

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

NATÁLIA CORDEIRO GUIMARÃES

**(Re)produção de desigualdades na implementação de políticas de enfrentamento à violência
contra as mulheres sob uma perspectiva interseccional**

RECIFE
2023

NATÁLIA CORDEIRO GUIMARÃES

**(Re)produção de desigualdades na implementação de políticas de enfrentamento à violência
contra as mulheres sob uma perspectiva interseccional**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco como requisito parcial para obtenção do título de doutora em ciência política.

Área de concentração: Democracia e Instituições.

Orientador: Prof. Dr. Ernani Rodrigues de Carvalho Neto

Coorientadora: Prof^a. Dr^a. Michelle Vieira Fernandez de Oliveira

RECIFE

2023

Catálogo na Fonte
Bibliotecário: Rodrigo Leopoldino Cavalcanti I, CRB4-1855

G963r Guimaráes, Natália Cordeiro.
(Re)produção de desigualdades na implementação de políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres sob uma perspectiva interseccional / Natália Cordeiro Guimaráes. – 2023.
208 f. : il. ; 30 cm.

Orientador : Ernani Rodrigues de Carvalho Neto.
Coorientadora : Michelle Vieira Fernandez de Oliveira.
Tese (doutorado) - Universidade Federal de Pernambuco, CFCH.
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Recife, 2023.

Inclui referências.

1. Ciência política. 2. Implementação de políticas públicas. 3. Burocracia. 4. Violência contra as mulheres. 5. Interseccionalidade. 6. Desigualdades. I. Carvalho Neto, Ernani Rodrigues de (Orientador). II. Oliveira, Michelle Vieira Fernandez de (Coorientadora). III. Título.

320 CDD (22.ed.)

UFPE (BCFCH2023-094)

NATÁLIA CORDEIRO GUIMARÃES

**(Re)produção de desigualdades na implementação de políticas de enfrentamento à violência
contra as mulheres sob uma perspectiva interseccional**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação
em Ciência Política da Universidade Federal de
Pernambuco como requisito parcial para obtenção
do título de doutora em ciência política.
Área de concentração: Democracia e Instituições.

Aprovada em: 22/03/2023.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Ernani Rodrigues de Carvalho Neto (Orientador)
Universidade Federal de Pernambuco – UFPE

Prof^ª. Dr^ª. Michelle Vieira Fernandez de Oliveira (Coorientadora)
Universidade Federal de Pernambuco – UFPE

Prof. Dr. Leon Victor de Queiroz Barbosa (Examinador Interno)

Prof^ª. Dra. Virgínia Rocha da Silva (Examinadora Externa)

Prof. Dr. Roberto Rocha Coelho Pires (Examinador Externo).

Prof^ª. Dra. Gabriela Spanghero Lotta (Examinadora Externa)

AGRADECIMENTOS

Escrever uma tese durante um governo fascista, engravidar ao longo dela, parir e mergulhar de cabeça em um puerpério que ainda dura, tudo isso tendo uma pandemia como pano de fundo, me ajudou a dar a este trabalho a importância que ele tem: nem grande nem pequeno, a exata medida, situado em um tempo-espaço, comprometido com as transformações que nosso tempo exige e humilde quanto às suas limitações. Uma tese por si não muda as coisas, mas em diálogo com os sujeitos coletivos que constroem as mudanças, pode vir a ser um minúsculo passo em direção ao mundo pleno de direitos que sonhamos.

Ter conseguido terminar esse trabalho com um bebê pendurado nos peitos e estar aqui hoje tem a ver diretamente com meus privilégios de raça e classe, mas também com as pessoas que percorreram comigo esse caminho e a quem posso, finalmente, agradecer.

Começo agradecendo a Vicente que, mesmo sem entender o que é uma tese, foi meu grande incentivador ao me receber todos os dias, na chegada do trabalho, agitando seus braços e correndo na minha direção. Ou ao acordar sorrindo, me inundando com a profundidade do seu olhar, independente de como tenha sido nossa noite. Isso é tanto que, às vezes, parece que é tudo.

Agradeço, então, a Felipe pela nossa experiência radical de amor. Talvez o futuro já soubesse, mas a gente ainda não, de tudo que viria. Contigo aprendo que amor não é só sentimento, mas, fundamentalmente, uma ação e isso é lindo na mesma proporção que é difícil. Obrigada pela partilha do lar, da intimidade, das dores, das noites acordados com neném, das idas à emergência. Obrigada pela presença amorosa ao longo desses anos, pela sua mansidão, por segurar a onda nos momentos mais difíceis, por construir comigo uma família contra toda carece, por imprimir leveza aos dias, por me ajudar a reaprender a viver o mundo pós-maternidade, por ser gente da melhor qualidade. Mesmo quando não parece, contigo eu acredito que vai dar tudo certo.

Agradeço a mainha, painho, Hendrick e Tia Valéria, por todo amor e possibilidades oferecidos a mim e, agora, estendidos a Vicente. Existir sob o solo seguro que vocês representam na minha vida é um grande privilégio. Agradeço a tia Socorro e tio Wellington pela acolhida em casa e pelo amor oferecido a Vicente. Sem a ajuda desses seis avós preciosos tudo teria sido muito mais difícil. Agradeço, então, aos meus avós Clair e Paulo por serem o tesouro da minha vida, que tanto me cuidaram, dengaram e, agora, foram promovidos a bisavós.

Como não podia deixar de ser, mainha, obrigada por ter descumprido a orientação e ter ido me ver depois de parir, obrigada por estar sempre a uma ligação de distância e por me ajudar a

construir uma maternidade que não abre mão de si, também nisso, você é meu grande exemplo. Te amo do tamanho do sol.

Pai, parece que foi preciso chegar Vicente pra gente curar um monte de coisa que ainda doía. Você avô é uma coisa linda, te amo e te agradeço por tudo.

Agradeço a Natália e a Débora, que em momentos distintos possibilitaram, com seu trabalho, que eu também trabalhasse. Obrigada pelo carinho e cuidado de sempre com Vicente.

Por ordem de nascimento agradeço às minhas irmãs. A Vitória por todo amor, por toda disponibilidade, por todas as reconciliações, por sempre preferir ver o que há de bom em mim. Obrigada por ser a tia Bibi tão querida e disponível. Obrigada, Cecília e Sofia, que me atualizam do mundo e da condição de menina crescendo com toda beleza que há nisso. Eu amo muito vocês, cresço junto e me aperfeiçoo em estudar em meio ao caos desde que vocês chegaram nas nossas vidas. Agradeço a Luiza, prima-irmã, por dividir a vida comigo desde que me entendo por gente e que agora é tia Lulu disponível pra todos os desesperos da mãe de primeira viagem aqui.

Agradeço aos cunhados-irmãos, Ana Maria e Diogo, por terem me feito tia de Analu, a doçura em forma de gente, companheira de todas as horas de Vivico. A vida dura do dia a dia fica bem melhor com nossos cafés com bolo e com as partilhas todas. Obrigada, Mário, por ser tão amoroso conosco apesar das diferenças todas. Amo vocês.

Agradeço profundamente às amigas que viraram mãe junto comigo, Helô, Maira e Talita. Não consigo imaginar como teria sido enfrentar a gravidez, a cesárea, o puerpério, a amamentação, a volta ao trabalho, as viroses, os saltos ~~para o inferno~~, os lutos, a solidão, a incompreensão do mundo com as mães, a falta de creche e as tretas todas sem vocês do lado. Agradeço aos amigos e amigas de uma vida que mantêm a coragem de gostar de mim, apesar de mim: Palas, Sofia, Hugo, Maíra, Helena, Julinha, Gorda, Digão, Pipo, Bernardo, Elisa, Babi, Juô, Dani, Clarissa, Pri, Ingrid e Mirthis.

Agradeço a Avani Santana e Eva Neves, que me liberaram para fazer a pesquisa de campo durante o período em que trabalhei na SEMUL. Agradeço à delegada titular da 1ª DEAM, pela confiança em ter autorizado minha pesquisa no serviço, assim como agradeço aos comissários e demais agentes de polícia pelas trocas, pela disponibilidade, pelo interesse em contribuir para esta tese que não se encerra em si mesma.

Agradeço, fundamentalmente, às companheiras do SOS Corpo, pela compreensão das minhas ausências ainda durante o campo e das minhas agonias e angústias durante a reta final de

escrita dessa tese. Obrigada pelas trocas todas, neste trabalho tem muito do que aprendo com vocês desde sempre e agora mais ainda. Um obrigada especial a Analba que, como sempre, foi colo e doçura, me ajudando com os detalhes da defesa.

Agradeço aos professores e professoras que acompanharam minha trajetória e deram contribuições valiosas ao longo dela: Mariana Batista, Mauro Soares e Gabriela Tarouco. Agradeço aos participantes da minha banca de qualificação, Leon Queiroz e Roberto Pires, pela leitura atenta e pelas contribuições preciosas em um momento de profundas incertezas no mundo e em mim. Agradeço a Ana Paula Portella e a José Luís Ratton, pelas interlocuções e pela disponibilidade. Agradeço, finalmente, ao meu orientador, Ernani Carvalho, pela confiança e apoio ao longo da escrita dessa tese e à minha co-orientadora-musa, Michelle Fernandez, que me acompanha desde o TCC na guiança por um fazer acadêmico comprometido com as coisas do mundo. Muito obrigada pelos incentivos, pela segurança, pela presença constante, pelas trocas todas. Presto ainda homenagem a Glauce Gouveia (*in memoriam*) por tudo que representou em minha vida.

Por fim, agradeço às companheiras do Fórum de Mulheres de Pernambuco, da Rede de Mulheres Negras de Pernambuco e da Rede Nacional de Feministas Antiproibicionistas, por abrirem e dividirem comigo os caminhos da luta.

RESUMO

Cerca de cinquenta anos após a criação das primeiras políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres, os índices permanecessem altíssimos. Um olhar mais atento revela uma situação ainda mais complexa: tem havido redução da violência entre as mulheres brancas em paralelo ao aumento da violência cometida contra as mulheres negras. A fim de ajudar a compreender o que há por trás dessa realidade é que esta pesquisa se desenvolve. De maneira mais específica, ela objetiva analisar a 1ª Delegacia de Atendimento Especializado às Mulheres (DEAM) de Pernambuco para compreender o cotidiano de sua implementação, as relações ali estabelecidas entre usuárias e burocratas de nível de rua (BNR) e os efeitos disso na (re)produção de desigualdades de raça, classe e gênero. A aproximação das perspectivas analíticas dos estudos sobre implementação de políticas públicas, burocracia de nível de rua, interseccionalidade e desigualdades sociais orienta esta tese. Do ponto de vista metodológico, foi realizada uma etnografia durante seis meses na 1ª DEAM de Pernambuco. Os resultados demonstraram que as desigualdades são também elemento constitutivo dos processos de implementação. Foram verificadas diversas situações nas quais desigualdades de raça, classe e gênero foram produzidas e reproduzidas no processo de implementação da política em análise, tendo sido protagonizadas pelos BNR. A discricionariedade exercida pelos agentes implementadores produziu efeitos não esperados, cujos efeitos materiais e simbólicos afetam, principalmente, as mulheres não pertencentes aos grupos hegemônicos. Do ponto de vista material, foi identificada a criação de barreiras de acesso ou de critérios de seleção não previstos formalmente na política e que incidem especialmente nas mulheres negras, pobres, transexuais e lésbicas. Do ponto de vista simbólico, verificou-se que os BNR atuam categorizando as mulheres e as situações de violência nas quais estão envolvidas por meio da atribuição de *status* público às mesmas. Esse fluxo é influenciado pelo patriarcado, pelo racismo e pelas desigualdades de classe e tem o potencial de manter situações sociais e causar estabilização de identidades públicas.

Palavras-chave: implementação de políticas públicas; burocracia de nível de rua; violência contra as mulheres; interseccionalidade; desigualdades.

ABSTRACT

Even after fifty years of the first public policies to end violence against women, the rates remain very high. A closer look reveals an even more complex situation: there has been a reduction in violence among white women in parallel with an increase in violence against black women. This research aims to help understand what is behind this reality, analyzing the 1st Police Station for Specialized Assistance to Women (DEAM) in Pernambuco to understand the daily routine of implementation, the relationships established between beneficiaries and street-level bureaucrats, and the effects of these relations on (re)production of race, class and gender inequalities. The thesis is oriented by the analytical perspectives of policy implementation studies, street-level bureaucracy, intersectionality and social inequalities. From the methodological point of view, an ethnography was carried out during six months in the 1st DEAM of Pernambuco. The results show that inequalities are also a constitutive element of the implementation processes. Several situations were verified in which race, class and gender inequalities were produced and reproduced in the process of implementing the policy under analysis and carried by the street-level bureaucrats. The discretion exercised by implementing agents produced unexpected effects whose material and symbolic effects mainly affect women who do not belong to hegemonic groups. From the material point of view, it was possible to identify the creation of access barriers or selection criteria not formally foreseen in the policy, which affect especially black, poor, transgender and lesbian women. From a symbolic point of view, it was found that the street-level bureaucrats act by categorizing women and the situations of violence in which they are involved by attributing them a public status. This flow is influenced by patriarchy, racism and class inequalities and has the potential to maintain social situations and cause stabilization of public identities.

Keywords: public policies implementation; street level bureaucracy; violence against women; intersectionality; inequalities.

LISTA DE QUADROS

| | |
|--|-----|
| Quadro 1 - Histórico de implementação das políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres no Brasil sob uma perspectiva interseccional | 50 |
| Quadro 2 - Pressupostos e focos analíticos dos estudos sobre implementação..... | 68 |
| Quadro 3 - Perspectivas e mecanismos relativos às práticas cotidianas de implementação e a (re) produção de desigualdades sociais | 92 |
| Quadro 4 - Categorias de análise dos resultados | 121 |
| Quadro 5 - Tipos de fatos-crime pelos quais as usuárias procuravam a 1ª DEAM..... | 146 |

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|----------|--|
| BNR | Burocratas/burocracia de nível de rua |
| BO | Boletim de Ocorrência |
| CEDAW | Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres |
| CNDM | Conselho Nacional dos Direitos da Mulher |
| CNPM | Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres |
| CPMI | Comissão Parlamentar Mista de Inquérito |
| CRAS | Centros de Referência de Assistência Social |
| CREAS | Centros de Referência Especializados de Assistência Social |
| CRCL | Centro de Referência Clarice Lispector |
| DC | Diário de Campo |
| DEAM | Delegacias Especializadas de Atendimento às Mulheres |
| DPMUL | Departamento de Polícia da Mulher |
| IBGE | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística |
| IML | Instituto Médico Legal |
| JECRIM | Juizados Especiais Criminais |
| JECrifam | Juizados Especiais Criminais Familiares |
| LMP | Lei Maria da Penha |
| MPU | Medida Protetiva de Urgência |
| PM | Polícia Militar/Policiais Militares |
| PNPM | Plano de Políticas para Mulheres |
| PSF | Programa Saúde da Família |
| Sedim | Secretaria de Direitos das Mulheres |
| SPM | Secretaria de Políticas para Mulheres |
| UBS | Unidades Básicas de Saúde |
| SEMUL | Secretaria da Mulher do Recife |
| SUAS | Sistema Único de Assistência Social |

SUMÁRIO

| | | |
|--------------|--|-----------|
| 1 | INTRODUÇÃO | 13 |
| 2 | POLÍTICAS PÚBLICAS DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES SOB UMA PERSPECTIVA INTERSECCIONAL..... | 24 |
| 2.1 | VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES: UM FENÔMENO SOCIAL E POLÍTICO | 24 |
| 2.2 | PENSAMENTO FEMINISTA NEGRO: DIVISOR DE ÁGUAS..... | 32 |
| 2.3 | HISTÓRICO DE IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES NO BRASIL | 40 |
| 2.3.1 | Ausência de uma perspectiva interseccional..... | 52 |
| 3 | IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E (RE)PRODUÇÃO DE DESIGUALDADES..... | 57 |
| 3.1 | POR QUE ANALISAR A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS? | 58 |
| 3.2 | ASPECTOS TEÓRICOS DA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS..... | 61 |
| 3.2.1 | Principais gerações de estudos sobre implementação | 62 |
| 3.2.2 | Pressupostos e focos analíticos | 66 |
| 3.2.3 | Burocracia de nível de rua..... | 69 |
| 3.2.3.1 | Discricionariedade x autonomia..... | 73 |
| 3.3 | (RE) PRODUÇÃO DE DESIGUALDADES EM PROCESSOS DE IMPLEMENTAÇÃO | 81 |
| 3.3.1 | Perspectivas analíticas sobre a relação entre práticas cotidianas de implementação e a (re)produção de desigualdades sociais..... | 88 |
| 3.4 | (RE) PRODUÇÃO DE DESIGUALDADES NA IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES SOB UMA PERSPECTIVA INTERSECCIONAL | 92 |
| 4 | O CAMINHO METODOLÓGICO PERCORRIDO..... | 95 |
| 4.1 | A ETNOGRAFIA NA CIÊNCIA POLÍTICA E SUAS POTENCIALIDADES PARA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS..... | 95 |
| 4.2 | ASPECTOS TEÓRICOS E METODOLÓGICOS DO FAZER ETNOGRÁFICO..... | 101 |
| 4.3 | DESAFIOS ÉTICOS, POLÍTICOS E METODOLÓGICOS DE UMA ETNOGRAFIA FEMINISTA..... | 105 |

| | | |
|---------|---|-----|
| 4.3.1 | Uma feminista na delegacia da mulher | 106 |
| 4.3.2 | Negociando a entrada em campo e adentrando-o de fato | 110 |
| 4.3.3 | Escolhas e contingências | 113 |
| 4.3.4 | Classificando as usuárias por raça e classe | 115 |
| 4.3.5 | A dupla traição e as categorias de análise | 118 |
| 5 | ESCREVENDO EM PRIMEIRA PESSOA – A ANÁLISE DOS RESULTADOS | 122 |
| 5.1 | CONTEXTUALIZANDO A 1ª DEAM DE PERNAMBUCO | 122 |
| 5.2 | O FLUXO DE ATENDIMENTO: IDENTIFICANDO AS PRIMEIRAS DESIGUALDADES..... | 124 |
| 5.3 | DISCUSSÃO DOS RESULTADOS..... | 128 |
| 5.3.1 | Resistências e divergências entre prescrições formais e ação local | 128 |
| 5.3.1.1 | Representação/retratação criminal – “é você quem sabe”..... | 129 |
| 5.3.1.2 | Processamento do serviço – “a rotina fez a gente aprender a lidar com as situações” . | 135 |
| 5.3.1.3 | (Des) articulação da rede – “o serviço lá tá errado” | 139 |
| 5.3.1.4 | Contatos/influência – “eu conheço a delegada” | 143 |
| 5.3.2 | Classificação e julgamento no acesso a bens e serviços públicos | 144 |
| 5.3.2.1 | Interpretações da Lei Maria da Penha – “o pessoal pensa que porque aqui é a delegacia da mulher a gente atende todas mulheres” | 145 |
| 5.3.2.2 | Suspeita e culpabilização da vítima – “e por que você foi se encontrar com ele?” | 155 |
| 5.3.2.3 | Espera e gestão do tempo – “muita mulher desiste por causa da demora” | 159 |
| 5.3.3 | Regulação moral das interações | 164 |
| 5.3.3.1 | A postura das usuárias – “eu não sou feminista não”..... | 164 |
| 5.3.3.2 | Instrumentos – “a senhora se acha de que cor?” | 169 |
| 5.3.3.3 | Relação com os acusados – “Por que o senhor não contrata um advogado?” | 176 |
| 5.3.3.4 | Maternidade e crianças – “pensam que aqui é parque de diversão” | 181 |
| 5.4 | (RE) PRODUÇÃO DE DESIGUALDADES PELOS BUROCRATAS DE NÍVEL DE RUA NA 1ª DEAM DE PERNAMBUCO..... | 184 |
| 6 | CONSIDERAÇÕES FINAIS | 189 |
| | REFERÊNCIAS | 195 |

1 INTRODUÇÃO

A partir dos anos 1970, a violência contra as mulheres passou a ser denunciada como um problema social e político, ou seja, como algo que não era natural e que requeria ação do Estado através de políticas públicas. Até então, a preservação da esfera privada em relação à intervenção estatal e mesmo às normas e aos valores majoritários na esfera pública significou a preservação de relações de autoridade que limitaram a autonomia das mulheres (BIROLI; MIGUEL, 2014). Desde esse período, diversos avanços foram conquistados em decorrência da atuação dos movimentos feministas e de mulheres: Delegacias Especializadas de Atendimento às Mulheres (DEAMs), Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), casas-abrigo para mulheres ameaçadas de morte, centros de referência de atenção às mulheres, promulgação da Lei Maria da Penha (LMP) e da Lei do Feminicídio, entre outros.

Mesmo com a implementação de tais políticas, os índices de violência contra as mulheres permanecem altíssimos. No primeiro semestre de 2022, 699 mulheres foram vítimas de feminicídio, o que representa uma média de 4 mulheres por dia (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2022). De acordo com o Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2022¹, embora o ano de 2021 tenha registrado queda de 3,8% na taxa crimes letais contra a mulher, não se pode dizer que houve diminuição da violência: houve um sensível aumento das denúncias de lesão corporal dolosa e das chamadas de emergência para o número das polícias militares, ambas no contexto de violência doméstica, assim como aumento dos casos notificados de ameaça.

