-7557906.html>>. Acesso em: 06 nov. 2017.

FERNANDES, Maria da Penha Maia. **Sobrevivi posso contar.** 1. Ed. Fortaleza: Armazém da Cultura, 2010.

FRASER, Nancy. Mapeando a imaginação feminista: da redistribuição ao reconhecimento e à representação. **Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 15, n. 2, p. 291, jan. 2007. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/S0104-026X2007000200002>>. Acesso em: 08 out. 2017.

FREIRE JUNIOR, Américo Bedê. **O Controle Judicial de Políticas Públicas.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

GALVÃO, Patricia. **Dossiê violência contra as mulheres.** Disponível em: <<http://www.agenciapatriciagalvao.org.br/dossie/violencias/feminicidio/#feminici%c2%addio-o-que-e>>. Acesso em: 17 out. 2017.

GONTIJO, Vander. **Orçamento da União: instrumentos de planejamento e orçamento.** Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/planejamento.html>>. Acesso em: 21 out. 2017.

INESC. Instituto de Estudos Socioeconômicos. **Com desmonte institucional e orçamento reduzido, direitos das mulheres estão sob ataque**. 2017. Disponível em: <<http://www.inesc.org.br/noticias/noticias-do-inesc/2017/marco/com-desmonte-institucional-e-orcamento-reduzido-direitos-das-mulheres-estao-sob-ataque>>. Acesso em: 22 out. 2017.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Planejamento e Avaliação de Políticas Públicas**. Livro 01. 2015. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro\\_ppa\\_vol\\_1\\_w eb.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_ppa_vol_1_w eb.pdf)>. Acesso em: 03 set. 2017.

KUHN, Thomas. **A estrutura das revoluções científicas**. São Paulo: Perspectiva, 1997.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. Implementação de Políticas Públicas: Perspectivas Analíticas. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, nº 48, p. 101-110, Dez. 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v21n48/a06v21n48.pdf>>. Acesso em: 01 set. 2017.

LINCK, José Antônio Gerzson; ALIMENA, Carla Marrone. Criminologia e feminismo na contemporaneidade: fendas, discursos e subversões pós-modernas. In: FAYET, Ney Júnior; MAYA, André Machado. **Ciências penais e sociedade complexa II**. Porto Alegre: Nuria Fabris, 2009.

LOPES, Zaira de Andrade. Políticas públicas de enfrentamento à violência: estudos de gênero e bases para a ação. In: CURADO, Jacy; AUAD; Daniela (Orgs.). **Gênero e políticas públicas: a construção de uma experiência de formação**. Campo Grande: UCDB, 2008.

MAIHOFER, Andrea. O gênero como construção social – uma consideração intermediária. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, vol. 7. nº 15. 2016.

MARTINS, Ana Paula Antunes; CERQUEIRA, Daniel; MATOS, Mariana Vieira Martins. **A institucionalização das políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres no Brasil (versão preliminar)**. N. 13. Brasília: IPEA, 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/Ch75gb>> Acesso em: 27 set. 2017.

MORGADO, Laerte Ferreira. **O orçamento público e a automação do processo orçamentário**. Texto para Discussão nº 85. Centro de Estudos da Consultoria do Estado. Brasília: Senado Federal, 2011. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-85-o-orcamento-publico-e-a-automacao-do-processo-orcamentario>> Acesso em: 03 set. 2017.

ODM. Portal ODM Brasil. **Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**. Disponível em: <<http://www.odmbrasil.gov.br/os-objetivos-de-desenvolvimento-do-milenio>>. Acesso em: 05 set. 2017.

OLIVEIRA, Gláucia Fontes. Violência de gênero e a Lei Maria da Penha. **Conteúdo Jurídico**, Brasília-DF: 06 out. 2010. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.29209>>. Acesso em: 07 set. 2017.

ONU. Nações Unidas. Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (CEDAW). **Recomendação Geral Nº 33 sobre o acesso das mulheres à justiça**. Comitê sobre a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres, 2015. Disponível em: <<http://www.compromissoeatitude.org.br/wp-content/uploads/2016/02/Recomendacao-Geral-n33-Comite-CEDAW.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2017.