Dados menos recentes, porém, mais detalhados, revelam uma realidade ainda mais alarmante: entre 2009 e 2019, o total de mulheres negras vítimas de homicídios apresentou aumento de 2%, passando de 2.419 vítimas em 2009, para 2.468 em 2019. Enquanto isso, o número de mulheres não negras assassinadas caiu 26,9% no mesmo período, passando de 1.636 mulheres mortas em 2009 para 1.196 em 2019². Em 2021, o perfil étnico racial das mulheres vítimas de feminicídio indica a prevalência de mulheres pretas e pardas entre as vítimas: 62% eram negras, 37,5% brancas, 0,3% amarelas e 0,2% indígenas, conforme o Anuário Brasileiro de Segurança Pública (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2022).

¹ Disponível em <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2022/06/anuario-2022.pdf?v=5>. Acesso em: 9 fev. 2023.

² Disponível em <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/arquivos/artigos/5141-atlasdaviolencia2021completo.pdf>. : em 10 fev. 2023.

O que há por trás desses dados? Sobretudo, qual a influência das políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres nesta realidade? Consciente da abrangência de tais questões e da impossibilidade de uma resposta única para elas, haja vista a complexidade dos fenômenos envolvidos, esta pesquisa busca contribuir com elementos para se pensar como a implementação das políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres pode produzir e reproduzir desigualdades mesmo tendo como objetivo combatê-las. Também consciente da abrangência do que são as políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres, o estudo toma como exemplo a 1ª DEAM de Pernambuco para perseguir os objetivos delimitados.

De acordo com Pires (2019), as interações cotidianas das populações em situação de vulnerabilidade com os serviços prestados pelo Estado são cruciais pois, por um lado, podem originar recursos indispensáveis para minimizar os problemas associados às desigualdades sociais, oferecendo oportunidades de inserção e desenvolvimento humano; e, por outro, podem atuar no sentido contrário, contribuindo para a manutenção desses sujeitos em posições sociais subalternizadas. Esta pesquisa parte da compreensão de que é de fundamental importância reduzir as desigualdades sociais através da expansão e do fortalecimento de políticas públicas que atuem nesse sentido. De maneira mais aprofundada, ela busca colaborar para isso através da investigação sobre a produção e reprodução de desigualdades associadas à implementação de políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres sob uma perspectiva interseccional.

Compreender os riscos de as políticas produzirem e reproduzirem desigualdades sociais pode contribuir para o melhor desenvolvimento das políticas públicas de inclusão, promoção e proteção social. Esse tipo de empreendimento pode ser facilitado pela articulação de dois campos de conhecimento: o primeiro referente a uma perspectiva interseccional da desigualdade social e o segundo relativo aos processos e atores envolvidos na implementação de políticas públicas. Ambas as correntes têm tido desenvolvimento no cenário global nos anos recentes, mas ainda são poucos os esforços de aproximação entre elas (PIRES, 2019).

As análises interseccionais sobre o fenômeno da desigualdade social são fruto da ampliação da concepção tradicional de desigualdade social, isto é, do movimento de deixar de pensá-la em termos de desigualdade de oportunidades (diferenças observadas nas chances individuais de acesso a bens socialmente valorizados) para pensá-la em termos de desigualdades de posições ou resultados. A primeira definição se tornou hegemônica no campo da economia e das agências internacionais e estimulou o uso de medidas de diferenças individuais de renda dentro das fronteiras

nacionais (como o índice de Gini). As críticas a esta compreensão reducionista contribuíram para a abrir caminhos para um melhor entendimento da manutenção e das várias formas de manifestação e experiências da desigualdade (PIRES, 2019).

As compreensões multidimensionais da desigualdade, por sua vez, chamam atenção para o fato de que a redução da desigualdade dificilmente será atingida apenas pelo aumento ou pela melhoria da distribuição de renda: diversas outras formas de desigualdades (e não somente a econômica) impõem barreiras que dificultam a ascensão, o desenvolvimento e a melhoria da qualidade de vida de segmentos socialmente vulneráveis e/ou tradicionalmente excluídos. Nesse sentido, tais abordagens propõem que se pense em termos de interdependências entre as várias formas de desigualdade que envolvem articulações entre desigualdades de quê, entre quem, quando e onde para refletir sobre estratégias de mitigação ou superação (PIRES, 2019).

Complementam este quadro as contribuições provindas de pesquisas que mobilizam o conceito de interseccionalidade. Embora tenha sido cunhado por Crenshaw (1989), o termo faz referência às elaborações e proposições oriundas do feminismo negro de forma mais ampla. Interseccionalidade denota as várias maneiras pelas quais raça, gênero, classe e outras estruturas interagem para moldar as múltiplas dimensões das experiências que atravessam as mulheres negras (AKOTIRENE, 2019).

Dito de outro modo, a potenciação simultânea das disparidades de classe social, gênero, raça ou etnia, sexualidade, território, geração etc. criam um complexo esquema de relações sociais, com discriminações múltiplas que se manifestam em desigualdades de autonomia, bem-estar e empoderamento, bem como no exercício de direitos e de oportunidades, em capacidades e tratamentos. A forma como as discriminações são expressas também se baseia nos estereótipos que hierarquizam e desqualificam determinados grupos sociais em razão dos marcadores sociais que os caracterizam. Tais estereótipos estão presentes em diversos âmbitos da vida social e, assim como a discriminação, permeiam as próprias instituições e são reproduzidos por elas (CEPAL, 2016).

Diante da complexidade das questões apresentadas, se pode dizer que o enfrentamento das desigualdades sociais requer mudanças não somente nas estruturas e normas formais, visando fortalecer os sistemas de promoção e proteção social com base em direitos, mas, também, na cultura e nas normas informais – tanto no nível dos grupos sociais quanto no das instituições – que naturalizam a discriminação e o privilégio de alguns grupos sociais. Nesse sentido, as abordagens interseccionais das desigualdades vêm contribuindo para evidenciar as dimensões de (re) produção

histórica, processual e relacional do fenômeno, afastando-o do entendimento que se baseia apenas nos indicadores econômicos e incorporando a apreensão de sua constituição no cotidiano das pessoas (PIRES, 2019).

Dentre as múltiplas interações que acontecem no dia a dia das sociedades modernas, há uma que tem despertado interesse especial de estudiosos da área de políticas públicas (LIPSKY, 1980; MAYNARD-MOODY; MUSHENO, 2003; PIRES, 2009; BRODKIN, 2012; LOTTA, 2015). São as que ocorrem entre os cidadãos e os agentes encarregados de prover serviços públicos, denominados de burocratas de nível de rua (BNR). Assim, buscando contribuir para esta discussão, o segundo pilar sobre o qual esta tese se assenta é o campo de estudos sobre implementação de políticas públicas. Uma das etapas do ciclo de políticas públicas que tem como foco as operações, processos e atos ordinários que dão concretude e preenchem o cotidiano da atividade governamental, materializando-a para os cidadãos.

Na medida em que os estudos sobre implementação se desenvolveram, ficou evidente que tirar leis e decisões do papel e colocá-las em prática é um processo mais complexo do que pode parecer à primeira vista. Isso porque requer o envolvimento de uma multiplicidade de atores, procedimentos e interações que não são neutros e influenciam a forma como as políticas públicas são produzidas. A implementação, portanto, passou a ser concebida como lócus para atividade política em torno das políticas públicas.

Os avanços nos estudos desse campo expuseram a dimensão dos níveis de incerteza no atingimento de objetivos pretendidos por uma determinada política e demonstraram a possibilidade de emergirem efeitos não pretendidos do processo de implementação. Um dos efeitos não pretendidos é denominado por Pires (2019) de “efeito social da implementação” e se refere ao conjunto de repercussões que o desenvolvimento de uma política pública pode gerar sobre a posição, a trajetória e a identificação social de um sujeito. O exemplo a seguir retirado do Diário de Campo (DC) demonstra isso:

Era noite, a DEAM estava vazia e uma mulher negra recém-saída do atendimento volta ao serviço, entra na sala das escrivãs e diz preocupada:
 — Tem um homem batendo numa mulher aqui na praça³! Chute, empurrão, tudo. Não é flagrante, não?!
 — Vou pedir aos meninos [comissários] para darem uma olhada – responde uma agente.
 Um comissário aparece e vai até o lado de fora da delegacia:

³ A 1ª DEAM fica localizada numa praça no bairro de Santo Amaro, bairro da área central do Recife.

— São dois moradores de rua – ele diz resignado e não intervém. Exatos dez minutos depois chegam duas mulheres brancas de classe média e são atendidas. Do lado de fora, a mulher que avisou da situação grita: “ele vai matar ela, moço!”, se referindo à agressão que acontecia na praça. O comissário prossegue o atendimento às duas. (DC, 18.07.22).

Mobilizá-lo tem como intenção mostrar que a forma de operacionalização do serviço por parte do agente policial não levou em conta as consequências da sua omissão para uma mulher que não se encaixa no perfil de público que quem criou DEAMs imaginava que recorreria a ela. Neste caso, uma mulher em situação de rua e que, portanto, tem outras tantas vulnerabilidades sociais. Na ocasião, uma política pública de enfrentamento à violência contra as mulheres, ao adotar uma perspectiva particular, não cumpriu sua função primordial que é tirar as mulheres da situação de violência, do risco eminente.

Ao marginalizar as necessidades de uma mulher em situação de rua, o serviço produziu outras formas de desigualdade para além da desigualdade de gênero à qual ela estava submetida no momento em que sofria a violência diante de uma delegacia especializada. O caso, que oportunamente será discutido em maior profundidade, ilustra um processo recorrente de subalternização, através do qual sujeitos individuais ou coletivos são colocados em posições marginais em função de suas características e da intersecção entre elas. Ele desvela ainda processos pelos quais desigualdades sociais já existentes são efetivamente reproduzidas por meio da acumulação de desvantagens ao longo das trajetórias desses sujeitos, impactando suas possibilidades de destino. Tais processos são coletivos e relacionais, o que confere papel fundamental às interações cotidianas entre as populações em situação de vulnerabilidade e os serviços prestados pelo Estado para construção de suas trajetórias sociais.

Diante do exposto, pode-se dizer que a combinação de uma perspectiva interseccional da desigualdade com uma análise dos processos de implementação de políticas públicas e seus efeitos sociais abre possibilidades promissoras. Fundamentalmente, permite elucidar um fenômeno ainda pouco conhecido e estudado, mas que, dada sua extensão na vida cotidiana das pessoas, pode ser entendido como um motor importante de reprodução das desigualdades sociais já existentes. Além disso, oferece base conceitual e analítica para se pensar como as diferentes formas de desigualdades e experiências de exclusão são tratadas cotidianamente nos atos de Estado, assim como para explorar as consequências do processo de implementação sobre sujeitos e grupos vulneráveis, em termos de reforço da marginalização.

Mobilizar tais perspectivas teóricas é potencialmente profícuo para se pensar a implementação das políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres, haja vista que, embora tenha havido avanços no reconhecimento da desigualdade de gênero como um problema a ser enfrentado pelo Estado através das políticas públicas, a realidade demonstra dados absolutamente discrepantes entre a forma que tais políticas atendem mulheres negras e mulheres brancas. Conforme as feministas negras argumentam (CRENSHAW, 1989; DAVIS, 2016; COLLINS, 2018; AKOTIRENE, 2019), onde as estruturas sociais de raça, gênero, classe e outras convergem, as políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres baseadas unicamente nas experiências das mulheres que não compartilham a mesma classe ou raça terão alcance limitado para aquelas que por causa destes marcadores sociais enfrentam obstáculos diferentes. E é exatamente isso que indicam os dados e o caso concreto apresentados.

A análise da 1ª DEAM de Pernambuco objetiva compreender o cotidiano de sua implementação, as relações estabelecidas entre usuárias e burocratas de nível de rua (BNR) e os efeitos disso na (re) produção de desigualdades de raça, classe e gênero. A partir da aproximação das perspectivas analíticas delineadas anteriormente, emergem as questões que orientam este estudo: em que medida a implementação da 1ª DEAM de Pernambuco não seria um locus importante de reforço e estabilização de relações sociais marcadas por desigualdades de raça, classe e gênero? Por meio de quais processos a operação cotidiana do referido serviço, a atuação dos seus BNR e as interações entre estes e as usuárias da política poderiam contribuir para uma distribuição desigual de oportunidades e para a continuidade e a consolidação de formas de exclusão já existentes? Como isso pode ser mobilizado para pensar as políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres de forma mais ampla?

Filiada às perspectivas que consideram a relevância de resgatar os mecanismos dos esconderijos obscuros da rotina ou da opacidade das ações (ou inações) ordinárias dos agentes públicos e expô-los ao escrutínio do debate público amparado em evidências, esta tese se desenvolve. Somente assim esses mecanismos deixarão de ser operadores velados da exclusão e da reprodução de desigualdades e passarão a ser considerados como itens importantes a serem tratados nas propostas de reforma do serviço público e dos processos de produção de políticas públicas, impactando de maneira eficaz a vida das mulheres em sua mais ampla diversidade.

Do ponto de vista metodológico, realizou-se um estudo qualitativo na 1ª DEAM de Pernambuco, situada na capital Recife, através de uma etnografia no referido serviço entre maio e

dezembro de 2022. A etnografia ocupa um lugar de crescente importância nos questionamentos sobre a dinâmica política na América Latina. Apesar da dificuldade de articular tradições da antropologia e da ciência política, pode ser bastante útil aos estudos referentes às políticas públicas um diálogo mais profícuo entre estas tradições de pesquisa social, posto que isso valoriza o rendimento de análises que pressupõem maior complexidade da vida social, não deixando de lado a dimensão da subjetividade, tanto na antropologia quanto na ciência política.

Comumente os tradicionais modelos de interpretação dos mecanismos de intermediação de interesses não dão conta da diversificação e complexidade dos processos relativos ao campo das políticas públicas. Os referidos processos muitas vezes são marcados por interações não hierárquicas e pela baixa formalização no intercâmbio de recursos e informações, bem como pela participação de novos atores (FARIA, 2005). Os modelos de análise tradicionais são limitados ainda com relação à compreensão do significado de determinadas práticas políticas para os atores que as executam, assim como no que tange à compreensão da forma como burocratas e políticos moldam suas ações à medida que interagem (LOTTA, 2010).

Percebe-se, portanto, uma lacuna na literatura das análises de políticas públicas no sentido de ampliar os vários olhares, fatores, valores, referenciais e questões envolvidas na sua prática. Neste contexto, o uso da etnografia – que é historicamente associada à pesquisa antropológica – como método de análise das políticas públicas vem dando seus primeiros passos (LOTTA, 2010; AUYERO, 2011). Com o potencial de revelar dinâmicas de funcionamento do poder e da política inacessíveis por meio de outros métodos, a pesquisa etnográfica tem ajudado a explorar importantes questões, ao exigir o reconhecimento de que as respostas dos atores a situações sociais objetivas não ocorrem em um estágio único, sem a intervenção de componentes subjetivos. Ao contrário do que supõe a teoria da escolha racional, predominante nas análises de políticas públicas, comumente as respostas se dão através de orientações mediadas por considerações subjetivas que os atores fazem das situações (KUSCHNIR; CARNEIRO, 1999).

A etnografia é composta por técnicas e procedimentos de coleta de dados associados a uma prática do trabalho de campo que supõe a imersão do/a pesquisador/a no contexto investigado e, portanto, uma convivência com o grupo social a ele relativo (ROCHA; ECKET, 2008). Tal prática de pesquisa responde a uma demanda científica de produção de dados a partir de uma inter-relação entre pesquisador/a e sujeitos pesquisados que interagem no contexto, recorrendo,

primordialmente, às técnicas de pesquisa da observação direta, conversas formais e informais, entrevistas não diretas etc.

Usar a etnografia para pensar políticas públicas, em especial as políticas públicas sociais, pode levar à reflexão continuada sobre técnicas, conceitos e paradigmas de análise e interpretação no âmbito das ciências sociais. A etnografia, enquanto instrumento privilegiado de análise da antropologia, contribui para as políticas públicas ao possibilitar uma visão crítica sobre a formulação e implementação das mesmas e ao fornecer instrumentais teóricos metodológicos para estudá-las (RODRIGUES, 2008). Portanto, parece a metodologia adequada para analisar a implementação de políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres sob uma perspectiva interseccional.

Além desta introdução, esta tese é composta por quatro capítulos e pelas considerações finais. O primeiro discute teoricamente a violência contra as mulheres enquanto um fenômeno social e político. A gravidade da violência contra as mulheres e a complexidade dos fatores envolvidos no fenômeno exigem uma contextualização dos processos sociais que criaram as condições para dar visibilidade a esse tipo específico de violência e para envolver o Estado no seu enfrentamento. Interessa-nos, em especial, pensá-lo a partir dos aportes do feminismo negro que conceituam a interseccionalidade como articulação entre as estruturas de opressão de raça, classe e gênero. Também é apresentado o processo social e político para envolvimento do Estado no enfrentamento à violência enquanto uma condição para ampliação da democracia e da justiça.

No segundo capítulo são discutidos os aspectos teóricos da implementação de políticas públicas em diálogo com as perspectivas que pensam a implementação como etapa de potencial produção e reprodução de desigualdades. Dentre os aspectos tratados estão as principais gerações de estudos sobre implementação de políticas públicas; os principais focos analíticos desses estudos; a discussão sobre os atores e interações envolvidos no processo de efetivar as leis e decisões – com ênfase nos BNR, aqueles que atuam na ponta das políticas, lidando diretamente com os cidadãos e sendo responsáveis pela entrega do serviço aos mesmos; as reflexões sobre os efeitos sociais da implementação de políticas públicas (conjunto de repercussões que uma política pública pode gerar sobre a posição, a trajetória e a identificação social dos sujeitos); e a discussão sobre como a implementação pode (re) produzir desigualdades sociais. Todos esses aspectos são mobilizados para possibilitar análises críticas relativas à implementação das políticas de enfrentamento da violência contra as mulheres sob uma perspectiva interseccional.

O terceiro capítulo delimita os caminhos metodológicos trilhados neste estudo, se debruçando sobre as potencialidades do uso da etnografia para análise de políticas públicas; discute a etnografia teórica e metodologicamente; apresenta os dilemas éticos, políticos e metodológicos de uma etnografia feminista dentro de uma delegacia da mulher; situa os desafios da entrada em campo e detalha a experiência (duração, frequência, contexto no qual foi realizado etc.); justifica o processo de classificação das mulheres por raça e classe; e, por fim, explica o processo de criação das categorias de análise do que foi apreendido na pesquisa empírica.

O quarto capítulo discute os resultados encontrados a partir da pesquisa de campo, processo feito a partir da indexação do conteúdo do Diário de Campo (DC) e da análise do seu conteúdo (BARDIN, 1977). Isso possibilitou a criação das categorias iniciais que foram posteriormente agrupadas em categorias intermediárias extraídas da literatura sobre (re) produção de desigualdades na implementação de políticas públicas e, finalmente, se chegou à categoria final que sintetiza os principais achados da pesquisa. Neste capítulo constam ainda a contextualização da 1ª DEAM – seu histórico, funcionamento, instalações, quadro de funcionários; o fluxo de atendimento da mesma – a triagem informal, a feitura do Boletim de Ocorrência (BO), a solicitação de Medida Protetiva de Urgência (MPU), a representação criminal, a distinção entre *cartório* e o *plantão* e a dinâmica das ocorrências.

As considerações finais sistematizam os principais achados da pesquisa, colocando-os em diálogo com a teoria mobilizada e propõem uma agenda de pesquisa. O argumento central é de que foram reproduzidas desigualdades de raça, classe e gênero pelos BNR ao longo da implementação da 1ª DEAM de Pernambuco. Por meio de processos cotidianos da política e das interações estabelecidas como a dinâmica da representação/retratação criminal; o processamento do serviço propriamente dito; a articulação com outras políticas da rede de enfrentamento à violência; o exercício de influência; o uso da discricionariedade nas interpretações da LMP; a adoção de padrões de comportamentos que culpabilizam as vítimas; a gestão do tempo; a postura assumida pelas usuárias; os instrumentos adotados para operacionalizar a política; a relação entre os BNR e os acusados; e a presença de crianças na 1ª DEAM, oportunidades foram desigualmente distribuídas entre as mulheres negras e brancas, pobres e de classe média, lésbicas, transexuais e heterossexuais, contribuindo assim para a continuidade e a consolidação de formas de exclusão já existentes.

Foram identificados, portanto, diversos efeitos sociais da implementação da referida política. Eles dizem respeito ao conjunto de repercussões que o envolvimento com uma política pública pode gerar sobre a posição, a trajetória e a identificação social de um sujeito e possuem caráter decisivo na constituição de um sentido de lugar social para os cidadãos, pois essas relações têm desdobramentos tanto materiais quanto simbólicos para uma leitura que as usuárias fazem sobre sua localização no espaço social.

Dentre as principais contribuições desta pesquisa estão as reflexões sobre o papel do Estado, enquanto “banco central do capital simbólico”, com relação à violência contra as mulheres, em especial as não pertencentes aos grupos hegemônicos. Isso porque a atuação verificada dos BNR tem efeito totalizante e universalizante das práticas identificadas como estatais e a análise feita permitiu concluir que essa atuação é fortemente marcada pela intersecção entre racismo, patriarcado e desigualdades de classe. É possível ainda corroborar com aquilo que o feminismo negro há muito tem denunciado: as violências às quais as mulheres negras são submetidas são marcadas por complexidades derivadas da intersecção entre os marcadores sociais de raça, classe e gênero. Apesar disso, as referências que orientam a criação e a implementação das políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres continuam sendo brancas, de classe média e cis heteronormativas.

Assim sendo, é fundamental aprofundar as discussões sobre violência contra as mulheres, ampliando seu conceito para além da ideia de violência doméstica e familiar, pois como foi visto, as violências sofridas pelas mulheres negras e pelas mulheres pobres têm nuances que não são compreendidas pelo conceito que serve de referência para a LMP – que é a principal legislação neste âmbito. Se diversos estudos, incluindo este, evidenciam os limites da LMP, faz-se urgente repensá-la a partir de uma perspectiva interseccional que considere as necessidades das mulheres negras, pobres, lésbicas, transexuais...

A desigualdade social vem sendo tratada pela literatura como uma consequência da implementação, no entanto, a análise e discussão dos resultados demonstraram que as desigualdades são também elemento constitutivo dos processos de implementação, estando presentes nas interações que os permeiam. Ainda com relação a isso, pode-se dizer que os BNR são agentes socialmente situados – portanto não agem de maneira neutra – que constroem justificativas para dar sentido às suas ações tendo como base as estruturas sociais existentes e a intersecção entre elas.

Do ponto de vista metodológico, esse trabalho contribui para a articulação entre a antropologia e a ciência política, fruto da realização de uma etnografia voltada para a análise da implementação de políticas públicas, mais especificamente a análise da atuação dos BNR nesse processo. A partir dessa empreitada foi possível enfrentar outro desafio metodológico que é investigar a reprodução de desigualdades durante a implementação de políticas públicas. Uma última contribuição nesse sentido foi a identificação de mecanismos de reprodução de desigualdades difíceis de serem captados por outras metodologias. Isto é, a possibilidade de identificação da reprodução de valores racistas, classistas e patriarcais (e da intersecção entre eles) através de métodos quantitativos ou mesmo de outras técnicas qualitativas (como as entrevistas) é muito mais limitada, uma vez que são temas sensíveis difíceis de serem mensurados e/ou apreendidos.

Outra questão que se apresenta é o enfrentamento das tensões em torno da autodeclaração em um país cujo racismo está alicerçado no mito da democracia racial. Além da tensão entre a auto e a heterodeclaração que impacta na autonomia das pessoas em se autodeterminarem com relação à sua raça e que representa uma luta histórica dos movimentos negros, outro problema decorrente do referido mito está ligado à geração de estatísticas que mascaram os dados relativos à violência contra as mulheres, dificultando a análise das políticas públicas a partir de um panorama fiel à realidade.

Importa destacar que pensar o racismo, o patriarcado e as desigualdades de classe de forma estrutural não significa que sejam fenômenos sociais incontornáveis e que políticas que os enfrentem sejam inúteis; ou, ainda, que indivíduos que cometam atos discriminatórios não devam ser responsabilizados. Isso seria negar os aspectos social, histórico e político a eles relativos. O que é preciso levar em conta é que o racismo, o patriarcado e as desigualdades de classe, enquanto processos históricos e políticos, criam as condições sociais para que, de maneira direta ou indireta, determinados grupos sociais sejam discriminados de forma sistemática.

Ainda que as estruturas sociais operem de maneira interseccional para influenciar nos contextos e casos de violência contra as mulheres e na atuação do Estado diante delas (materializada pelos BNR), as mulheres, mesmo atravessadas por estas estruturas, não assistem passivas à violência, elas agem para romper com ela. Portanto, a ênfase da análise estrutural dos fenômenos debatidos concebe os indivíduos como parte integrante e ativa de um sistema que, ao mesmo tempo, possibilita suas ações e é por eles permanentemente criado e recriado.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES SOB UMA PERSPECTIVA INTERSECCIONAL

A gravidade da violência contra as mulheres e a complexidade dos fatores envolvidos no fenômeno exigem uma contextualização dos processos sociais que criaram as condições para dar visibilidade a esse tipo específico de violência e para envolver o Estado no seu enfrentamento. Do ponto de vista teórico, os conflitos encontrados no campo dos estudos sobre violência contra as mulheres comumente se devem à própria delimitação do objeto de estudo e ao enfoque específico a partir do qual será tratado. Neste sentido, este capítulo pretende discutir aspectos teóricos relativos ao fenômeno da violência contra as mulheres; interessa-nos, em especial, pensá-lo a partir dos aportes do feminismo negro que conceituam a interseccionalidade como articulação entre as estruturas de opressão de raça, classe e gênero. Também será apresentado o processo social e político para envolvimento do Estado no enfrentamento à violência enquanto uma condição para ampliação da democracia e da justiça.

2.1 VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES: UM FENÔMENO SOCIAL E POLÍTICO

A teoria feminista é considerada uma teoria sociocultural macro-orientada que também incorpora o plano microssocial em suas análises. Do ponto de vista teórico, os conflitos encontrados no campo dos estudos sobre violência contra as mulheres devem-se, muitas vezes, à delimitação do objeto de estudo e ao enfoque específico a partir do qual será tratado. A violência contra as mulheres pode ser limitada às suas expressões conjugais ou incluir outras formas de agressão; pode ser estudada pela perspectiva da vítima, do/a agressor/a ou das interações sociais nas quais é produzida; além disso, as teorias que se propõem a explicar a violência contra as mulheres podem ser classificadas em intraindividuais, sociopsicológicas e socioculturais, podendo ainda ser micro ou macro-orientadas, ou ainda multidimensionais (JASINSKI, 2001 apud PORTELLA; RATTON, 2015).

A análise da violência contra as mulheres pode ser realizada considerando as similaridades e as diferenças entre as três abordagens feministas “clássicas”, quais sejam a liberal, a marxista e a radical. Embora cada uma mobilize diferentes elementos e perspectivas para pensar o fenômeno da

violência, há uma questão central para todas elas: a direcionalidade da possível relação de causalidade entre a violência e a dominação masculina. Isto é, a violência é uma consequência da dominação masculina ou é um meio de produzir a própria dominação? (PORTELLA; RATTON, 2015). Este questionamento é caro aos debates teóricos ainda na atualidade e será tratado mais detidamente.

Do ponto de vista macrossocial, é possível sustentar que as relações sociais patriarcais, e as instituições por elas constituídas, admitem e legitimam a violência masculina, podendo ser entendidas, assim, como suas causas primárias. No entanto, uma vez acionado o mecanismo “legítimo” da violência, ele passaria a operar também como uma das fontes de dominação e de obtenção de maior poder sobre as mulheres por parte dos homens, tanto na reprodução do sistema de forma ampla quanto na produção da dominação no plano mais imediato das relações entre homens e mulheres (PORTELLA; RATTON, 2015).

Antes de avançar na discussão, parece-nos importante contextualizar a questão da legitimidade da violência, conforme sugerido acima, e o papel do Estado na sua regulação. O Estado de direito tem como um de seus fundamentos o controle da violência na sociedade; a legitimidade do uso da violência e os ritos formais para a sua identificação estruturam intervenções por meio de procedimentos jurídicos, policiais e militares (ANGELIM; DINIZ, 2009). De acordo com Weber (2008), o Estado reivindica o monopólio do uso legítimo da violência física, sendo a única fonte do direito a ela. A força desse pressuposto tornou próprio da contemporaneidade o não reconhecimento do direito de outro grupo de indivíduos fazer uso da violência, a não ser nos casos em que o Estado o tolere.

Além disso, para Bourdieu (2014), a construção histórica do Estado fez dele detentor também da violência simbólica. Em suas palavras, o Estado seria o “banco central de capital simbólico” (BOURDIEU, 2014, p. 175). Tal metáfora leva à reflexão sobre a existência de um efeito totalizante e universalizante das práticas identificadas como estatais que engloba e perpassa todos os campos, esferas e mundo sociais. Com potência simbólica de tal envergadura, toda atenção é necessária para se investigar tal instituição que detém ela própria o poder de avaliar as demais instituições.

Angelim e Diniz (2009) dirão que a perspectiva clássica sobre a violência se afirma em torno das definições de um projeto de Estado que detém o monopólio do exercício da violência legítima e do entendimento da violência enquanto resultante de conflitos e desorganizações sociais.

Sendo assim, o uso político da violência equivale ao exercício de direitos políticos que qualificam determinado grupo social de maneira que ele possa enunciar a ilegitimidade do exercício da violência contra ele. Existe, portanto, uma relação de poder para que um ato seja considerado violento ou não, o que, por sua vez, representa a possibilidade de uso do aparelho de Estado para intervenção diante do exercício da violência. Este argumento será retomado em profundidade mais à frente.

Retomando o debate sobre a direção da possível relação de causalidade entre violência e dominação masculina, no Brasil a temática da violência contra as mulheres emergiu nos anos 1970, em um contexto de denúncias de assassinatos de mulheres ocorridos na classe média alta, da ampla repercussão midiática destes casos e da impunidade que beneficiava os autores das violências. Nos anos seguintes o tema foi adquirindo maior visibilidade e se tornou a principal pauta dos movimentos feministas e de mulheres⁴. Durante a década de 1980, a violência contra as mulheres começou a se constituir como área temática de interesse multidisciplinar e o discurso que havia se articulado em torno dos assassinatos passou a revelar outras formas de violência às quais as mulheres eram submetidas (PASINATO, 2006).

Neste percurso, o fenômeno da violência contra a mulher foi sendo construído ao mesmo tempo em que era denunciado pelos movimentos: certas ações, atitudes e comportamentos usuais na sociedade iam sendo desnaturalizados e classificados como crimes, violações ou agressões intoleráveis. Neste contexto, os primeiros estudos na área tinham como objetivo conhecer os crimes mais denunciados, quem eram as mulheres que sofriam a violência e quem eram seus agressores. Esses estudos compartilham também as referências teóricas adotadas para compreender e definir o fenômeno social da violência contra as mulheres e a posição das mulheres em relação à violência (SANTOS; IZUMINO, 2005).

Se, por um lado, o desenvolvimento desta abordagem representou a possibilidade de revelar que o “privado também é político”, ou seja, que a violência contra as mulheres tradicionalmente percebida como algo que dizia respeito à família, ao lar, ao ambiente doméstico, era, na realidade, uma questão de interesse público, por outro, ela levou a um entrave à luta pela igualdade de direitos. Isto porque uma vez qualificadas como vítimas, as mulheres estavam mantidas em seus papéis de

⁴ Por conta da diversidade de posicionamentos, muitas autoras não se utilizam do termo feminismo no singular. Além disso, há movimentos de mulheres que não se denominam feministas, embora lutem pelos direitos das mulheres. No entanto, é necessário ressaltar que há um elemento comum a todas essas organizações, que é a superação das desigualdades entre os gêneros. As diferenças ocorrem por conta das desigualdades presentes na realidade de cada grupo e nas estratégias adotadas pelos mesmos.

passividade e submissão, não podendo ser reconhecidas como sujeitos de direitos aptas a acessarem os instrumentos necessários à sua autodeterminação (PASINATO, 2006).

De acordo com Santos e Izumino, entre os trabalhos que se constituíram como referências para esses estudos, podem ser identificadas três correntes teóricas: 1) dominação masculina: define violência contra as mulheres como expressão de dominação da mulher pelo homem, resultando na anulação da autonomia da mulher, concebida tanto como “vítima” quanto “cúmplice” da dominação masculina; 2) dominação patriarcal: influenciada pela perspectiva feminista e marxista, compreende violência como expressão do patriarcado, em que a mulher é vista como sujeito social autônomo, porém historicamente vitimada pelo controle social masculino; e 3) relacional: relativiza as noções de dominação masculina e vitimização feminina, concebendo violência como uma forma de comunicação e um jogo do qual a mulher não é “vítima” senão “cúmplice”.

Ainda de acordo com as autoras, praticamente inexitem discussões sobre vitimização nos trabalhos iniciais dos anos 1980 que objetivam tornar visível as denúncias de violência através da identificação do perfil das queixas, das vítimas e dos agressores. Nos anos 1990 é que o debate sobre vitimização passa a ser aprofundado, impulsionado pela observação empírica e pelas discussões teóricas que introduzem a categoria gênero nos estudos feministas no Brasil. Os estudos deste período se propunham a analisar a dinâmica da queixa nos sistemas policial e judicial, ao verificarem que, na prática, as taxas de impunidade não chegavam a ser alteradas e que a criminalização não era necessariamente o desejo das vítimas e dos agentes do Estado.

É nesse cenário que o conceito de gênero, entendido como construção social do masculino e do feminino e como categoria de análise das relações entre homens e mulheres, passa a ser utilizado para se compreender as complexidades das queixas. Seu uso introduz nos estudos sobre violência contra as mulheres uma nova terminologia para se discutir tal fenômeno social, qual seja, a expressão “violência de gênero”, mas a noção de patriarcado não é completamente abandonada, o que gera uma imprecisão conceitual. Finalmente, neste período, novos estudos sobre violência contra as mulheres passam a enfatizar o exercício da cidadania das mulheres e as possibilidades de acesso à Justiça, porém, ainda não superam as dificuldades teóricas relativas à conceituação de violência contra as mulheres e violência de gênero, bem como as dificuldades práticas na busca de soluções para esse problema (SANTOS; IZUMINO, 2005).

Com relação às mudanças introduzidas pela incorporação da noção de gênero nos estudos sobre violência contra as mulheres, Portella e Ratton (2015) dirão que a corrente relacional acabou

por minimizar as relações de desigualdade – marcadas por gênero, raça e/ou classe social – que poderiam imprimir diferenciais importantes nas configurações das situações violentas e, com isso, tal linha de pensamento expressava uma crítica ao uso do conceito de patriarcado. Os autores argumentam que o reconhecimento do agenciamento feminino nestas situações favoreceu compreensões nas quais as relações de poder adquiriram um lugar periférico e a violência foi frequentemente compreendida como um meio “neutro”, à disposição de ambos os membros do casal, para a resolução de seus conflitos. Dizem ainda que:

O termo ‘violência de gênero’ contribuiu para a recomposição de uma certa ideia de reciprocidade nas relações entre homens e mulheres, que deslocou o debate sobre o poder nas relações sociais, reconfigurando uma nova imagem do homem como submetido à força das determinações culturais. Homens e mulheres são, assim, alçados à mesma condição de vítima: eles, vítimas das imposições da virilidade, ou das masculinidades hegemônicas, e elas, de uma certa ‘feminilidade’, não nomeada explicitamente, mas deduzida por contraposição à masculinidade. Ao realçar as semelhanças entre homens e mulheres, tal tipo de concepção obscurece as desigualdades, tratadas como diferenças. (PORTELLA; RATTON, 2015, p. 97).

Para Pougy (2010) esta compreensão se baseia no entendimento de que os indivíduos podem ser constituídos fora das relações sociais fundamentais de classe, gênero e raça e de que estas não se materializam nas relações interpessoais. Isso reforçava os papéis de gênero estabelecidos socialmente, que compreendiam a mulher como passiva, dependente e subserviente diante de tais contextos. Sobre isso, Biroli e Miguel (2014) argumentam que o acesso a recursos e a capacidade dos indivíduos para definirem sua própria vida variam conforme suas características e posição nas relações de poder, dentre elas o gênero. Portanto, desigualdades estruturais impactam na possibilidade de autodefinição e nas oportunidades disponíveis para as pessoas. No entanto, os indivíduos têm, em alguma medida, autonomia decisória, marcada pelas suas experiências, preferências e escolhas. Tal autonomia seria capaz de ressignificar as normas e as convenções sociais ao longo do tempo, impactando nas vivências dos indivíduos e na construção de suas identidades.

Uma segunda compreensão derivada da corrente teórica relacional chama a atenção para o caráter processual da violência: longe de ser um episódio isolado, similar à violência cometida por estranhos, a violência sofrida pelas mulheres é uma situação que se estende por períodos largos, ao longo dos quais se manifesta de forma mais ou menos intensa, envolvendo diferentes tipos de agressão, isoladamente ou em forma combinada. A esse processo dá-se o nome de ciclo da

violência, que é constituído pela alternância entre períodos de calma e entendimento amoroso entre o casal e períodos de escalada da violência (PORTELLA; RATTON, 2015).

Como se pode perceber diante da discussão realizada até o momento, o conceito de patriarcado está no cerne da perspectiva feminista. Nesta concepção, a dominação masculina se manifesta nas estruturas e instituições sociais e no processo de socialização que define os papéis de gênero para homens e mulheres. A violência seria resultado da posição subordinada ocupada pelas mulheres na estrutura social, sendo uma manifestação de um sistema de dominação masculina que atravessa diferentes culturas e períodos históricos, ao mesmo tempo que seria um modo de reproduzir e perpetuar essa dominação (JASINSKI, 2001 apud PORTELLA; RATTON, 2015). Portella e Ratton (2015), no entanto, dirão que este não é um campo teórico homogêneo e, ao dialogar com diferentes tradições da teoria social, dá lugar a considerações críticas quanto à maior ou menor relevância do patriarcado como categoria explicativa para tratar do fenômeno da violência contra as mulheres.

Ao longo do tempo, o conceito de patriarcado se mostrou útil para a análise das relações de gênero, ao oferecer uma referência teórica capaz de descrever e explicar os diferentes modos de subordinação das mulheres em sociedades distintas. As teóricas feministas que trabalham com o conceito de patriarcado dão relevância a duas questões principais: a persistência e a onipresença da dominação masculina nas relações sociais e políticas, que permitem a utilização da ideia de sistema e estruturas patriarcais nas sociedades contemporâneas; e uma atualização do conceito, com base na noção de contrato sexual (PATEMAN, 1993), que desloca o foco original do poder masculino da relação entre pais e filhos para a relação conjugal, sendo a submissão das mulheres a condição primeira para que o poder patriarcal se estabeleça (WALBY, 1990).

O desenvolvimento das elaborações sobre o patriarcado procurou identificar as raízes das desigualdades de gênero, suas manifestações contemporâneas e seus mecanismos de perpetuação. A divisão sexual do trabalho e o confinamento das mulheres à esfera privada seguiram sendo fortes argumentos explicativos para a desigualdade, aos quais foram acrescentados os processos de controle do comportamento feminino, especialmente no que tange à sexualidade e à reprodução. Nessas análises a violência é tratada como um dos mecanismos, entre outros, de controle das mulheres (PORTELLA; RATTON, 2015).

Argumentos contrários ao uso do conceito de patriarcado alertam para o risco de se incorrer em essencialismo dada a amplitude do conceito e sua pretensão generalizadora. Por ser

frequentemente tratado de forma a-histórica, não daria conta das experiências distintas das mulheres em diferentes culturas, classes sociais e etnias. Walby (1990), porém, procura levar em conta para seu argumento as diferentes expressões do patriarcado ao longo do tempo e em sociedades e culturas diversas. Para a autora, uma teoria do patriarcado é fundamental para captar a profundidade e o grau de interconexão e difusão entre os diferentes aspectos da subordinação das mulheres, sendo possível desenvolver a teoria considerando as diferentes formas de desigualdade de gênero na história e entre diferentes classes e grupos étnico-raciais.

Importa ainda dizer que as correntes que fazem uso do conceito de patriarcado, e esta talvez seja sua grande contribuição e razão para que continue sendo utilizado, ao adotarem o termo “estrutura social”, rejeitam o determinismo biológico e a noção de que os homens e mulheres ocupam, individualmente, as posições de dominação e subordinação, respectivamente (PORTELLA; RATTON, 2015).

Com base no discutido, esta tese se sustenta sobre o argumento de que a “dominação masculina” é insuficiente para explicar as mudanças concretas com relação aos papéis masculinos e femininos e o comportamento das mulheres diante da violência. Como forma de superar o que Souza-Lobo (1991) definiu como “armadilha da origem da dominação”, nos últimos anos tem-se observado um crescente movimento que coloca a necessidade da revisão crítica de alguns destes conceitos, especialmente aqueles que estão implicados nas discussões sobre dominação masculina e submissão feminina.

Esta sessão buscou apresentar as principais discussões teóricas em torno do fenômeno social da violência contra as mulheres, ainda que sem a pretensão de esgotá-las. O objetivo era demonstrar que, ao nomear as violências, o pensamento feminista evidenciou sua presença nos mais diversos espaços sociais e desfez sua invisibilidade. Também se quis demonstrar que o processo de nomeação e denúncia permitiu exigir do Estado maior envolvimento para garantir proteção e cuidado com as mulheres em situação de violência, na medida em que esse tipo de violência era desvelado em suas especificidades (ANGELIM; DINIZ, 2009). Essa trajetória é chamada por algumas autoras de politização da violência contra as mulheres.

Numa compreensão clássica da violência, ela deve ser entendida como um excesso de uso da força diante de normas sociais já estabelecidas. Considerando a participação social no Estado democrático de direito, a denúncia da violência passa também pela reformulação do papel do Estado na medida em que diferentes tipos de relacionamentos podem ser considerados violentos. A interpretação da violência depende de um contexto sócio-político favorável para que a pessoa

violentada possa enunciar a violência que sofre e ser legitimada nas instituições estatais de proteção e controle. Os movimentos sociais pressionam o Estado a reconhecer como violentas determinadas condutas que, por razões históricas ou de hegemonia de poder, configuram um determinado grupo social como vulnerável a violências específicas. Nesse contexto, a afirmação da violência é um processo subjetivo e coletivo. O processo de definição da violência contra as mulheres ilustra as dimensões políticas e subjetivas para tal definição e os desafios para o Estado no controle e intervenção desse tipo específico de violência. (ANGELIM; DINIZ, 2009: 263.)