PASINATO, Wania. Oito anos de Lei Maria da Penha. Entre avanços, obstáculos e desafios. **Rev. Estud. Fem.** Vol. 23, nº 2, Florianópolis, 2015. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-026X2015000200533&lng=pt&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-026X2015000200533&lng=pt&tlng=pt)>. Acesso em: 11 set. 2017.

\_\_\_\_\_. Os juizados de violência doméstica e familiar contra a mulher. In: CAMPOS, Carmem Hein. **Lei Maria da Penha comentada em uma perspectiva jurídico feminista**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

PEDRINI, Dalila Maria; ADAMS Telmo; SILVA, Vini Rabassa (Orgs.). **Controle social de políticas públicas: caminhos, descobertas e desafios**. São Paulo: Paulus, 2007.

PIOVESAN, Flávia; PIMENTEL, Silvia. O combate à violência contra a mulher no âmbito internacional. In: CAMPOS, Carmem Hein. **Lei Maria da Penha comentada em uma perspectiva jurídico feminista**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011a.

\_\_\_\_\_. A Lei Maria da Penha na perspectiva da responsabilidade internacional do Brasil. In: CAMPOS, Carmem Hein. **Lei Maria da Penha comentada em uma perspectiva jurídico feminista**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011b.

RAICHELIS, Raquel. Democratizar a Gestão das Políticas Sociais: Um desafio a ser enfrentado pela Sociedade Civil. In: MOTA, M.E; *et al.* **Serviço Social e Saúde: formação e trabalho profissional**. São Paulo: OPAS, OMS, Cortez, 2006. p. 73-87. Disponível em: <<http://servicosocialesaude.xpg.uol.com.br/texto1-4.pdf>> Acesso em: 23 out. 2017.

RODRIGUES, Sandra. **Botão do pânico é tecnologia aliada de mulheres vítimas de violência**. Conselho Nacional de Justiça (CNJ): Agência CNJ de Notícias, 2016. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/83734-botao-do-panico-e-tecnologia-aliada-de-mulheres-vitimas-de-violencia>>. Acesso em: 08 out. 2017.

ROSA, Leandro Alfredo. **Políticas públicas de proteção por meio das redes de atendimento da mulher vítima de violência doméstica (casas abrigo) previstas**

na **Lei 11.340 (Lei Maria da Penha) e sua efetividade e aplicação no município de Criciúma/SC**. 2017.

ROSALLES, Mariana. Número de mulheres vítimas de agressão doméstica cresceu 61% em dois anos. In: **Brasil de Fato: uma visão popular do Brasil e do Mundo**. São Paulo (SP), 10 de Junho de 2017. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2017/06/10/numero-de-mulheres-vitimas-de-agressao-domestica-cresceu-61-em-dois-anos/>>. Acesso em: 22 out. 2017.

SAFFIOTI, Heleieth I. B. **O poder do macho**. 2 ed. São Paulo: Moderna, 1987.

SANTA CATARINA. Polícia Civil de Santa Catarina. **28 Delegacias especializadas para mulheres no Estado oferecem atendimento voltado para este público**. Florianópolis, 2014. Disponível em: <<http://www.policiacivil.sc.gov.br/informacoes/noticias/32-florianopolis-delegacia-geral-da-policia-civil/28910-28-delegacias-especializadas-para-mulheres-no-estado-oferecem-atendimento-voltado-para-este-publico>>. Acesso em: 08 out. 2017.