Neste percurso, na medida em que novas formas de violência iam sendo denunciadas, foram sendo nomeadas a partir de categorias distintas, que ora parecem destacar o lugar da mulher nas situações de violência, ora contribuem para ocultá-lo. Algumas destas categorias realçam o contexto onde as agressões ocorrem – violência doméstica; outras enfatizam o tipo de relacionamento existente entre as pessoas envolvidas – violência familiar, violência conjugal, violência de gênero. Existem ainda categorias que reforçam a violência como resultado da oposição do sexo dos envolvidos – violência contra a mulher, violência de gênero, feminicídio – e as que ressaltam o crime praticado – violência sexual (PASINATO, 2006).

Diante desta diversidade, expresso a opção por utilizar o termo *violência contra as mulheres* a fim de visibilizar quem são os sujeitos vitimados em decorrência de relações de desigualdade existentes entre homens e mulheres. O foco no sujeito, e não no contexto, tipo de relacionamento ou tipo do crime, objetiva evidenciar que, apesar das diversas formas de violência, é contra as mulheres que elas são praticadas por uma questão de desigual distribuição de poder entre homens e mulheres na sociedade. A opção por usar *mulheres* no plural é uma maneira de reconhecer a diversidade deste segmento social; uma forma de não tratar como iguais sujeitos que não o são. Justifico ainda a escolha pelo uso da expressão *mulheres em situação de violência*, ao invés de mulheres vítimas de violência, como um modo de destacar que as mulheres não são vítimas inertes ante as situações de violência, sem, no entanto, negar a situação de desigualdade em que nos encontramos.

2.2 PENSAMENTO FEMINISTA NEGRO: DIVISOR DE ÁGUAS

Ao denunciar como social e sistêmico o que era antes percebido como isolado e individual, o processo de politização da violência contra as mulheres tornou necessário estabilizar o grupo social “mulher” enquanto sujeito político. Isso engendrou um problema grave para o qual Crenshaw (1991) alerta: o fato de as chamadas “políticas de identidade”⁵ comumente ignorarem as diferenças intragrupais, tratando, por exemplo, todas as mulheres como se fossem homogêneas, descontextualizando identidades e diferenças como se estas fossem entidades fixas dotadas de uma visão única do que as distingue (TOSOLD, 2012).

Para Crenshaw (2002), a invisibilidade gerada pelas interseccionalidades pode ser de dois tipos, ambos estruturais: superinclusiva ou subinclusiva. No primeiro caso, a própria diferença intragrupos é tornada invisível. Se manifesta quando um problema que afeta exclusiva ou desproporcionalmente um subgrupo de mulheres é absorvido pela estrutura de gênero, sem reconhecimento do papel que o racismo ou alguma outra forma de discriminação possa exercer em tal circunstância. Como consequência, as especificidades do problema deixam de ser consideradas e as políticas públicas voltadas para a questão não funcionam a contento.

Nos casos de subinclusão, é o conjunto de problemas gerado pela diferença que é invisibilizado. Exemplos de subinclusão remetem a situações em que um problema afeta um subgrupo de mulheres, mas não é considerado um problema de gênero porque não faz parte da experiência das mulheres dos grupos dominantes. Outra manifestação de situações de subinclusão se dá quando um problema afeta exclusiva ou desproporcionalmente mulheres de um grupo étnico ou racial, mas não é percebido como um problema de subalternização étnica ou racial porque não faz parte da experiência dos homens deste mesmo grupo.

Antes de avançar na discussão, é necessário trazer alguns aportes sobre o racismo. De acordo com Almeida (2019, p. 22), “o racismo é uma forma sistemática de discriminação que tem a raça como fundamento, e que se manifesta por meio de práticas conscientes ou inconscientes que

⁵ Ações políticas, políticas públicas, reivindicações baseadas em três pressupostos: (a) a igualdade pode ser pensada como um princípio moral absoluto, mas também como uma prática historicamente contingente, o que permite reivindicar, ao mesmo tempo, a universalidade de direitos e a garantia de direitos especiais que respondam a necessidades sócio-históricas concretas; (b) os indivíduos são definidos pelas identidades grupais, mas também as identidades de grupo renegam a expressão ou percepção plena da individualidade, de modo que, existe uma tensão entre o desenvolvimento de identidades grupais e individuais onde estes âmbitos se influenciam mutuamente; e (c) os termos em que foi produzida a identidade de grupo para a discriminação são ao mesmo tempo aceitos e rejeitados nas reivindicações por igualdade, as identidades grupais refletem coletivos politizados, seja porque são discriminados, seja porque lutam contra da discriminação (SCOTT, 2004).

culminam em desvantagens ou privilégios para indivíduos, a depender do grupo racial ao qual pertençam”. Segundo o autor, ainda que a antropologia e a biologia, especialmente a partir do sequenciamento do genoma, tenham demonstrado que não existem diferenças biológicas ou culturais que justifiquem um tratamento discriminatório entre seres humanos, a noção de raça ainda é um fator político importante, utilizado para naturalizar desigualdades e legitimar a segregação e o genocídio de grupos sociologicamente considerados minoritários. O racismo, que se materializa como discriminação racial, é definido por seu caráter sistêmico. Portanto, não se trata apenas de um ato (ou conjunto de atos) discriminatório, mas de um processo em que condições de subalternidade e de privilégio que se distribuem entre grupos raciais se reproduzem nos diversos âmbitos como política, economia e relações sociais.

A teoria apresentada por Crenshaw (1991) dialoga com perspectivas antiessencialistas pós-modernas e políticas de identidade contemporâneas, para discutir situações interseccionais. Para a autora, as políticas de identidade defendidas pelos multiculturalistas têm um grande mérito, em relação ao pensamento liberal tradicional, de denunciar como estrutural o que era visto como individual. Com efeito, a autora alerta que, ao invés de entender as categorias raça e gênero apenas como marcas de dominação e de procurar esvaziá-las através do princípio da igualdade formal, como faria o liberalismo tradicional, versões importantes do feminismo e de movimentos raciais e étnicos afirmam que o poder social que delinea a diferença não precisa ser o poder da dominação; ele pode ser a fonte de poder social e de reconstrução.

Dialogando com Crenshaw (2002), pode-se dizer que a problemática da violência contra as mulheres é marcada pela invisibilidade superinclusiva, na medida em que comumente desconsidera que a violência experimentada por muitas mulheres se relaciona com outras dimensões das suas identidades, como raça, classe, sexualidade, geração... Dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2022) ilustram essa realidade e apontam para o limitado desempenho das políticas públicas nesta seara: em 2021, dentre as vítimas de feminicídio no Brasil, 37,5% das vítimas de feminicídio eram brancas e 62%, negras. Segundo o Atlas da Violência (IPEA, 2021)⁶, entre 2009 e 2019, o total de mulheres negras vítimas de homicídios apresentou aumento de 2%, passando de 2.419 vítimas em 2009, para 2.468 em 2019.

⁶ Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/arquivos/artigos/5141-atlasdaviolencia2021completo.pdf>. Acesso em: 9 fev. 2023.

Enquanto isso, o número de mulheres não negras assassinadas caiu 26,9% no mesmo período, passando de 1.636 mulheres mortas em 2009 para 1.196 em 2019.

Inquieta por compreender melhor o que está por trás destes dados e por contribuir para as discussões sobre a violência contra as mulheres é que desenvolvo esta pesquisa. Pretendo analisar, sob uma perspectiva interseccional, o processo de implementação das políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres, tendo como foco a análise da burocracia de nível de rua da 1ª DEAM de Pernambuco.

Por muito tempo, as tentativas feministas de politizar as experiências das mulheres e os esforços antirracistas para politizar as experiências de pessoas negras se deram como se as questões que atravessam mulheres e negros ocorressem em terrenos mutuamente exclusivos, mas na realidade, o racismo e o sexismo se entrecruzam facilmente na vida de pessoas reais. A este entrecruzamento Crenshaw (1989) chamou de *interseccionalidade*: termo que demarca o paradigma teórico e metodológico da tradição feminista negra e que vem promovendo intervenções políticas e letramentos jurídicos sobre quais condições estruturais o racismo, o sexismo e violências correlatas se sobrepõem, criando opressões singulares na vida das mulheres negras (AKOTIRENE, 2019).

Interseccionalidade denota as várias maneiras pelas quais raça, gênero e classe interagem para moldar as múltiplas dimensões das experiências que atravessam as mulheres negras. Tal conceituação visa colocar em evidência o fato de que muitas das experiências enfrentadas pelas mulheres negras não são consideradas dentro das fronteiras tradicionais de raça e de gênero, uma vez que a intersecção do racismo, do sexismo e de outras opressões afeta as vidas das mulheres negras de maneiras que não podem ser capturadas completamente examinando as dimensões de raça, classe e gênero dessas experiências separadamente (CRENSHAW, 1989).

A sensibilidade analítica impressa pelo conceito de interseccionalidade impede reducionismos da política de identidade, uma vez que ele elucidada as articulações das estruturas modernas que tornam a identidade vulnerável, investigando contextos, colisões e fluxos entre as estruturas. Nesse sentido, pode-se dizer que a concepção de interseccionalidade reduz os riscos de que se incorra em essencialismos relativos às definições dos grupos sociais, à medida que explica as “estruturas modeladas nesta identidade, produtora de contextos aprimorados, adiante, pela exclusão política, silenciamento e discriminação” (AKOTIRENE, 2019, p. 64).

O uso do conceito de interseccionalidade impede aquilo que Collins (2019) chama de aforismos matemáticos hierarquizantes ou comparativos. Isto é, as identidades não devem ser somadas, por exemplo: mulher + negra + pobre + lésbica, mas as condições estruturais que atravessam os corpos devem ser consideradas para se pensar as experiências que são moldadas pela interação das estruturas e estabilizadas sob a forma de identidade que, por sua vez, não pode se abster de nenhuma das suas marcações (AKOTIRENE, 2019).

Embora o termo interseccionalidade tenha sido cunhado por Crenshaw (1989), ele tem uma história anterior ao momento em que isso ocorre, sendo uma prática política do feminismo negro desde sua origem (COLLINS, 2019). Segundo Collins (2019), a concepção política de Crenshaw se baseou nas ideias do Coletivo *Combahee River*⁷ e buscou oferecer uma resposta metodológica que abarcasse os múltiplos sistemas de opressão numa proposta teórica comprometida socialmente. Cunhar o conceito, portanto, foi uma forma de articular identidade individual e identidade coletiva, focar nas estruturas sociais e teorizar sobre as conexões estruturais, políticas e representativas com foco nas experiências das mulheres de cor.

Dito isto, embora as identidades saltem aos olhos, a interseccionalidade deve orientar o que fazer politicamente com a matriz de opressões que produz as diferenças e as desigualdades depois de enxergá-las como identidades. Assim, a interseccionalidade não deve ser pensada como a “narrativa teórica dos excluídos” (AKOTIRENE, 2019), haja vista que sendo as diferenças relacionais e sendo todas e todos diferentes em relação uns aos outros (KILOMBA, 2019), a interseccionalidade não está interessada nas diferenças identitárias, mas nas desigualdades impostas pela matriz de opressão.

Nesse sentido, mobilizar o conceito de interseccionalidade é especialmente útil para pensar a violência contra as mulheres. Através de um estudo de campo realizado em abrigos para mulheres em situação de violência na cidade de Los Angeles, Crenshaw (1991) constatou que, na maioria das vezes, a violência que faz as mulheres procurarem os abrigos é apenas a manifestação mais imediata e latente da subordinação experimentada por elas. De acordo com a autora, tais abrigos lidam não apenas com a violência infligida pelo agressor, mas também com outras formas de

⁷ O Coletivo *Combahee River* foi uma organização feminista negra e lésbica ativa em Boston, entre 1974 e 1980. O Coletivo foi nomeado em homenagem à ação de guerrilha, liderada pela abolicionista Harriet Tubman, em 2 de junho de 1863, que levou à libertação de mais de 750 homens e mulheres escravizados. Começou como um grupo de feministas negras e lésbicas comprometidas com a construção de uma alternativa radical às organizações de feministas brancas, como também ao movimento *Black Power* e a organizações por direitos civis, lideradas por homens negros.

dominação multicamadas e rotineiras que comumente convergem nas vidas dessas mulheres, dificultando sua capacidade de criar alternativas às relações abusivas que as levaram aos abrigos.

Muitas mulheres negras, por exemplo, são sobrecarregadas pela pobreza, pela responsabilização do cuidado com as crianças e pela falta de capacitação profissional. Esses fardos, em grande parte consequência do gênero e da opressão de classe, são agravados pela empregabilidade racialmente discriminatória e pelas formas de moradia precárias frequentemente atribuídas às mulheres não-brancas. Outra dimensão que impacta nessa sobrecarga é o desemprego desproporcionalmente alto entre tais mulheres, fator que as coloca em situação de maior vulnerabilidade e dificulta sua saída da situação de violência (CRENSHAW, 1991; ALMEIDA; PEREIRA, 2012).

Outro exemplo mobilizado por Crenshaw (1991) refere-se aos assistentes sociais que atendem mulheres vítimas de estupro e relatam que mulheres não-brancas apresentam demandas para além das relativas à situação de violência sexual em si. Isso faz com que estes profissionais precisem acessar uma série de outros recursos para dar conta dessas necessidades, o que, muitas vezes, os coloca em desacordo com as normas das instituições para as quais trabalham. Isso ocorre porque a forma como a atuação de tais instituições foi pensada, usualmente, tem referenciais brancos e de classe média. Tais referenciais ignoram que diferentes demandas requerem diferentes prioridades em termos de alocação de recursos. Consequentemente, essas normas dificultam a capacidade dos assistentes de atender às necessidades das mulheres não-brancas e pobres.

As situações apresentadas pela autora evidenciam que, quando os esforços de enfrentamento à violência são empreendidos em nome da “mulher”, enquanto uma categoria homogênea, eles negligenciam o fato de que as mulheres negras têm menos probabilidade de ter suas necessidades atendidas do que as mulheres que são racialmente privilegiadas. Dito de outro modo, onde as estruturas de opressão raça, gênero, classe e outras convergem, as estratégias de intervenção baseadas unicamente nas experiências das mulheres que não compartilham a mesma classe ou raça terão alcance limitado para aquelas que, por causa destes marcadores sociais, enfrentam obstáculos diferentes. O destrinchamento por raça dos dados relativos à violência parecem confirmar tais argumentos. Importa ressaltar que a opressão interseccional não necessariamente é produzida intencionalmente; na realidade, frequentemente, ela é consequência da imposição da interação de estruturas preexistentes que criam mais uma dimensão de destituição de poder (CRENSHAW, 1991).

Além de argumentar que, em geral, as políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres não consideram as opressões interseccionais experimentadas pelas mulheres negras, Crenshaw (1991) traz outros elementos basilares para esta discussão. O primeiro refere-se ao fato de que a população negra foi representada ao longo da história ocidental como patologicamente violenta; as narrativas e imagens que retratam de forma mais completa e complexa sua experiência foram invisibilizadas. Assim, buscando se proteger dos estereótipos aos quais foi submetida, muitas vezes, a comunidade negra suprimiu algumas questões do debate público em nome do antirracismo. Entretanto, os custos disso são reais: onde a informação sobre a violência contra as mulheres não está disponível, é improvável que a problemática seja abordada como uma questão séria. Em outras palavras, o fracasso em discutir a questão molda as percepções de quão grave é o problema.

Então, embora não que se possa dizer que o tema da violência contra as mulheres seja amplamente tratado nas comunidades brancas, a questão racial acrescenta mais uma dimensão para pensá-lo em profundidade. As pessoas negras, em especial as mulheres, não raro, pesam a necessidade de reconhecer e resolver os problemas intracomunitários para evitar reforçar percepções públicas distorcidas contra os negros de forma geral. Nesse sentido, o verdadeiro terror experimentado diariamente por mulheres negras é rotineiramente escondido em uma tentativa de evitar estereótipos raciais (CRENSHAW, 1991; 2002).

Outro elemento trazido pela autora refere-se à relutância das mulheres negras em chamar a polícia e/ou outras instituições públicas diante das situações de violência. Esta hesitação tem a ver com a falta de vontade geral entre as pessoas negras para submeter sua vida privada ao escrutínio e controle de uma força policial, que é frequentemente hostil com este segmento social. As queixas das mulheres negras sofrem estigmatizações pelos aparelhos do Estado. Nesse sentido, há uma ética comunitária generalizada contra a intervenção pública, produto do desejo de criar um mundo privado livre das intervenções violentas das instituições nas vidas das pessoas subordinadas racialmente (CRENSHAW, 1991; AKOTIRENE, 2019).

A casa não seria simplesmente um “castelo do homem” no sentido patriarcal, mas também poderia funcionar como um refúgio seguro das indignidades que permeiam uma sociedade racista. No entanto, em muitos casos, este “refúgio seguro” não é uma realidade para as mulheres negras em situação de violência e esse tipo de ética pode, em alguma medida, limitar sua possibilidade de buscar ajuda.

Há também uma tendência geral no discurso antirracista de considerar o problema da violência contra as mulheres negras como apenas mais uma manifestação do racismo. De fato, o racismo contribui para o ciclo de violência, uma vez que submete os homens negros a uma série de opressões em âmbitos diversos (CRENSHAW, 1991). No entanto, a cadeia de violência é mais complexa e se estende para além desse único elo: o racismo está ligado ao patriarcado na medida em que o racismo nega aos homens negros o poder e o privilégio de que gozam os homens dominantes. Essa situação faz com que somente diante das mulheres negras, os homens negros possam usufruir de um *status* de superioridade. Nesse sentido, é necessário desafiar a legitimidade de tal concepção de poder e expor seus efeitos na vida das mulheres negras, que não podem esperar o triunfo final sobre o racismo para viverem suas vidas livres de violência.

As formulações feministas hegemônicas relativas à violência também atuaram no sentido de suprimir as experiências das mulheres não privilegiadas. Um dos principais discursos feministas adotado ao longo dos tempos era o de que todas as mulheres, independente de raça, classe, sexualidade etc. são passíveis de sofrerem violência. Tal formulação se baseia na premissa amplamente difundida de que a violência contra as mulheres ocorre majoritariamente em contextos de pobreza e vulnerabilidades sociais de outras ordens. Ou seja, ao longo do processo de politização da violência contra as mulheres, houve um esforço para superar a crença de que a violência ocorre apenas nas casas dos “outros”, demonstrando que eram errôneos os estereótipos a respeito dos perfis das vítimas (CRENSHAW, 1991).

No entanto, tais argumentos não tinham como prioridade combater a violência contra as mulheres pertencentes às comunidades estereotipadas, como é o caso das mulheres negras. Na realidade, buscavam remover estereótipos a fim de dar visibilidade à violência contra as mulheres brancas das classes média e alta. Para Crenshaw (1991), a premissa subjacente a esse apelo aparentemente universalista seria sensibilizar os grupos sociais dominantes focando nas suas experiências. Dito de outro modo, o feminismo hegemônico, ao politizar a violência contra as mulheres, negligenciou as especificidades das violências cometidas nas casas dos “outros”.

Crenshaw (1991) sugere que essa desvalorização das mulheres não-brancas esteja ligada à forma como estas são representadas nas imagens culturais das sociedades contemporâneas. Estudos de diversos campos cada vez mais reconhecem a centralidade das questões de representação na reprodução da hierarquia racial e de gênero. Nesse sentido, argumentam em favor de análises que incluam as formas como essas imagens são produzidas através de uma confluência de narrativas

predominantes de raça e gênero e reconheçam o quão problemático são as representações racistas e sexistas que marginalizam mulheres não-brancas.

Assim, para pensar o caso brasileiro (mas não só) é fundamental trazer para o centro da análise o processo de colonização e suas implicações. Violações e apropriações massivas das mulheres negras (e indígenas) foram instrumento de guerra, de conquista e de assentamento colonial, o que as desumanizou através da perda dos *status* social e político fruto da escravidão. Assim, as mulheres não-brancas foram objetificadas, submetidas à intensidade letal do trabalho, entre outras coisas. Estas imagens conformam o imaginário social e informam sobre os supostos atributos intelectuais, morais, estéticos e sexuais das mulheres negras, tanto no âmbito público como privado das relações sociais: dotadas de grande força física, sujas, maliciosas, promíscuas, sedutoras, animais... são algumas das “adjetivações que fazem referências a elas, e que perpassam os sentidos, as expectativas e práticas segundo os quais vivenciam seus relacionamentos interpessoais – inclusive aqueles que se encontram perpassados pela violência doméstica e familiar” (ALMEIDA; PEREIRA, 2012: p. 56).

Para Almeida e Pereira (2012), enquanto as mulheres brancas experienciam situações de violência por sua condição de gênero, as mulheres negras o fazem também por sua condição de raça, na medida em que a violência adquire sentido a partir de seus traços diacríticos. Importa ressaltar que a interseção de classe incide negativamente sobre as mulheres negras, deixando-as em maior dificuldade de romper com a situação de violência. Portanto, ainda que este tipo de fenômeno ocorra em todas as classes e grupos sociais, as mulheres em situação de privilégio têm mais possibilidades para lidar com ele.

Além disso, embora se possa dizer que o âmbito privado se configurou para todas as mulheres enquanto locus de confinamento e de responsabilização pelas tarefas domésticas, das quais os homens em geral se liberaram, foram somente as mulheres negras que acumularam a esta responsabilidade a responsabilidade pelo próprio sustento e de suas famílias através de trabalhos precários e de funções socialmente desvalorizadas (ALMEIDA; PEREIRA, 2012; DAVIS, 2016; COLLINS, 2019). A entrada de mulheres brancas no mercado de trabalho se dá posteriormente e se diferencia fundamentalmente da experiência das mulheres negras. Isto porque as mulheres brancas e suas famílias tinham mais recursos para terceirizar o trabalho doméstico que, por sua vez, foi atribuído, majoritariamente, às mulheres negras.

Neste sentido, o trabalho remunerado, para grande parte das mulheres negras, não significou uma inserção na esfera pública, mas reforçou seu aprisionamento na dimensão privada. Este é um elemento central para compreender os sentidos da violência doméstica contra as mulheres negras. Almeida e Pereira (2012: 59) argumentam que a forma como o poder colonial se configurou e segue se manifestando se baseia na violência constitutiva e naturalizada das relações privadas, “em especial aquelas estabelecidas com as mulheres cuja alteridade é ainda mais marcada e objetificada: as pretas, as pardas, as indígenas, dentre outras minorias do grupo genérico das mulheres”.

Diante do exposto, evidencia-se que a discussão sobre quais diferenças importam não é um debate abstrato ou insignificante. Na verdade, esses conflitos são mais do que diferenças como tais, eles levantam questões críticas de poder. O problema não é “simplesmente” mulheres brancas dominarem o movimento antiviolência; o que subjaz à questão é que comumente são elas quem têm poder para determinar, seja através de recursos materiais ou retóricos, se as diferenças interseccionais serão incorporadas às políticas. Neste sentido, a luta pela incorporação dessas diferenças não é um conflito insignificante ou superficial sobre quem se senta à frente da mesa. No contexto da violência contra as mulheres, é uma questão de quem vai sobreviver e quem não vai (CRENSHAW, 1991).

2.3 HISTÓRICO DE IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES NO BRASIL

A discussão realizada até o momento permite compreender a interseccionalidade como algo que se refere não apenas às múltiplas identidades, mas que é, antes de tudo, uma lente analítica para se pensar a interação estrutural e seus efeitos políticos legais (AKOTIRENE, 2019). A partir desse referencial, esta sessão irá discutir o processo de implementação de políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres no Brasil. Por serem processos estruturais, o racismo, o capitalismo e o patriarcado são também processos históricos. Daí a importância de se compreender o peso das classificações raciais, de gênero e de classe não apenas na moldura dos comportamentos individuais ou de grupos, mas na definição de estratégias políticas estatais e não estatais (ALMEIDA, 2019).

Em nível formal, o princípio da igualdade de gênero⁸ se baseia na Carta das Nações Unidas e na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. No entanto, o reconhecimento dos direitos humanos especificamente das mulheres só ocorreu mais de quatro décadas depois, com a Declaração de Viena, em 1993. Nesta ocasião a violência de gênero e todas as formas de abuso sexual e exploração foram definidas como incompatíveis com a dignidade da pessoa humana. Nesse meio tempo, ocorreu a Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra Mulheres (CEDAW), em 1979, no entanto, o Brasil só aderiu completamente a ela em 1994. O processo de consolidação dos direitos das mulheres ocorreu também nas conferências mundiais sobre a mulher da Cidade do México (1975), de Copenhague (1980), de Nairóbi (1985) e de Beijing (1995).

No que tange ao enfrentamento à violência contra as mulheres, foi lançada, em 1993, a Declaração sobre a Eliminação da Violência contra as Mulheres como um complemento ao que havia sido discutido em Viena e na CEDAW. Em 1994 ocorreu a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra as Mulheres, que ficou conhecida como a Convenção de Belém do Pará. Ela reconhece que as mulheres não são um grupo social homogêneo, chamando atenção para a importância de considerar a vulnerabilidade das mulheres pertencentes de grupos raciais distintos diante das situações de violência. Assim como mulheres gestantes, idosas, menores de idade, em situação de pobreza, privadas de liberdade e em situação de conflito armado. A Convenção, além de detalhar os tipos e formas de violência contra as mulheres, trouxe ainda uma perspectiva ampliada sobre o fenômeno, ao considerar a dimensão da prevenção para além da punição (SILVA, 2013).

Tais detalhamentos jurídicos internacionais representaram avanços conceituais, pois expandiram os direitos humanos para além dos seus parâmetros iniciais – que marginalizavam os abusos de direitos que atingissem especificamente as mulheres tendo como base as desigualdades de gênero. Portanto, o relativo sucesso de tais esforços se ancorou numa mudança significativa de perspectivas quanto à relevância das desigualdades de gênero no projeto de ampliação do escopo dos direitos humanos das mulheres (CRENSHAW, 2002).

⁸ A discussão em torno do conceito de gênero começa a se desenhar na década de 1960 e até a contemporaneidade segue não sendo simples, uma vez que seu significado permanece em disputa política e teórica. No entanto, para fazer uso do referido conceito, é necessário que se estabeleçam algumas aproximações e isto passa, obrigatoriamente, pela adoção de referenciais. Neste sentido, no presente trabalho, gênero é entendido como “a institucionalização social das diferenças sexuais; é um conceito usado por aqueles que entendem não apenas a desigualdade sexual, mas muitas das diferenciações sexuais como socialmente construídas” (OKIN, 2008, p. 306).

Ou seja, embora a Declaração Universal dos Direitos Humanos assegurasse a aplicação dos direitos humanos sem distinção de gênero, no passado, os direitos das mulheres e as circunstâncias específicas em que estas sofriam abusos foram formulados como sendo distintos da concepção clássica de violação de direitos humanos. Deste modo, foram tratados como sendo marginais dentro de um sistema supostamente universal, mas que, no entanto, se fundamentava firmemente na experiência masculina. Com isso, a despeito de estarem garantidos formalmente, os direitos humanos das mulheres foram comprometidos tendo em vista suas experiências distintas e desiguais em relação às dos homens (CRENSHAW, 2002).

Em consequência do ativismo das mulheres, tanto em várias conferências mundiais como no campo das organizações de direitos humanos, desenvolveu-se um consenso de que os direitos humanos das mulheres não deveriam ser limitados apenas às situações nas quais seus problemas, suas dificuldades e vulnerabilidades se assemelhassem aos sofridos pelos homens [...] Ao mesmo tempo que a diferença deixou de ser uma justificativa para a exclusão do gênero dos principais discursos de direitos humanos, ela, em si mesma, passou a servir de apoio à própria lógica de incorporação de uma perspectiva de gênero. Tal incorporação baseia-se na visão de que, sendo o gênero importante, seus efeitos diferenciais devem necessariamente ser analisados no contexto de todas as atividades relativas aos direitos humanos. (CRENSHAW, 2002: 172)

A breve análise dessas tratativas internacionais permite afirmar que o sistema de contratos adotou um novo paradigma e questões como a violência contra as mulheres passaram a ser compreendidas como passíveis de intervenção estatal, uma vez que esta é uma das manifestações das desigualdades de gênero. Desse modo, paulatinamente tal sistema de contratos torna a incidir no sistema de *status*. No entanto, no que se refere à inclusão de outros marcadores sociais como raça, classe, orientação sexual etc., os referidos documentos se posicionam de forma bastante incipiente, o que indica a ausência de uma perspectiva interseccional mais contundente.

Processo semelhante foi vivido no Brasil. Uma das principais dificuldades para que as políticas específicas para mulheres fossem implementadas aqui era a pretensa neutralidade, do ponto de vista de gênero, assumida pelo Estado (GODINHO, 2003). Este não levava “em conta os processos hegemônicos que conferem às diferenças um sinal de desigualdade, que passam ao largo das relações desiguais de poder, renda e recursos de parcela considerável de significativos segmentos sociais” (SILVEIRA, 2003, p. 66). Com o fim da ditadura militar, a redemocratização e diante da histórica luta dos movimentos feministas e de mulheres, a questão das desigualdades de gênero passou a ser incorporada gradualmente na agenda governamental a partir dos anos 1980.

Esse processo foi marcado pelo conflito entre a eficiência de uma política e o componente democrático que ela representava. Isso significa dizer que, de um lado, o governo, através das suas políticas supostamente universais, alegava buscar a máxima eficiência diante da limitação de recursos e, de outro, a sociedade civil, representada pelos movimentos feministas e de mulheres, reivindicava a inclusão de políticas específicas que incorporassem as questões de gênero na agenda pública como elemento fundamental para a ampliação e consolidação democrática (FARAH, 2004).

Outra característica do caso brasileiro é que, inicialmente, os movimentos feministas criticavam fortemente a ação estatal, na medida em que a compreendiam como uma instituição forjada a partir da exclusão das mulheres, sendo, portanto, conformada exclusivamente por valores masculinos que, por isso, não poderiam dar conta das demandas das mulheres. Assim, num primeiro momento, não foram estabelecidas relações institucionais e se buscou garantir a máxima autonomia dos movimentos. Somente nos anos 1980 “alguns grupos passaram a defender a tese de que espaços governamentais deveriam ser ocupados, num cenário de redefinição das políticas públicas no país, sob o signo da democratização” (FARAH, 2004, p. 130).

A desconfiança por parte dos movimentos feministas em participar do espaço governamental motivou a criação de organizações não governamentais que atuavam no desenvolvimento de programas de gênero em áreas como saúde, educação, combate à violência, geração de renda e organização de mulheres. Progressivamente, tais organizações passaram também a dialogar com o Estado, propondo diretrizes de ação para políticas públicas. A Conferência Mundial das Mulheres ocorrida em 1995, em Beijing, influenciou nesse processo, na medida em que pautou a construção de uma agenda de políticas públicas para as mulheres que perpassava diversas áreas (AMORIM, 2015).

Segue havendo tensões em torno deste ponto, mas a partir dessas arenas se intensificaram as relações entre os movimentos feministas e o Estado, o que influenciou os repertórios de ação e estratégia tanto dos movimentos quanto dos governos. Inserida no ideário de construir novas formas de fazer política que fossem mais participativas e democráticas está a criação do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), em 1985. Tal instância tinha como finalidade mediar a relação entre Estado e sociedade civil através da discussão, proposição e fiscalização de políticas públicas para as mulheres. Também neste período foram criados os primeiros órgãos estaduais de políticas para as mulheres.

Nos anos 1990 e 2000, o CNDM perdeu autonomia financeira e de pessoal devido à adoção de um modelo de Estado reduzido pelos governos do período. Assim, após um início extremamente atuante nos anos 1980, a instituição perde sua capacidade de mobilizar e de promover as agendas feministas. Este cenário vai influenciar nas escolhas dos movimentos sociais quando da proposta de criação de órgãos de representação das mulheres no Executivo Federal. Isto é, ao perceberem a volatilidade dos organismos de políticas para as mulheres, os movimentos feministas e de mulheres passam a demandar avanços mais estruturais.

É nesse contexto que é criada a Secretaria de Políticas para Mulheres (SPM), em 2003, em substituição à Secretaria de Direitos das Mulheres (Sedim) – criada em 2002. A SPM tinha *status* ministerial em contraponto ao caráter de secretaria do órgão anterior. Na ocasião, o CNDM foi incorporado à estrutura da SPM. Em 2015 uma reforma ministerial criou o Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos. Compreender a relação entre SPM e CNDM é fundamental para se pensar o processo de implementação de políticas para mulheres, uma vez que a SPM representou a consolidação institucional do papel desempenhado pelo CNDM desde a democratização. Além disso, o referido órgão teve papel central para a implementação de políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres.

Dentre as principais ações viabilizadas pelo CNDM, está a criação das Delegacias Especializadas de Atendimento às Mulheres (DEAMs), que à época eram o principal instrumento de combate à violência de gênero e uma demanda antiga dos movimentos sociais. Por serem objeto deste tudo, as DEAMs serão tratadas mais detidamente adiante, no momento importa dizer que foram criadas a partir da perspectiva de gênero, sendo a primeira política especializada para mulheres em situação de violência. Tornaram-se a principal porta de acesso à Justiça para tais mulheres e viabilizaram a obtenção de um “raio x” da situação brasileira no que se refere à problemática da violência contra as mulheres naquele período (SILVA, 2013).

Para Akotirene (2019), no entanto, as inobservâncias interseccionais das contribuições feministas hegemônicas que subsidiaram a criação das DEAMs contribuíram para um alarmante cenário de violência contra as mulheres negras. Exemplo disso é a inoperância das delegacias nos fins de semana e madrugadas, momentos de bastante demanda por parte das mulheres negras. A autodeclaração da cor/raça no momento da notificação da violência também representa um problema para que se compreenda a violência contra as mulheres sob uma perspectiva interseccional. Isto porque, o histórico do racismo no Brasil faz com que muitas pessoas não se

considerem negras e com isso se declarem de modo a subnotificar os casos de violência contra as mulheres negras. A autora dirá ainda que embora a violência contra as mulheres atravesse classe e raça, as mulheres negras são estigmatizadas pelos aparelhos do Estado por comumente morarem em locais considerados perigosos ou por não desejarem que os agressores sejam presos – já que sabem o quanto de violência a privação de liberdade envolve.

Ainda nos anos 1980, foram criadas as primeiras casas-abrigo para mulheres ameaçadas de morte em consequência da violência de gênero. Elas surgem em São Paulo e depois são implementadas em outras localidades do Brasil. Inicialmente de competência municipal, as casas-abrigo tornaram-se responsabilidade dos estados entre 2000 e 2010. Elas foram concebidas como espaços de acolhimento provisório destinado a mulheres em situação de violência que se encontrem sob ameaça de morte e necessitem de proteção em ambiente acolhedor e seguro.

Com o passar do tempo, o serviço passou a abranger outras medidas de acolhimento como programas e benefícios voltados para enfrentar de maneira mais articulada o problema da violência. Conforme as Diretrizes Nacionais para o Abrigamento de Mulheres em Situação de Risco e de Violência (BRASIL, 2011a), a política deve reconhecer as diversidades de raça, etnia, orientação sexual, de deficiência e de inserção social, econômica e regional existentes entre as mulheres na implementação de suas ações.

No entanto, como demonstra Crenshaw (1991) no estudo de campo já citado, a violência que faz as mulheres procurarem os abrigos é apenas a manifestação mais imediata e latente da subordinação experimentada por elas. Tais abrigos lidam não apenas com a violência infligida pelo agressor, mas também com outras formas de dominação multicamadas e rotineiras que comumente convergem nas vidas dessas mulheres, dificultando sua capacidade de criar alternativas para sair da situação de violência. Achados semelhantes foram encontrados na minha dissertação: o contexto de violência que leva às mulheres ao abrigamento requer respostas por parte do Estado muito mais complexas do que as que ele consegue oferecer. Essa complexidade relaciona-se com situações de pobreza de muitas mulheres, da sua orientação sexual e identidade de gênero, uso de drogas, relação com o tráfico etc. (GUIMARÃES, 2018).

A partir de 1997, a violência contra as mulheres passou a ser compreendida também como uma questão de saúde pública, tendo sido criados serviços de referência nos hospitais e ambulatórios com a finalidade de atender e identificar situações de agressões físicas possivelmente relativas à violência de gênero. Tais instrumentos foram reforçados em 2003 com a determinação,

através de lei, da notificação compulsória dos casos de violência contra as mulheres atendidas nos serviços de saúde – públicos ou privados. Inicialmente, não havia discriminação da categoria raça/cor nos sistemas de informação, somente no começo dos anos 2000 isso passou a ocorrer (SILVA, 2013), mas até hoje isso acontece de maneira muito precária; ainda são elevados os números de preenchimento inadequado ou não preenchimento do referido campo.

O CNDM foi também responsável pela realização de quatro Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres (CNPM) nos anos de 2004, 2007, 2011 e 2016. Foram produtos dessas conferências diversos documentos propondo a implementação de políticas públicas para as mulheres de maneira geral e alguns mais específicos com diretrizes para o enfrentamento da violência propriamente dita. Na I e na II CNPM foram elaborados o I e II Plano de Políticas para Mulheres (PNPM), respectivamente; o I PNPM foi estruturado em cinco eixos temáticos, sendo um deles “Educação inclusiva, não sexista, não racista, não homofóbica e não lesbofóbica”.

O II PNPM incorporou mais seis eixos, dentre os quais “Enfrentamento ao racismo, sexismo e lesbofobia”. Nas III e IV CNPM não foram elaborados planos, mas estratégias de monitoramento do que já havia sido definido⁹ (MATOS; LINS, 2018). Nota-se, portanto, que, de maneira expressa, o processo de conferências deu pouca visibilidade à questão do racismo experimentado pelas mulheres negras, assim como a outras especificidades que se interseccionam na realidade das mulheres.

Ainda nesse contexto foi lançada, em 2004, a Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres (BRASIL, 2004), que por sua vez, só foi implementada em 2007, com o lançamento do Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres (BRASIL, 2011b). O papel da política nacional foi organizar a rede de enfrentamento à violência e assim efetivar os eixos que previa: combate, prevenção, assistência e garantia de direitos. Desse modo, além de abarcar os serviços de atendimento às mulheres, a rede passou a articular órgãos responsáveis pela gestão das políticas públicas, fiscalização e controle social das mesmas (SILVA, 2013).

O pacto, por sua vez, consistiu em um acordo federativo entre o governo federal, os governos estaduais e municipais brasileiros para a implementação de políticas públicas integradas

⁹ Na 3ª CNPM foram aprovadas deliberações em quatro eixos sobre autonomia das mulheres e a partir disso foi elaborado um terceiro plano que, na prática, era uma releitura do II PNPM. A 4ª CNPM já ocorreu com a SPM sem caráter ministerial, fundida ao Ministério de Mulheres, Direitos Humanos e Igualdade Racial, assim como ocorreu em pleno processo de golpe institucional sofrido pela presidenta Dilma Rousseff (PT) (MATOS; LINS, 2018).

(FARAH, 2004). Representou uma resposta mais concreta ao problema da violência contra as mulheres, já que montantes significativos foram destinados às partes envolvidas no seu enfrentamento. As políticas previstas pelo referido documento mencionam a importância de se considerar as questões raciais, étnicas, geracionais, de orientação sexual, deficiência e de inserção social, econômica e regional (SILVA, 2013).

Ainda que não seja o foco da pesquisa, a breve análise desses documentos é útil para compreender o processo de implementação das políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres à luz de uma perspectiva interseccional. Isso porque tais documentos foram norteadores das principais políticas adotadas pelo Estado brasileiro nesta área temática até o presente momento.

Em 2005 foi implementada a central 180 de atendimento à mulher, que consiste numa central telefônica para recebimento de denúncias de situações de violência contra as mulheres e orientação às mesmas. Desde sua criação, o serviço se tornou uma fonte de informação fundamental pois traça o perfil das usuárias que o procuram, no entanto, somente em 2009 ele passou a incluir a categoria raça/cor nos seus atendimentos e base de dados – o que ainda assim é problemático haja vista os problemas da autodeclaração no Brasil.

Um marco no processo de implementação das políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres foi a Lei nº 11.340/2006, conhecida popularmente como Lei Maria da Penha (LPM). Isto porque trata-se de uma legislação específica para a violência contra as mulheres baseada na desigualdade de gênero, tipificando a violência contra as mulheres enquanto crime contra os direitos humanos, especificando os tipos de violência possíveis (quais sejam a violência física, violência psicológica, violência sexual, violência patrimonial e violência moral). A LPM ainda considera a possibilidade da violência ser perpetrada por mulheres nas relações homoafetivas, prevê a criação de Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher e estabelece mecanismos de prevenção, assistência e proteção à mulher, como as medidas protetivas de urgência. Nesse sentido, a lei considera a dimensão do problema que pretende enfrentar e determina ações intersectorializadas para dar conta disso.

Com relação à LPM, algumas coisas são importantes de serem ditas: a primeira é que antes dela os casos de violência contra as mulheres eram tratados como crimes de menor potencial ofensivo e, a partir da perspectiva da justiça restaurativa, os Juizados Especiais Criminais (JECRIM) buscavam promover a conciliação entre as partes. Ou seja, por muito tempo, as situações

envolvendo violência de gênero eram resolvidas com o pagamento de cestas básicas ou prestação de serviços comunitários pelos agressores, sem que fosse oferecida qualquer tipo de proteção às mulheres vitimadas. Neste contexto, era comum que as mulheres fossem induzidas a desistir de levar o processo adiante, de modo que, por muito tempo, as situações de violência foram trivializadas e a conciliação parecia ser um fim e não um meio para lidar com o litígio.

Tal situação era alvo constante das críticas feministas; argumentavam que a legislação, ao não considerar a desigualdade entre as partes, isto é, a desigualdade de gênero, não garantia soluções satisfatórias para superação das situações de violência. Como tentativa de responder às críticas, foram criados os Juizados Especiais Criminais Familiares (JECrifam), voltados especificamente para as situações de violência contra as mulheres, porém, por parte dos operadores judiciais, persistia a insistência para que as mulheres renunciassem à representação (LINS, 2014).

A LMP buscou incidir justo nesta lacuna através da criação de mecanismos capazes de assegurar o julgamento efetivo dos casos de violência, abrindo espaço para responsabilização dos autores longe dos marcos conciliatórios da legislação anterior. Além disso, os caminhos para a emergência de um marco normativo como esse vinham sendo desenhados há muito tempo, tendo como base os já mencionados instrumentos internacionais dos quais o Brasil é signatário (FLAUZINA, 2015).

Um segundo comentário diz respeito à ampla participação dos movimentos sociais na elaboração da LMP. Na ocasião foi criado um consórcio entre entidades feministas e juristas, sob a coordenação da SPM. Buscava-se elaborar um projeto de lei integral que estabelecesse a prevenção, a punição e a erradicação da violência contra as mulheres (SILVA, 2013). Apesar desse processo de construção relativamente inovador para os parâmetros brasileiros e de ser tida como uma lei mundialmente reconhecida, a LMP é alvo de críticas pelas feministas negras.