\_\_\_\_\_. Procuradoria Geral do Estado de Santa Catarina. **Defensoria Pública de Santa Catarina**. s/d. Disponível em: <<http://www.pge.sc.gov.br/index.php/institucional/principais-acoes/778-defensoria-publica-de-santa-catarina>>. Acesso em: 08 out. 2017a.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado da Segurança Pública. Instituto Geral de Perícias. **Endereço das Unidades do IGP no Estado de SC**. Disponível em: <[http://www.igp.sc.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=82:institucional-g-endereco-das-unidades-do-igp-no-estado-de-sc&catid=50:institucional&Itemid=115](http://www.igp.sc.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=82:institucional-g-endereco-das-unidades-do-igp-no-estado-de-sc&catid=50:institucional&Itemid=115)> Acesso em: 04 nov. 2017b.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça. Gabinete da Presidência. Grupo de Monitoramento e Fiscalização. **Dê um Basta na Violência**. Cartilha. s/d. Disponível em: <<https://www.tjsc.jus.br/documents/10181/12441/Cartilha++D%C3%AA+um+Basta+na+Viol%C3%Aancia/677ba71a-3f4a-48ae-8e7e-b944e539bbc4>>. Acesso em: 04 nov. 2017c.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado da Assistência Social, Trabalho e Habitação. **CREAS e Centro POP**. Disponível em: <[tp://antigo.sst.sc.gov.br/arquivos/id\\_submenu/180/creas\\_e\\_centropop\\_enderecos.p](tp://antigo.sst.sc.gov.br/arquivos/id_submenu/180/creas_e_centropop_enderecos.pdf)df>. Acesso: 04 nov. 2017d.

SCHMIDT, João Pedro. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. In: REIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta (Orgs). **Direitos Sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008.

SCOTT, Joan Wallach. Gênero: uma categoria útil de análise histórica. **Educação & Realidade**, Porto Alegre. Vol. 20. Nº 2, p. 71-99, jul./ dez. 1995.

SENADO FEDERAL. Secretaria Geral da Mesa. Secretaria de Comissões. Subsecretaria de Apoio às Comissões Especiais e Parlamentares de Inquérito. **Comissão Parlamentar Mista de Inquérito: Relatório Final.** Brasília, junho de 2013a. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/entenda-a-violencia/pdfs/relatorio-final-da-comissao-parlamentar-mista-de-inquerito-sobre-a-violencia-contra-as-mulheres>>. Acesso em: 10 set. 2017.

\_\_\_\_\_. **Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher.** Secretaria de Transparência: DataSenado, 2013b. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/senado/datasenado/pdf/datasenado/DataSenado-Pesquisa-Violencia\\_Domestica\\_contra\\_a\\_Mulher\\_2013.pdf](http://www.senado.gov.br/senado/datasenado/pdf/datasenado/DataSenado-Pesquisa-Violencia_Domestica_contra_a_Mulher_2013.pdf)>. Acesso em: 25 out. 2017.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo.** São Paulo: Malheiros, 2001.

SILVA, Pedro Luiz Barros; MELO, Marcus André Barreto. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos.** Campinas: UNICAMP, 2000. Disponível em: <[https://governancaegestao.files.wordpress.com/2008/05/teresa-aula\\_22.pdf](https://governancaegestao.files.wordpress.com/2008/05/teresa-aula_22.pdf)>. Acesso em: 02 set. 2017.

SOUZA, Sérgio Ricardo. **Comentários à lei de combate à violência contra a mulher: Lei Maria da Penha 11.340/06.** Curitiba: Juruá, 2007.

TATAGIBA, Luciana. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. **Revista Sociol. Polit.**, Curitiba, n. 25, p. 209-213, Nov. 2005. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782005000200017](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000200017)>. Acesso em: 03 set. 2017.

TELES, Maria Amélia de Almeida. **Breve história do feminismo no Brasil.** São Paulo: Brasiliense, 1993.

VIRÍSSIMO, 3º Sargento Erieles Pires. **PMSC lança “Rede Catarina de Proteção à Mulher”.** Polícia Militar do Estado de Santa Catarina, 2017. Disponível em: <<http://www.pm.sc.gov.br/noticias/pmsc-lanca-rrrede-catarina-de-protecao-a-mulherrr.html>>. Acesso em: 30 out. 2017.

WASELFISZ, Julio Jacobo. **Mapa da Violência de 2015.** Homicídio de Mulheres no Brasil, 2015. Disponível em: <[http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2015/MapaViolencia\\_2015\\_mulheres.pdf](http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2015/MapaViolencia_2015_mulheres.pdf)>. Acesso em: 27 set. 2017.

YAMAMOTO, Aline; *et al* (Coord.). Campanha Compromisso e Atitude pela Lei Maria da Penha. **Rede de Atendimento a Mulheres em Situação de Violência.** s/d. Disponível em: <<http://www.compromissoeatitude.org.br/rede-de-atendimento-as-mulheres-em-situacao-de-violencia/>>. Acesso em: 08 out. 2017.