Entre os argumentos mobilizados, está o de que a lei colabora para o processo de encarceramento em massa dos homens negros, haja vista que o mesmo não ocorre com homens brancos e de classe média. Além disso, enquanto ilumina a problemática da violência contra as mulheres no debate público, a LMP não produz em paralelo reflexões sobre a situação de extrema violência no cárcere. Ao fazer tais críticas, as feministas negras não defendem a retomada da legislação anterior, mas a necessidade de se identificar o elitismo e o racismo presentes na aplicação da LPM (AKOTIRENE, 2019). Esse debate será feito de forma mais aprofundada adiante.

Também se argumenta que o viés punitivista da LMP reforça os padrões de cisgenereidade e heteronormatividade vigentes: à medida que mulheres também podem cometer agressões no âmbito das relações homoafetivas, a ideia de punição para as mesmas tem o potencial de reiterar os estereótipos acerca daquelas que são vistas como desviantes, como é o caso das mulheres lésbicas e transexuais (FLAUZINA, 2015).

Em 2013 foi instaurada uma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) para investigar a violência contra as mulheres. Com base nela foi apresentado um projeto de lei tipificando o feminicídio como uma continuidade legislativa da LMP. Após tramitação, foi promulgada a Lei 13.104/2015 (BRASIL, 2015), que define como feminicídio a morte da mulher por razões da condição do sexo feminino e estabelece que há razões de condição de sexo feminino quando o crime envolver violência doméstica e familiar ou menosprezo ou discriminação à condição de sexo feminino. As mesmas críticas feitas à LMP se aplicam à lei do feminicídio (WERNECK, 2010).

Em 2017, a SPM deixou de ter *status* ministerial, voltando a ser uma secretaria subordinada ao Ministério de Direitos Humanos – assim como a Secretária de Políticas de Promoção à Igualdade Racial e a Secretaria de Direitos Humanos. Em 2019, a pasta foi transformada em Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Tais mudanças explicitam a guinada ideológica dos governos responsáveis por elas. Esse processo comprometeu bastante as políticas públicas voltadas para as mulheres, incluindo as políticas de enfrentamento à violência. No início de 2023, com a mudança de um governo autoritário para um governo democrático, voltam a existir sob novo *status* o Ministério da Mulher e o Ministério da Igualdade Racial. E é criado o inédito Ministério dos Povos Indígenas.

O quadro abaixo foi elaborado com base no breve resgate do processo de implementação das políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres sob uma perspectiva interseccional. Além de situar temporalmente as experiências adotadas pelo Estado brasileiro nesta seara, sistematiza a discussão feita até o momento sobre o caráter interseccional de cada uma delas (ou sua ausência). Para descrever as eventuais características interseccionais de uma determinada política, me baseei na revisão bibliográfica feita até o momento. Desse modo, as constatações que se seguem não têm caráter absoluto, haja vista que não foram feitas pesquisas aprofundadas, mas sim analisados os principais documentos que normatizam as políticas.

Quadro 1 - Histórico de implementação das políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres no Brasil sob uma perspectiva interseccional

| Ano | Política | Perspectiva interseccional |
|------------|---|--|
| 1985 | Criação do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM) | <i>Ausente</i> |
| 1985 | Criação da primeira Delegacia Especializada de Atendimento às Mulheres (DEAM) em SP | A partir do final dos anos 2000, passa a incluir o preenchimento da categoria raça/cor nas notificações |
| 1985 | Criação da primeira casa-abrigo em SP | A partir de 2011, com o lançamento das Diretrizes Nacionais para o Abrigamento, reconhece as diversidades de raça, etnia, orientação sexual, de deficiência e de inserção social, econômica e regional entre as mulheres |
| 1997 | Criação dos serviços de referência no sistema de saúde | A partir de 2000, passam a incluir o preenchimento da categoria raça/cor nos prontuários |
| 2002 | Criação da Secretaria de Direitos da Mulher (Sedim) | <i>Ausente</i> |
| 2003 | Criação da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) | Considera a diversidade cultural, étnica, racial, econômica, regional e geracional entre as mulheres |
| 2004 | I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres | Lança o I PNPM, contendo o eixo “Educação inclusiva, não sexista, não racista, não homofóbica e não lesbofóbica” |
| 2004 | Lançamento da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres | Considera as questões raciais, étnicas, geracionais, de orientação sexual, deficiência e de inserção social, econômica e regional |

| | | |
|------|--|---|
| 2005 | Criação do Disque 180 | A partir de 2009, passa a incluir a categoria raça/cor nos atendimentos e base de dados |
| 2006 | Promulgação da Lei 11.340/2006 (Lei Maria da Penha) | Considera a possibilidade de violência nas relações homoafetivas entre mulheres; considera que todas as mulheres, independente de raça, classe, sexualidade, idade etc. merecem uma vida livre de violência |
| 2007 | II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres | Lançamento do II PNPM acrescentando aos eixos já existentes o eixo “Enfrentamento ao racismo, sexismo e lesbofobia” |
| 2007 | Lançamento do Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres | Busca implementar o que estava previsto pela Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres |
| 2011 | III Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres | Monitora a implementação das políticas previstas pelas duas primeiras conferências |
| 2013 | CPMI da violência contra as mulheres | <i>Ausente</i> |
| 2015 | Reforma ministerial: SPM volta a ter <i>status</i> de secretaria, subordinando-se ao Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos | Considera a diversidade cultural, étnica, racial, econômica, regional e geracional entre as mulheres |
| 2015 | Promulgação da Lei 13.104/2015 (Lei do Femicídio) | <i>Ausente</i> |
| 2016 | IV Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres | Monitora a implementação das políticas previstas pelas duas primeiras conferências |

| | | |
|------|--|--|
| 2017 | Reforma ministerial: SPM volta a ter <i>status</i> de secretaria, subordinando-se ao Ministério dos Direitos Humanos | <i>Ausente</i> |
| 2019 | Reforma ministerial: Ministério dos Direitos Humanos se torna Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos | <i>Ausente</i> |
| 2023 | Reforma ministerial: criação dos Ministério da Mulher, Ministério da Igualdade Racial e Ministério dos Povos Indígenas | Considera as desigualdades raciais e a necessidade de enfrentar a problemática a partir da criação de políticas públicas específicas |

Fonte: elaboração própria da autora (2023).

2.3.1 Ausência de uma perspectiva interseccional

A análise do histórico de implementação das políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres feita na sessão anterior evidencia que a incorporação de marcadores sociais como raça, classe e sexualidade nas mesmas se dá de forma bastante irrisória e superficial. Pode-se afirmar isso porque em alguns casos estão ausentes quaisquer referências a tais marcadores. Em vários outros, somente após anos da implementação da política, se passou a incluir algum olhar sobre opressões outras que se inter cruzam nas experiências das mulheres em situação de violência. Há, ainda, casos em que tais marcadores são brevemente citados nos extensos documentos e normativas, o que pode indicar a pouca centralidade que têm para a política em questão.

Nesse sentido, Crenshaw (1991) argumenta que a discriminação interseccional é particularmente difícil de ser identificada em contextos onde forças econômicas, culturais e sociais moldam o pano de fundo que coloca as mulheres em uma posição onde acabam sendo afetadas por diversos sistemas de subordinação. Por ser tão comum, a ponto de parecer uma realidade imutável, esse pano de fundo estrutural muitas vezes se faz invisível. Como efeito disso, somente o aspecto mais imediato da discriminação acaba sendo percebido, enquanto o entrecruzamento das diversas estruturas que subordinam as mulheres permanece obscuro. Isso resulta no reconhecimento de uma determinada discriminação simplesmente como sexista (se existir uma estrutura racista) ou racista (se existir uma estrutura machista).

Pode-se dizer que o cenário brasileiro, quando da implementação das referidas políticas, era justamente o apontado pela autora. Como consequência disso, o processo de implementação das políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres no país acabou priorizando incidir sobre as opressões de gênero, não tratando com centralidade as outras opressões que atingem as mulheres e desconsiderando como estas quando interseccionadas com as opressões de gênero as agravam ainda mais. Segundo Flauzina (2015, p. 138), no Brasil, “a demanda pela proteção das ‘mulheres’ tem a branquitude como parâmetro, fraturando a experiência daquelas que têm no terror racial um ingrediente patente que autoriza e potencializa toda a sorte de vilipêndios que as assaltam”.

Para Werneck (2010), as limitações de compreensão do fenômeno social, simbólico e político do racismo não foram incorporadas pelas políticas que visavam confrontar o machismo. Desse modo, o consenso social em torno do enfrentamento da desigualdade de gênero segue sendo a principal ferramenta explicativa e operacional das políticas para as mulheres ainda que desvelar as injustiças produzidas pelo patriarcado não seja “suficiente para explicitar os modos como o heterossexismo se torna uma ferramenta importante para a determinação da subordinação das mulheres negras em sociedades como a nossa” (WERNECK, 2010, p. 12).

Ao se ignorar o racismo permite-se o fortalecimento ou, ao menos, a continuidade do privilégio racial das mulheres brancas, aprofundando as desigualdades entre mulheres e deixando intactos os mecanismos de produção das desigualdades entre gêneros. Para Akotirene (2019), quando estão ausentes letramentos interseccionais para as abordagens feministas e antirracistas, ambos reforçam a opressão combatida pelo outro, prejudicando a cobertura dos direitos humanos. Portanto, para que se apreenda as desigualdades como problemas interseccionais, as dimensões raciais, de gênero e de classe que são parte da estrutura teriam de ser colocadas em primeiro plano, como fatores que contribuem juntos para a produção da subordinação (CRENSHAW, 1991).

Para além do processo de conformação das instituições ser marcado pelo machismo, pelo racismo, pela heteronormatividade etc., outro fator que deve ser mobilizado para compreender a ausência de perspectivas interseccionais nas políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres diz respeito à exclusão de conteúdos interseccionais pelas produções feministas hegemônicas brasileiras nesta seara – a despeito do que vinha sendo produzido por diversas intelectuais negras (CRENSHAW, 1991; DAVIS, 2016; COLLINS, 2019). Conforme visto no

início do capítulo, as produções hegemônicas se concentraram em discorrer sobre dominação masculina, dominação patriarcal e negociação da violência.

Para Akotirene (2019, p. 70) “o epistemicídio¹⁰ da teoria feminista produziu altos índices de violência contra a mulher negra”. A autora acrescenta ainda que faltaram metodologias adequadas às realidades das mulheres negras, focando na categoria gênero e adiando a marcação racializada do fenômeno. Segundo Almeida e Pereira (2012), embora sejam múltiplas as vivências da violência pelas mulheres pretas e pardas, elas são pouco exploradas pelos estudos acadêmicos, pelas ações de segurança pública e jurídicas e por outras perspectivas que analisam o fenômeno da violência contra as mulheres. Isso ocorre porque ela comumente se torna subsumida nos índices oficiais divulgados por ser invisível, não considerada significativa e, quando silêncio é rompido, geralmente é naturalizada como inerente à violência de gênero.

A despeito disso, nos últimos anos, alguns estudos brasileiros têm buscado romper com essa tradição. Almeida e Pereira (2012), através de uma revisão de literatura com bases sociológicas, apontam para a invisibilidade político-cultural do entrecruzamento entre gênero e raça nos estudos sobre violência contra as mulheres, o que contrasta fortemente com o perfil sociodemográfico brasileiro e com a perpetuação do racismo no país. Silva (2013), em sua dissertação na área das ciências jurídicas, busca articular as dimensões de gênero e raça para pensar a violência contra as mulheres, realizando uma análise empírica num centro de referência em João Pessoa (PB).

Pereira (2013), na sua dissertação no campo da sociologia, argumenta que as interações pessoais no âmbito doméstico/familiar e a violência são entremeadas por expectativas, significados e constituições identitárias derivadas da articulação entre as dimensões de gênero e de raça. Isso leva a convergências entre representações sociais das mulheres negras e a forma como se inserem na situação de violência e evidencia a dissonância do referencial hegemônico dos estudos de gênero. Silveira e Nardi (2014), ao analisarem as práticas discursivas do campo jurídico na seara da violência contra as mulheres, apontam que em diversos âmbitos do judiciário questões ligadas

¹⁰ De acordo com Carneiro (2005, p. 97), “epistemicídio é, para além da anulação e desqualificação do conhecimento dos povos subjugados, um processo persistente de produção da indigência cultural: pela negação ao acesso à educação, sobretudo de qualidade; pela produção da inferiorização intelectual; pelos diferentes mecanismos de deslegitimação do negro como portador e produtor de conhecimento e de rebaixamento da capacidade cognitiva pela carência material e/ou pelo comprometimento da autoestima pelos processos de discriminação correntes no processo educativo”.

à raça/etnia são desconsideradas na atuação dos profissionais. Argumentam que isso compromete o acesso das mulheres negras aos seus direitos.

Soler, Leonardo e Pocahy (2015) se debruçam sobre a violência institucional, investigando como o tratamento das mulheres vítimas de violência sexual nas delegacias compromete seu acesso à justiça. Em seus achados consta a influência dos marcadores sociais de gênero, raça, geração/idade, regionalidades e classe nos dilemas morais experimentados pelos operadores da política que levam às variações no modo de prestação do serviço e evidenciam a falta de preparo dos profissionais. Bernardes e Albuquerque (2016), a partir da análise de medidas protetivas de urgência no Rio de Janeiro, constata a invisibilização das violências praticadas contra sujeitos vulneráveis em função de raça, gênero e classe nestes documentos. Para as autoras, existem sérias lacunas de percepção do sistema judicial sobre os referidos marcadores, o que leva seus operadores a tratarem de maneira universal a categoria “mulher em situação de violência”.

Melo e Rodrigues (2017) discutem a pouca articulação dos marcadores classe, raça e etnia na prática dos centros de referência para mulheres em situação de violência e os impactos disso na vida das mulheres negras. Santos (2017), por sua vez, teoriza sobre a importância da abordagem interseccional para se compreender os limites e os dilemas da ação das mulheres em situação de violência e a realidade das políticas públicas. A autora argumenta que os estudos sobre violência contra as mulheres não costumam considerar perspectivas interseccionais. Muniz e Zimmermann (2018) desenvolvem uma análise na área do direito, onde discutem a injúria racial com foco na violência contra as mulheres negras. As autoras apontam para a permanência do racismo e da violência institucional, argumentando que a LMP trata as mulheres de forma homogênea e que estereótipos relativos às mulheres negras seguem sendo adotados pelos operadores do judiciário.

A tese de Neves (2022), também na área do direito, analisa o silêncio do feminismo convencional com relação às especificidades das mulheres negras em situação de violência. Com base em entrevistas feitas com mulheres vítimas de violência militantes da Rede de Mulheres Negras de Pernambuco, a autora argumenta que o atendimento que receberam nos diversos serviços da rede de enfrentamento à violência em Pernambuco reforça os seus “furos”, pois, ao invés de viabilizarem acolhimento, escuta, promoção e garantia de direitos às mulheres que os procuram, esses serviços tendem a banalizar a situação em que as vítimas se encontram, provocando os sentimentos de frustração, desamparo e descrédito na Lei Maria da Penha e no sistema de justiça criminal.

Esta breve síntese dos estudos sobre violência contra as mulheres com perspectiva interseccional indica que a maioria deles está concentrada na área do direito, sendo necessário avançar para outros campos e disciplinas, em especial para a ciência política e as políticas públicas. Para Crenshaw (1991), a importância de desenvolver análises interseccionais está relacionada não somente com o valor das descrições mais precisas sobre as experiências vividas por mulheres racializadas, mas também com o fato de que intervenções baseadas em compreensões parciais e distorcidas das condições das mulheres são ineficientes e talvez até contraproducentes. Somente através de investigações mais detalhadas das dinâmicas que conformam a subordinação de mulheres racialmente marcadas será possível desenvolver intervenções mais eficazes.

Provocada pela tendência de redução dos índices de violência contra as mulheres brancas em paralelo ao aumento dos índices relativos à violência contra as mulheres negras, procuro, nesta tese, desvelar possíveis explicações para compreender esta realidade. Para isso, além das questões abordadas neste capítulo, mobilizo a literatura sobre implementação de políticas públicas e seu papel na (re) produção de desigualdades. Ao fazê-lo, procuro entender como a atuação dos burocratas de nível de rua que atuam na 1ª DEAM de Pernambuco pode produzir e reproduzir desigualdades no tratamento das diversas mulheres em situação de violência e, com isso, influenciar na implementação das políticas públicas neste âmbito e, por conseguinte, na determinação de quais mulheres vão viver e quais vão morrer, como têm denunciado as feministas negras.

3 IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E (RE)PRODUÇÃO DE DESIGUALDADES

Era noite, a DEAM estava vazia e uma mulher negra recém-saída do atendimento volta ao serviço, entra na sala das escritvãs e diz preocupada:

— Tem um homem batendo numa mulher aqui na praça¹¹! Chute, empurrão, tudo. Não é flagrante, não?!

— Vou pedir aos meninos [comissários] para darem uma olhada – responde uma agente.

Um comissário aparece e vai até o lado de fora da delegacia:

— São dois moradores de rua – ele diz, resignado, e não intervém.

Exatos dez minutos depois chegam duas mulheres brancas de classe média e são atendidas. Do lado de fora, a mulher que avisou da situação grita: “ele vai matar ela, moço!”, se referindo à agressão que acontecia na praça. O comissário prossegue o atendimento às duas. A mulher que havia sido atendida na DEAM grita para a mulher em situação de rua: “venha dar parte, moça! Não aceite isso não!”. (DC, 18.07.22).

Esse trecho se refere a uma situação que presenciei durante minha estada no campo. Ao mobilizar tal exemplo, pretendo evidenciar como a forma de operacionalização do serviço por parte do agente policial não levou em conta as consequências da sua omissão para aquela mulher que não se encaixa no perfil de público que quem criou DEAMs imaginava que recorreria a ela. Neste caso, uma mulher em situação de rua e que, portanto, tem outras tantas vulnerabilidades sociais como, por exemplo, não ter sequer um endereço para registrar no sistema on-line que precisa ser preenchido para a realização do BO. Na ocasião, uma política pública de enfrentamento à violência contra as mulheres, ao adotar uma perspectiva particular, não cumpriu sua função primordial que é tirar as mulheres da situação de violência, do risco eminente.

Ao marginalizar as necessidades de uma mulher em situação de rua, o serviço produziu outras formas de desigualdade para além da desigualdade de gênero à qual ela estava submetida no momento em que sofria a violência diante de uma delegacia especializada. O caso, que oportunamente será discutido em maior profundidade, ilustra um processo recorrente de subalternização, através do qual sujeitos individuais ou coletivos são colocados em posições marginais em função de suas características e da intersecção entre elas. Ele desvela ainda processos pelos quais desigualdades sociais já existentes são efetivamente reproduzidas por meio da acumulação de desvantagens ao longo das trajetórias desses sujeitos, impactando suas

¹¹ A 1ª DEAM fica localizada numa praça no bairro de Santo Amaro, na área central do Recife.

possibilidades de destino. Tais processos são coletivos e relacionais, o que confere papel fundamental às interações cotidianas entre as populações em situação de vulnerabilidade e os serviços prestados pelo Estado para construção de suas trajetórias sociais.

O objetivo deste capítulo, portanto, é discutir aspectos teóricos da implementação de políticas públicas e sua relação com a (re)produção de desigualdades sociais. Entende-se por implementação a etapa do ciclo de políticas públicas que foca nas operações, processos e atos ordinários que dão concretude e preenchem o cotidiano da atividade governamental, materializando-a para os cidadãos. Estudos neste campo costumam focar nos agentes estatais que se situam nas bases ou nos estratos intermediários da hierarquia burocrática e que são responsáveis pela execução das políticas. Nesse sentido, análises de implementação se diferenciam das tradições mais hegemônicas de pesquisa sobre políticas públicas que tendem a priorizar os atos extraordinários da vida governamental, analisando a definição de problemas e agendas no debate público; os processos de tomadas de decisão relativas à formulação de novas políticas públicas; a explicação das condições que levam à mudança ou à reforma delas; ou ainda, as estratégias dos representantes políticos e membros do alto escalão da burocracia pública (PIRES, 2019).

Dentre os aspectos a serem tratados estão: as principais gerações de estudos sobre implementação de políticas públicas; os principais focos analíticos desses estudos; a discussão sobre os atores e interações envolvidos no processo de efetivar as leis e decisões – com ênfase nos BNR, aqueles que atuam na ponta das políticas, lidando diretamente com os cidadãos e sendo responsáveis pela entrega do serviço aos mesmos; as reflexões sobre os efeitos sociais da implementação de políticas públicas (conjunto de repercussões que uma política pública pode gerar sobre a posição, a trajetória e a identificação social dos sujeitos); e a discussão sobre como a implementação pode (re) produzir desigualdades sociais. Todos esses aspectos são mobilizados para possibilitar análises críticas relativas à implementação das políticas de enfrentamento da violência contra as mulheres sob uma perspectiva interseccional.

3.1 POR QUE ANALISAR A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS?

Conforme tratado no capítulo anterior, nas últimas décadas tem havido uma grande expansão dos dados referentes à violência contra as mulheres, acompanhada do aumento do

universo de leis e políticas públicas que visam enfrentá-la. Essas iniciativas, fortemente ligadas à pressão de organizações internacionais e movimentos sociais feministas, precisam ser acompanhadas de reflexões e marcos de sentido que guiem a consciência e a prática de todos aqueles que trabalham para esse objetivo (SEGATO, 2003). Por isso, analisar a implementação de tais políticas, isto é, o momento em que as decisões e leis saem do papel e são colocadas em prática, é fundamental para iluminar questões que acabam sendo subsumidas pelos dados e legislações, bem como para elaborar reflexões críticas sobre como os processos vêm ocorrendo.

A erradicação da violência contra as mulheres é inseparável da própria reforma dos efeitos constitutivos das relações de gênero como conhecidas em seu aspecto percebido como “normal”. No entanto, tais efeitos e compreensões não são modificados por decreto, com um golpe de tinta, assinando o contrato da lei. Não é por decreto que se altera o universo de concepções socialmente construídas que resultam nas perversas situações de violência contra as mulheres. Tampouco leis transformam os modos de desejar e alcançar a satisfação constitutiva de uma determinada ordem sociocultural (SEGATO, 2003), seja ela racista, machista, cis-heteronormativa, classista... Isso se aplica tanto à sociedade em geral, quanto aos indivíduos que pensam, elaboram e executam as leis e políticas públicas.

Como também já foi discutido anteriormente, a atuação estatal engloba e impacta distintas dimensões da vida social dos indivíduos e o modo com que certos pressupostos, crenças e valores são internalizados pelas estruturas governamentais pode reforçar ou problematizar visões sobre as mulheres, negros, pobres etc. enquanto destinatários de direitos e deveres. Nesse sentido, compreender como a implementação das políticas públicas impacta as condições de bem-estar das mulheres requer que sejam exploradas as relações travadas entre o aparato estatal e as mulheres enquanto grupo social amplo e diverso.

Assim, considerando que os efeitos das políticas públicas são moldados de modo imbricado às estruturas nas quais esses atores operam e de acordo com ideias que eles sustentam, é razoável supor que tanto o desenho quanto a implementação das políticas têm influência das percepções e expectativas construídas socialmente sobre aquilo que é definido como objeto de intervenção pública, assim como sobre o que é apontado como demanda do público a ser atendido pela ação governamental (MELLO; MARQUES, 2019).

Nesse processo o trabalho da consciência é lento, mas indispensável e a tarefa de pesquisa e formulação de modelos teóricos para entender as dimensões violentas das relações de gênero e

suas intersecções com outras formas de violência estrutural, como o racismo, deve ser constante. Como já foi dito: “fazer teoria sem ação é devaneio, mas ação sem teoria ameaça produzir um pesadelo” (SEGATO, 2003). Nesse sentido, analisar a implementação das políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres sob uma perspectiva interseccional parece fundamental para compreender inclusive o que está por trás de dados como estes:

- No primeiro semestre de 2022, 699 mulheres foram vítimas de feminicídio, média de 4 mulheres por dia. Dentre estas, 62% eram negras; 37,5%, brancas; 0,3% amarelas; e 0,2% indígenas, de acordo com o documento *Violência contra meninas e mulheres no 1º semestre de 2022* (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2022);
- Entre 2020 e 2021, houve uma queda de 3,8% na taxa, por 100 mil mulheres, dos homicídios femininos. No caso dos feminicídios, a queda foi de 1,7% na taxa entre os dois anos. Mesmo com a variação, os números ainda assustam: nos últimos dois anos, 2.695 mulheres foram mortas pela condição de serem mulheres – 1.354 em 2020 e 1.341 em 2021 (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2022);
- Em 2021, 62% das vítimas de feminicídio eram negras e 37,5%, brancas¹²;
- Em 2019, 66% das mulheres assassinadas no Brasil eram negras. Em termos relativos, enquanto a taxa de homicídios de mulheres não negras foi de 2,5, a mesma taxa, para as mulheres negras, foi de 4,1. Isso quer dizer que o risco relativo de uma mulher negra ser vítima de homicídio é 1,7 vezes maior do que o de uma mulher não negra, ou seja, para cada mulher não negra morta, morrem 1,7 mulheres negras, conforme o *Atlas da Violência* (IPEA, 2021);
- Entre 2009 e 2019, o total de mulheres negras vítimas de homicídios apresentou aumento de 2%, passando de 2.419 vítimas em 2009, para 2.468 em 2019. Enquanto isso, o número

¹² Nas demais mortes violentas intencionais, contudo, 70,7% são negras e apenas 28,6% são brancas. Em última instância, o que os dados nos indicam é uma possível subnotificação das negras enquanto vítimas de feminicídio. Demais estudos ainda devem ser realizados para aprofundar o fenômeno, entretanto, levanta-se a hipótese de que as autoridades policiais enquadram menos os homicídios de mulheres negras enquanto feminicídio. Ou seja, mais mulheres negras, mesmo sendo mortas pela condição de serem mulheres, são incluídas na categoria de homicídio doloso e não na de feminicídio, o que parece acontecer menos com as mulheres brancas. Esta hipótese ganha força quando analisamos a mortalidade geral de mulheres por agressão ao longo da última década e verificamos que, se os assassinatos de mulheres brancas caíram, os de mulheres negras se acentuaram, aumentando a disparidade racial da violência letal (FBSP; IPEA, 2020).

de mulheres não negras assassinadas caiu 26,9% no mesmo período, passando de 1.636 mulheres mortas em 2009 para 1.196 em 2019 (IPEA, 2021).

3.2 ASPECTOS TEÓRICOS DA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Os estudos sobre implementação de políticas públicas partem da compreensão de que estas podem ser analisadas como um ciclo que perpassa diferentes fases. Tais fases correspondem à definição de agenda, formulação, implementação e avaliação. Elas integram um ciclo deliberativo composto por diversos estágios e caracterizado por um dinâmico processo de aprendizado. É importante ressaltar que a lógica de ciclo não necessariamente condiz com a realidade, na medida em que, muitas vezes, os limites entre as etapas se confundem ou, ainda, as fases não seguem exatamente essa ordem cíclica. No entanto, tal referencial é um instrumento analítico útil para pensar os processos decisórios ligados às políticas públicas (SOUZA, 2006).

A etapa de definição de agenda diz respeito à identificação de problemas que devem ser enfrentados pelo Estado e à escolha de quais serão tratados prioritariamente. As investigações que se debruçam sobre esta fase buscam compreender como e por que determinados temas adquirem centralidade na ação governamental enquanto outros ficam de fora ou marginalizados.

A fase de formulação consiste na elaboração, avaliação e seleção das alternativas para intervir nos problemas diagnosticados. É o momento em que são exploradas as várias opções ou cursos alternativos de ação disponíveis para enfrentar aquilo definido como prioritário. Em geral, as análises sobre essa fase buscam compreender como as políticas públicas foram formuladas, quais atores estavam envolvidos nesse processo, em que medida a formulação é mais radical ou incremental e as correlações de força que a possibilitaram (SOUZA, 2006).

A implementação é a etapa do ciclo das políticas públicas em que são desenvolvidas as atividades estabelecidas para atingir os objetivos tidos como desejáveis (ARRETCHE, 2001). O que não significa dizer que no momento da implementação não haja modificações no conteúdo da política. A compreensão atual é que mesmo a formulação e a implementação sendo fases distintas do ciclo das políticas, na prática, as decisões vão sendo tomadas também durante a implementação (HILL; HUPE, 2003). Esta fase será tratada mais detalhadamente adiante.

A fase final consiste na avaliação; é aquela em que os resultados das políticas públicas são mensurados. Os estudos sobre esta etapa se debruçam sobre os diferentes instrumentos de avaliação

utilizados, os resultados alcançados em suas várias dimensões (eficiência, eficácia, efetividade etc.), os atores envolvidos na avaliação e mecanismos de *feedback* e *accountability* (LOTTA, 2019).

De acordo com Lotta (2019), a pergunta que orienta as análises sobre implementação de políticas públicas é: por que há e quais são as diferenças entre os objetivos planejados e os resultados alcançados? Essas investigações, portanto, se debruçam sobre os processos de concretização das políticas públicas, buscando compreender as decisões ali tomadas, as consequências dessas decisões e as relações estabelecidas para tanto. Por decorrência de sua própria natureza, os estudos sobre implementação de políticas públicas são a vertente mais recente da análise de políticas públicas.

Os primeiros estudos na área estavam preocupados em entender os processos decisórios e a relação entre a política, o funcionamento da democracia e as políticas públicas. Por isso, tinham como foco as fases de definição de agenda e de formulação. Nos anos 1960, com a grande expansão dos sistemas de avaliação dos estados de bem-estar social e com o alto investimento das agências multilaterais, houve um esforço grande dos pesquisadores em investir na avaliação de políticas públicas (BARRETT, 2004).

Foi a partir dos anos 1970 que houve crescimento dos estudos sobre implementação. Isso ocorreu porque grande parte do que havia sido acumulado até o momento, em termos de pesquisas sobre políticas públicas, evidenciava uma discrepância entre o que tinha sido formulado e os resultados alcançados pelas políticas. A atenção à atividade governamental mais concretamente se deveu ao aumento da preocupação com a efetividade das políticas públicas (BARRETT, 2004). Paulatinamente, as análises passaram a atentar não somente para os resultados propriamente ditos das políticas, mas foram além, buscando compreender o porquê delas falharem. Ou seja, a ênfase passou a ser na tradução das políticas para a ação – o que significava um olhar para a implementação. É nesse contexto que, em 1973, Pressman e Wildavsky lançam o livro *Implementation*, que inaugura o campo de estudos sobre implementação de políticas públicas.

3.2.1 Principais gerações de estudos sobre implementação

Fernandez e Guimarães (2020), ao realizarem uma revisão de literatura sobre aspectos centrais para a implementação de políticas públicas verificam que, ao longo dos mais de quarenta

anos de desenvolvimento, foram sistematizadas quatro gerações de estudos sobre o tema. A evolução histórica da literatura se baseou em dois modelos analíticos principais: *top-down* (de cima para baixo) e *bottom-up* (de baixo para cima), assim como nas diferentes tentativas de combiná-los. Os estudos clássicos de Pressman e Wildavsky (1973) e Bardach (1977) inauguram essas análises. A partir de estudos de caso exploratórios e indutivos, eles tinham como objetivo produzir teoria relativa à implementação de políticas públicas.

Tais estudos tinham um forte componente normativo, baseando-se no ideal democrático de funcionamento do Estado oriundo da tradição weberiana. Ou seja, pressupunham uma separação entre política e administração, argumentando que as decisões legítimas no Estado deveriam ser tomadas pelos políticos, na medida em que foram os sujeitos políticos democraticamente eleitos. Assim, se atores não eleitos, como é o caso dos burocratas, tomassem decisões durante a implementação, alterando objetivos ou tarefas previamente estabelecidos, haveria um comprometimento da qualidade da democracia (LOTTA, 2019).

Essa concepção inicial acabou por delinear o que se convencionou chamar de modelo *top-down*; perspectiva analítica que supõe uma rigidez no limite entre as etapas da formulação e implementação, o que estabeleceria uma hierarquia dos que estão no topo – os formuladores – sobre os que estão na base – os implementadores. Assim, os problemas da implementação seriam identificados como problemas de controle e de coordenação e os impactos das ações dos implementadores nos produtos das políticas seriam pouco expressivos e, caso ocorressem, representariam uma subversão do ponto de vista democrático. Importava que a política pública tivesse uma teoria causal explicativa adequada e objetivos bem definidos. A implementação, portanto, não deveria ser marcada por processos políticos e deliberativos, mas, sim, pela atividade técnica, operacional e de natureza executiva (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1973).

Este modelo se baseia na distinção proposta por Wilson (1887) entre política – esfera dos tomadores de decisão – e administração – lugar de atuação dos implementadores. Desse modo, pode-se dizer que ele parte de premissas funcionalistas e tecnicistas de que elaborar e decidir sobre políticas públicas é tarefa da esfera política e que implementar é um esforço administrativo para colocar em prática as ações já estabelecidas.

A perspectiva *top-down*, através de uma lógica prescritiva e normativa, se preocupou com os impactos da implementação na efetividade das políticas e, por isso, seu objetivo era encontrar os erros de implementação e corrigi-los. Este modelo de abordagem tem como princípios a

importância hierárquica da autoridade, a distinção entre temas políticos e temas administrativos e a busca pelo princípio da eficiência. Há, portanto, uma valorização do controle do processo por parte do topo da hierarquia, onde estão os atores com legitimidade para tomar decisões, de modo a garantir que as políticas sejam o mais próximo possível do plano legitimamente concebido.

A segunda geração de estudos sobre implementação surge enquanto alternativa ao modelo *top-down*; é a abordagem *bottom-up* que busca caminhos menos prescritivos para se pensar tal fase do ciclo de políticas públicas. De acordo com essa abordagem, as políticas são compostas por múltiplos processos e são atividades contínuas que exigem tomada de decisão constante. A implementação, como parte desses processos, também exigiria tomada de decisões, na medida em que nem tudo é passível de ser previsto, controlado ou normatizado no momento da formulação. Nesse sentido, pode-se afirmar que a abordagem *bottom-up* está preocupada em compreender a implementação focando no que de fato acontece, através da descrição e análise dos processos complexos que lhes são inerentes e seus resultados. Retira, portanto, a centralidade das noções de legitimidade e conformidade (LOTTA, 2019).

É importante salientar que, ao deter o olhar sobre os atores envolvidos na implementação, esse modelo acabou por reconhecer as limitações das decisões técnicas e políticas do nível político central, o que conferiu bastante influência à equipe de linha de frente que executa a política. A partir dessa compreensão, os burocratas de nível de rua passam a ser considerados tomadores de decisão (LIPSKY, 1980) e adquirem grande relevância no campo de implementação de políticas públicas. Eles seriam atores com potencial capacidade de auto-organização e de atuação de forma própria na implementação das políticas. Neste sentido, a implementação seria a continuação do jogo político advindo de etapas anteriores a essa no ciclo de políticas públicas (BARDACH, 1977).

Conforme argumenta Lotta (2019), por muito tempo, a literatura sobre implementação concentrou energias nos debates entre essas duas correntes e praticamente não foram desenvolvidas pesquisas que dialogassem entre si. Foi por volta dos anos 1990 que foram propostos modelos alternativos, buscando sintetizar elementos de ambas as abordagens e focando na dialética das relações entre ideias e ações das políticas públicas. É nesse contexto que surge a terceira geração de estudos de implementação, que tem como preocupação central os modelos sintéticos de análise da implementação e representa uma tentativa de sair da contraposição entre formulação e implementação, considerando-as processos decisórios contínuos que envolvem as políticas e os seus resultados (BARRET, 2004; SABATIER, 1988).

A polarização entre abordagens *top-down* e *bottom-up* experimentada nos anos 1970 e 1980 refletia diferenças conceituais e ideológicas sobre o papel do Estado e a necessidade de controle da coisa pública. Muitas vezes, essas abordagens negligenciavam a atuação do Estado por não conseguir contemplá-la em suas diversas concepções. Surge desse contexto a necessidade de combinar elementos dos enquadramentos “de cima para baixo” e “de baixo para cima” em um único modelo de análise de implementação de políticas que pudesse fornecer um referencial mais rico e preciso para compreensão do processo de implementação (LESTER *et al.*, 1987). Dessa forma, alguns estudos propuseram combinar perspectivas, variáveis e achados de ambas as abordagens (SABATIER, 1988; ELMORE, 1985).

Mais recentemente se constituiu uma quarta geração de estudos sobre implementação. Marcada por diferentes modelos de análise, ela tem maior influência de outras disciplinas, em especial da sociologia (LOTTA, 2019; PIRES, 2019). Temáticas relacionadas aos novos modelos da ação estatal, que se complexificaram pós-processos de reformas do Estado, também caracterizam a atuação dessa geração (LOTTA, 2019; SAETREN, 2014; HILL; HUPE, 2003). A ideia de governança, de instrumentos de ação pública, a relação entre atores estatais e não estatais, os novos arranjos institucionais, os processos multinível, sistemas de coordenação, capacidades estatais na implementação são alguns temas que passam a ganhar relevância nessa nova agenda. Além disso, duas ênfases que se reforçam mutuamente passaram a aparecer na pesquisa de políticas públicas: o componente democrático e participativo das políticas e um movimento em direção a mais pesquisas desde uma perspectiva interpretativa (DELON, 1999).

Em estudo recente, Lotta *et al.* (2018) demonstram que houve um deslocamento analítico nos estudos de implementação a partir dos anos 2000. Com uma nova pauta voltada a compreender de forma mais profunda e sistemática os processos de implementação e sua implicação em temáticas específicas, temos uma transição de análises baseadas na dicotomia entre os modelos *top-down* e *bottom-up* para análises mais gerencialistas. Alguns dos temas tratados nessa nova agenda são: desigualdade na implementação, *accountability*, transparência, discricionariedade e autonomia, representação burocrática. Outra característica importante dessa quarta geração de estudos é a aproximação com a literatura de BNR. Muitas dessas análises agregam a perspectiva dos burocratas implementadores para entender como funcionam os processos decisórios da implementação (FERNANDEZ; GUIMARÃES, 2020).

No Brasil, começam a ser feitos estudos mais sistemáticos sobre a implementação de políticas públicas na primeira década dos anos 2000. Predominam temáticas como capacidades estatais, arranjos institucionais, instrumentos de implementação, burocracia e organizações de nível de rua. Assim, apresenta-se a continuação de alguns dos estudos sobre implementação e burocracia implementadora no contexto brasileiro. Sem a pretensão de mapear toda a produção nacional, são apresentados abaixo exemplos das linhas que vêm sendo produzidas (FERNANDEZ; GUIMARÃES, 2020).

Lotta (2010) trata da atuação dos agentes comunitários de saúde no Programa Saúde da Família, analisando a particularidade de sua inserção comunitária. A autora analisa os elementos centrais das práticas realizadas pelos burocratas e os estilos de interação que estabelecem com os usuários. Oliveira (2012) analisa características da organização policial e as falas de oficiais da polícia militar da Bahia para ilustrar as dificuldades no controle dos burocratas que estão na ponta do sistema. Lima e D’Ascenzi (2017) buscam apreender a influência da discricionariedade da burocracia de rua na Política Nacional de Humanização nas unidades básicas de saúde de Porto Alegre. Guimarães (2018), através de entrevistas com educadoras sociais, investiga o papel delas na implementação da política de abrigamento para mulheres ameaçadas de morte em Pernambuco. Em um esforço de construção teórica, Bonelli *et al.* (2019) analisam as múltiplas dimensões da atuação dos burocratas de nível de rua no Brasil, apresentando diferentes perspectivas analíticas sobre a atuação desses burocratas.

3.2.2 Pressupostos e focos analíticos

Conforme a sistematização feita por Lotta (2019), o desenvolvimento dos estudos sobre implementação de políticas públicas permitiu que alguns pressupostos tenham sido estabelecidos, assim como alguns focos analíticos tenham sido delineados. O primeiro deles refere-se à superação da ideia de distinção entre as fases de formulação e implementação das políticas. De acordo com a autora, o entendimento consolidado na atualidade é que elas representam processos decisórios contínuos que envolvem diferentes atores. Dirá ainda que “a separação real não é entre quem formula (e decide) e quem implementa (e executa), mas sim sobre quem decide com quem sobre o quê. E quais decisões são passíveis de serem questionadas, alteradas e ‘redecididas’” (Lotta, 2019, p. 18).

O segundo pressuposto elencado por Lotta (2019) está relacionado à complexidade dos processos decisórios. Uma vez que também o ambiente institucional é complexo, é comum as políticas públicas estarem inseridas em contextos que são simultaneamente de múltiplas camadas (quando não há hierarquia entre as várias camadas envolvidas numa decisão) e de múltiplos níveis (quando há diversos níveis hierárquicos envolvidos numa decisão). As análises, portanto, devem considerar essas questões, levando em conta as diferentes formas de coordenação de atores (HILL; HUPE, 2003).

O terceiro pressuposto analítico sistematizado é que a implementação de políticas públicas é um processo altamente interativo; muitos atores são envolvidos nos processos decisórios que levam à materialização das políticas e eles podem estar dentro ou fora das organizações, ser estatais ou não, ser formais ou informais.

O quarto pressuposto é relativo aos múltiplos fatores que interferem e influenciam na implementação de políticas públicas. Eles estão relacionados aos sistemas mais gerais (formato do Estado, crenças e valores sociais, cultura nacional etc.), aos fatores organizacionais e aos indivíduos que atuam nas políticas. Nesse sentido, embora importantes, as regras são somente uma das dimensões que devem ser mobilizadas para compreender a implementação, não sendo suficientes para determinar o que de fato vai acontecer.

Isso leva ao último pressuposto referente aos estudos de implementação: eles objetivam entender “a política como ela é”. Isto é, buscam não apenas a analisar como ela deveria ser ou como está escrita nas normas, mas sim como ela de fato ocorre; vão para além do formal, do oficial e do normativo, tentando desvendar processos decisórios na maneira como eles se dão, envolvendo os atores que eles envolvem e gerando as conclusões que eles geram (LOTTA, 2019).

Com base na sistematização desses pressupostos, Lotta (2019) argumenta que os estudos sobre implementação de políticas públicas têm sido feitos a partir de diferentes recortes, buscando responder a distintas questões da política como ela é. A seguir, há um quadro que condensa a classificação feita pela autora.

Quadro 2 - Pressupostos e focos analíticos dos estudos sobre implementação

| Recorte/objeto analítico | Interesse | Variáveis | Autores |
|---|---|---|--|
| Atuação dos burocratas | Práticas, interações, comportamentos e decisões | Variável dependente: diferença da ação individual ou organizacional da burocracia | Lipsky (1980); Tummers (2017); Lotta (2015); Brodtkin (2012); Pires (2009) |
| Variação de práticas, interações e comportamentos | Variação dos elementos | Variável dependente: práticas, interações e comportamentos Variável independente: dimensões organizacionais e institucionais; sistemas de incentivos; dimensões morais e sociais; sistemas nacionais; tecnologia | Brodtkin (2012); Tummers (2017); Harrits e Moller (2013); Dubois (1999); Maynard-Moody e Musheno (2003); Buffat (2013) |
| Resultados das formas de atuação da burocracia | Como diferentes práticas/comportamentos geram diferentes resultados | Variável dependente: variação nos resultados Variável independente: diferenças de atuação (práticas, interações, comportamentos) | Tummers (2017); Brodtkin (2012); Maynard-Moody e Musheno (2003) |

Fonte: elaborado pela autora com base em Lotta (2019).

Ou seja, dentro desse enquadramento de estudos sobre implementação de políticas públicas há uma vasta possibilidade de recortes analíticos e de objetos. Neste estudo, o foco são os efeitos das interações cotidianas entre as populações em situação de vulnerabilidade e os serviços prestados pelo Estado. Mais especificamente, se pretende analisar a atuação dos burocratas de nível de rua que atuam na implementação das políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres na produção e reprodução de desigualdades sob uma perspectiva interseccional. Nesse sentido, a próxima seção tratará especificamente do conceito de burocracia de nível de rua e das principais discussões em torno dele.

3.2.3 Burocracia de nível de rua

Olhar para o processo de implementação de políticas públicas implica observar os atores que as implementam. Se inicialmente a concepção predominante relativa à burocracia era aquela de tradição weberiana, com o passar do tempo e a consequente modernização do papel e da atuação do Estado, a dicotomia entre burocratas e políticos foi perdendo seus contornos. Esse fluxo abriu espaço para novos arranjos, funções e divisão de atribuições. Dentre os novos modelos teóricos e pesquisas práticas sobre o papel dos burocratas, estão os estudos sobre BNR (LOTTA, 2010).

Embora já tivesse sido tratado em trabalhos anteriores, o termo BNR foi cunhado por Lipsky, em 1980, com o lançamento de *Street Level Bureaucracy*. Nele o autor argumenta que as políticas públicas são feitas pelos responsáveis por sua implementação: as decisões dos burocratas, suas rotinas e as formas como lidam com as pressões e incertezas do dia a dia são o que de fato caracteriza as políticas públicas. O autor trata de forma específica a centralidade exercida pelos burocratas que estão na ponta da política; aqueles que lidam diretamente com os beneficiários de uma determinada política, atuando como elo entre Estado e sociedade. Tais atores contam com substancial grau de discricionariedade para exercício de suas funções. São exemplos de BNR os/as professores/as, policiais, agentes de saúde, educadores/as sociais etc.

De acordo com Lipsky (1980), a BNR protagoniza controvérsias políticas relevantes no que diz respeito à prestação de serviços públicos. Primeiramente porque a discussão sobre o alcance e os limites das políticas públicas é, na verdade, uma discussão sobre o alcance e os limites das funções desempenhadas pelos BNR. Isso porque tais agentes atuam como lócus da ação estatal, impactando consideravelmente na vida dos cidadãos: eles têm o poder de selecionar na prática quais cidadãos serão beneficiados ou sancionados pelas políticas, explicitar quais serviços públicos estão disponíveis para a população, além de prestar os serviços propriamente ditos ao público alvo das políticas.

Além disso, a entrega dos serviços pelos BNR à população se dá de forma imediata e pessoal, o que faz com que tenham de lidar diretamente com a reação do público às suas decisões, bem como com as implicações das mesmas. Ao dizer isto, Lipsky (1980) sugere que a sociedade reage às políticas públicas e problematiza que, para os cidadãos, uma coisa é ser tratado com indiferença e pouca empatia por profissionais com quem não lidam diretamente e, portanto, não conhecem suas demandas e necessidades específicas. Outra coisa é ser tratado de tal modo por

aqueles com quem lidam diretamente e dos quais esperam, no mínimo, uma escuta atenciosa. Como consequência, a realidade de trabalho dos BNR dificilmente poderia estar mais distante do ideal da impessoalidade e de desvinculamento esperado para o momento de tomada de decisão, conforme defendido por Weber (1974).

Lipsky (1980) também chama atenção para o fato de que os clientes dos BNR são clientes não-voluntários. Isto é, são indivíduos que acessam os serviços por não terem alternativa, uma vez que os serviços prestados pelas políticas públicas ou são monopolizados pelo Estado ou são muito caros para serem acessados pela maioria da população. Diante disso, os cidadãos dependem da ação dos BNR para acessarem os recursos e serviços. Para Maynard-Moody e Musheno (2000), isso faz da relação entre a população e tais burocratas desigual, ainda que marcada pela pessoalidade e proximidade.

Ao passo que têm de lidar diretamente com os usuários das políticas, os BNR também precisam adotar padrões e categorias sociais para identificar e alocar os cidadãos de maneira mais ou menos clara e, assim, atender suas demandas e viabilizar a execução da política. Essa categorização tem como consequência a alocação dos indivíduos a agrupamentos de clientes em políticas que recebem tratamentos específicos dependendo da categoria. Ou seja, mesmo que os cidadãos acessem os serviços enquanto pessoas individualizadas e portadoras de diferentes experiências, personalidades e necessidades, o atendimento deles pela burocracia requer a adoção, em alguma medida, de padrões unificados e indiferenciados. Portanto, a busca pelo equilíbrio entre um atendimento individualizado, sensível às especificidades dos cidadãos, por um lado, e um atendimento imparcial, fiel à aplicação das regras, por outro, representa uma questão central para os agentes implementadores de políticas públicas (LIPSKY, 1980).

As condições de trabalho com as quais a BNR tem de lidar também influenciam no atendimento aos cidadãos. Segundo Lipsky (1980), as políticas são marcadas pela crônica inadequação de recursos públicos disponíveis para as tarefas a serem desempenhadas pelos BNR. Ao dizer isto, o autor sugere que a prestação de serviços públicos implica num imenso volume de trabalho sob a responsabilidade dos BNR, ao mesmo tempo que dispõe de uma quantidade limitada de recursos para dar conta dele. Essa situação confere um estado de pressão permanente à atuação desses profissionais. A escassez acarreta a necessidade de simplificações no exercício das tarefas e criação de rotinas, padrões, categorias etc. que permitam dar conta das mesmas.

De acordo com Pires e Lotta (2019), dentre as estratégias adotadas pelos BNR para lidar com esses tensionamentos estão: *coping* – mecanismos empregados pelos trabalhadores para lidar com incertezas, estresse e exigências psicológicas, além de permitir o domínio do fluxo de atividades, por meio do racionamento de serviços e da seleção, triagem e priorização de clientes; *creaming* – tipo especial de racionamento de serviços que envolve a seleção de casos simples e bem definidos ou a priorização dos casos com mais chance de sucesso e protelação dos complexos ou indesejáveis; e, por fim, *gatekeeping* – associada às modificações, por parte dos trabalhadores, de suas concepções de clientes, às reinterpretações da elegibilidade dos usuários e ao desenvolvimento de critérios informais, ou, ainda, à imposição de custos adicionais no acesso a bens e serviços públicos.

Como tem apontado a literatura mais recente e como será discutido de forma mais detida adiante, os processos de categorização e criação de estratégias para lidar com o cotidiano das políticas são altamente complexos e envolvem não apenas as regras formais das políticas, mas especialmente categorias sociais mais amplas, baseadas em estigmas, senso comum (MAYNARD-MOODY; MUSHENO, 2003; PIRES; LOTTA, 2019) e desigualdades estruturais de raça, classe e gênero. Como consequência, tais processos podem ter consequências materiais (em termos de acesso diferenciado a bens e serviços) e simbólicas (em termos dos efeitos sociais das categorias na produção ou reprodução de estigmas) para os cidadãos (PIRES, 2019); esse é o interesse central desta pesquisa.

Diante desse contexto em que estão inseridos, os BNR acabam transformando o conceito de matéria-prima (no caso, os usuários das políticas) para tornar mais legítima a discrepância entre os recursos disponíveis e os objetivos atingidos (LIPSKY, 1980). Dessa forma, os BNR ensinam aos clientes o papel de ser um cliente, repassando os procedimentos e a forma como devem se comportar, assim como o grau de deferência esperado, as penalidades possíveis, o que esperar dos burocratas e como adquirir informações (AUYERO, 2012; LOTTA, 2010; 2019).

Outro aspecto central para pensar a atuação dos BNR é o fato de que, em geral, os objetivos dos serviços públicos são vagos, conflitantes, ambíguos, representando horizontes desejáveis e não alvos fixos. Tais características refletem os conflitos experimentados no momento da formulação e que não foram superados, sendo levados para a etapa seguinte do ciclo das políticas públicas. Além disso, a falta de clareza dos objetivos das políticas tem a ver com a dificuldade de saber quais

os instrumentos e mecanismos que funcionam na prática para lidar com o problema a ser enfrentado pela política em questão.

Essa imprecisão na definição dos objetivos das políticas públicas dificulta a mensuração da atuação da BNR, levando as agências responsáveis pelas políticas a incorrerem em definições politizadas de performance. Isso é especialmente relevante ao se considerar que a maior parte das tarefas a serem realizadas pelos BNR diz respeito à prestação de serviços e à tomada de decisões – atividades extremamente difíceis de serem supervisionadas e submetidas ao escrutínio crítico.

Além disso, o cotidiano de trabalho dos BNR é marcado por diversas situações imprevisíveis que exigem, no momento de contato com usuários, a tomada de importantes decisões sobre como executar as políticas públicas e, assim, impactar na vida dessas pessoas, como ilustrou o exemplo do início do capítulo. Os burocratas tomam essas decisões utilizando sua discricionariedade na interação concreta com usuários. Ferreira e Medeiros (2016), ao revisarem a literatura sobre implementação de políticas públicas, sistematizam três conjuntos de fatores que afetam o comportamento dos burocratas de linha de frente: os fatores pessoais, os fatores institucionais/gerenciais e os fatores relacionais.

Neles estão contidas discussões sobre a discricionariedade, ponto em torno do qual ainda orbitam muitas controvérsias relativas aos limites e potencialidades de seu uso; discussões relativas às interações dos BNR com o público da política, pensando os desafios de melhorar a qualidade das políticas e as oportunidades que podem surgir com o envolvimento da comunidade; discussões referentes à relação de tais burocratas com o sistema de gestão, que para os autores acaba sendo pouco influente nos contextos de implementação; discussões sobre *accountability*, uma vez que entre o interesse geral da política e as necessidades específicas dos cidadãos estão os burocratas dotados de discricionariedade; discussões sobre o autointeresse, com novas teorias sendo mobilizadas para pensar a questão; e, por fim, discussões sobre as normas/regras/crenças/valores que incidem sobre a atuação de tais burocratas.

Pode-se dizer, portanto, que a BNR desenvolve formas de lidar com as incertezas do seu trabalho através da criação de padrões e práticas que limitem a demanda, maximizem o uso dos recursos disponíveis e assegurem a conformidade dos clientes; bem como através da modificação do conceito de seu trabalho. Nesse contexto, o conjunto de incentivos e sanções que incidem sobre a BNR é de fundamental importância, pois serve de margem para essas adaptações, sendo referência para o exercício das suas funções. Entretanto, por outro lado, há um espaço substancial

para a atuação autônoma e discricionária que é inerente ao labor de tais atores e é sobre isso que a próxima seção irá tratar.

3.2.3.1 Discricionariiedade x autonomia

O avanço dos estudos sobre implementação de políticas públicas tornou hegemônica a compreensão de que a discricionariiedade é uma realidade no desenvolvimento das políticas públicas, assim como o entendimento de que seu exercício interfere na implementação das mesmas à revelia das concepções de seus formuladores e dos grupos que lhes deram apoio (LIMA; D'ASCENZI, 2012; LOTTA, 2019).

Todas as tarefas que definem a atuação cotidiana de um burocrata de nível de rua têm como elemento constitutivo o exercício de discricionariiedade. Este é, na realidade, um conceito central para os estudos de implementação que têm como pressuposto a ideia de que vários atores decidem sobre várias coisas nas políticas públicas. A abertura à ideia de decisão traz consigo a necessidade de analisar como a decisão ocorre. E para isso serve o conceito de discricionariiedade. Discricionariiedade é, portanto, elemento analítico do processo de implementação de políticas públicas. (LOTTA, 2019, p. 26).

Segundo Lipsky (1980), o exercício da discricionariiedade pelos BNR não significa que eles não estejam sujeitos a regras, regulamentos e diretrizes superiores ou às normas e práticas de seu grupo ocupacional. Ao contrário, as categorias de elegibilidade, a natureza das regras, os regulamentos e serviços são moldados por elites políticas são as principais margens para atuação desses burocratas. Em outras palavras, a discricionariiedade é parte do acordo contratual entre aqueles dos quais a política depende. Além disso, na medida em que os BNR são profissionais (assistentes sociais, agentes de saúde, professores, policiais...), é razoável supor que atuem com considerável autonomia, pois é isso que se espera dos profissionais em geral diante de decisões concernentes ao seu campo de atuação.

Importa para este estudo que sejam tecidos alguns breves comentários sobre os conceitos de autonomia e discricionariiedade. De acordo com Lotta e Santiago (2018), tais conceitos comumente são usados indiscriminadamente como sinônimos, mas para um maior refinamento conceitual, devem ser feitas algumas distinções, uma vez que a centralidade do conceito de discricionariiedade nos estudos sobre burocracia faz com que ele, muitas vezes, funcione como um termo guarda-chuva.

Por discricionariedade entende-se a liberdade de atuação dos burocratas dentro dos constrangimentos impostos pelas regras, normas, hierarquias etc. que conformam as políticas. Os estudos sobre a discricionariedade buscam responder questões como: qual o espaço disponível para a ação? Como os burocratas exercem a discricionariedade? Que fatores influenciam este exercício? Quais as consequências do exercício da discricionariedade?

De acordo com as autoras, é importante diferenciar a existência do espaço da discricionariedade do exercício da discricionariedade propriamente dito pois, apesar de distintos fatores determinarem a liberdade de que o burocrata dispõe para agir, entender como os burocratas de fato atuam é outra dimensão do estudo sobre o conceito. Conforme argumenta Hupe (2013), os estudos que pensam a discricionariedade como “variável independente” se debruçam sobre a liberdade de ação que possibilita a ação discricionária, enquanto as análises que a pensam como “variável dependente” investigam a atuação do burocrata; o modo como o ator toma decisões arbitrárias.

No que se refere ao espaço existente para o exercício da discricionariedade, a literatura aponta que ele é determinado por dois fatores: a forma como as regras foram desenhadas e a atuação dos gerentes. Entender como a discricionariedade é exercida, por sua vez, requer compreender os elementos que orientam e influenciam a atuação do burocrata (LOTTA; SANTIAGO, 2018). Este estudo, ao analisar a implementação das DEAMs atentando para seus BNR, tem especial interesse em compreender como a discricionariedade é exercida e quais as consequências disso para a política sob a perspectiva da interseccionalidade. Isto é, quais os efeitos da discricionariedade no tratamento às distintas mulheres em situação de violência que recorrem ao serviço.

A literatura sobre burocracia no processo de implementação de políticas públicas avançou impulsionada pelo entendimento da complexidade da atuação dos burocratas, que teve como chave a compreensão de discricionariedade dos atores. “Ao questionar a relação de mando e obediência, e da dicotomia entre formulação e implementação, pressupõe-se uma liberdade de ação e pessoalidade dos burocratas em todos os níveis hierárquicos” (LOTTA; SANTIAGO, 2018, p. 28) e essa liberdade, por vezes, é compreendida como discricionariedade e, em outras, como autonomia. Dessa maneira, as autoras argumentam que o conceito de autonomia em si se perde, confundindo-se com frequência com o de discricionariedade.

Por isso trataremos mais detidamente o conceito de autonomia que ganhou centralidade na ciência política a partir do neoinstitucionalismo que buscava compreender o Estado como ente

capaz de agir autonomamente, em contraponto às teorias centradas na sociedade. De forma semelhante à análise de discricionariedade, os estudos referentes à autonomia buscam responder às seguintes perguntas: que elementos e características da burocracia atribuem ou limitam o poder de ação ao burocrata? Que práticas o burocrata pode exercer em vias de atingir seus objetivos políticos? Quais as consequências da ação autônoma do burocrata?

Com base na revisão de literatura empreendida por Lotta e Santiago (2018), pode-se dizer que a autonomia é entendida como dependente de três condições: a) diferenciação – burocracias autônomas devem ser politicamente diferentes de atores que buscam controlá-las, tendo interesses, preferências e ideologias diversos daquelas dos atores políticos e interesses organizados; b) capacitação – autonomia burocrática depende de capacidades organizacionais únicas, tanto técnicas quanto criativas; e c) reputação – a autonomia burocrática supõe a legitimidade política, isto é, a crença por autoridades e cidadãos de que agências podem oferecer benefícios ou resolver problemas de forma única.

Segundo a literatura da sociologia das profissões, os trabalhadores profissionais são muitas vezes caracterizados por terem autonomia tanto a respeito de julgamento e tomadas de decisão profissionais, quanto pela imunidade de regulação e de avaliação por outrem. Como a tomada de decisão é associada a habilidades e conhecimentos complexos e requer um nível de julgamento caso a caso, a questão da autonomia estaria conectada à questão da expertise em si. Outro aspecto central para pensar a autonomia é a autorregulação das profissões, que garante a legitimidade e a autoridade dos profissionais para lidarem com as questões inerentes à sua atuação. Nesse sentido, a autorregulação é um elemento fundamental para diferenciar autonomia e discricionariedade: enquanto a discricionariedade é parte do acordo contratual entre atores políticos e instituições, os limites da ação autônoma estão relacionados às características da burocracia em si, sendo, portanto, externos ao contrato (LOTTA; SANTIAGO, 2018).

Como o pré-requisito para autonomia seria a reputação ou reconhecimento burocrático, a incerteza e a complexidade de uma dada área de políticas públicas – aspectos característicos da discricionariedade – não seriam suficientes para garantir a ação autônoma da burocracia, pois os atores políticos e grupos de interesses podem duvidar de sua capacidade de execução de tarefas com competência. Dessa forma, os limites ao poder de ação da burocracia não são dados apenas pelas regras, mas devem também ser observados conforme o contexto institucional e organizacional, bem como conforme as características da burocracia.

Assim, pode-se definir autonomia como a liberdade para tomar decisões discricionárias vinculativas referentes à área de atuação e a liberdade de agir com base nessas decisões. As principais fontes de autonomia são a estrutura organizacional e o indivíduo profissional; a estrutura possibilita o exercício da autonomia e o profissional tem capacidade e, ainda, precisa ter vontade para exercer autonomia. Portanto, a ação autônoma pode ter como consequência mudanças nas agendas e preferências de políticos e do público organizado, na modelação de políticas, bem como criação e/ou mudanças institucionais (LOTTA; SANTIAGO, 2018).

As contribuições de Lotta e Santiago (2018) aqui sintetizadas alertam para a importância de diferenciar as abordagens que analisam os indivíduos das que analisam as organizações. Estudos sobre discricionariedade têm como foco a ação de indivíduos, pois, ainda que as organizações sejam um fator importante para compreender as variações de comportamento, o foco está no ator e não na organização. Ao mesmo tempo, nos estudos que se utilizam do conceito de autonomia, é dada maior atenção à burocracia como coletivo, ainda que dimensões individuais e organizacionais também operem. Neste trabalho o foco são as ações dos indivíduos e não as organizações propriamente ditas.

Apesar de ser heurísticamente relevante fazer a distinção dos conceitos e das abordagens que fazem uso dos mesmos, eles são inter-relacionadas, quando não sobrepostos:

Por exemplo, ao mesmo tempo que podemos buscar entender a autonomia do indivíduo, analisando o que determina que ele influencie a organização onde atua, podemos também querer saber como sua autonomia varia conforme seus valores políticos. Ou seja, a ação do burocrata pode ser ao mesmo tempo autônoma e discricionária, e podemos querer entender como sua autonomia está relacionada a sua discricionariedade. O importante é que se tenha clareza sobre o que se quer explicar e como os dois conceitos auxiliam na análise de formas diferentes. (LOTTA; SANTIAGO, 2018, p. 37)

Retomando a discussão clássica sobre discricionariedade, uma das inovações contraintuitivas trazida por Lipsky (1980) é o argumento de que as regras podem, na realidade, atuar como impeditivos para a boa implementação das políticas. Isto porque elas podem ser volumosas e contraditórias a ponto de sua aplicação só ser viável de modo seletivo, conforme argumentado anteriormente. Além disso, os regulamentos dos programas e políticas passam por constantes alterações, inviabilizando a aderência a qualquer norma, exceto aos preceitos básicos e fundamentais de elegibilidade. Poderia ser argumentado que uma melhor elaboração das regras reduziria a margem para atuação discricionária dos BNR, assegurando serviços mais uniformes e

padronizados. No entanto, os BNR desempenham funções complexas para as quais mesmo uma melhor elaboração de regras, diretrizes ou instruções não poderiam circunscrever as alternativas para todas as situações com as quais lidam no cotidiano da política.

Maynard-Moody e Musheno (2000; 2003; 2012; 2015), ao fazerem uso de observações participantes, etnografias e *storytelling* para analisar a atuação de trabalhadores de linha de frente de políticas de educação, segurança e assistência social, constatam que os mesmos tomam suas decisões caso a caso, mobilizando valores morais, julgamentos e tendo como base as relações estabelecidas com os usuários das políticas e com seus pares para pensar como agir em cada situação. Para os autores, as investigações sobre BNR estão centradas em pensar formas de garantir que estes executem fielmente as políticas em relação à sua concepção original, considerando que há variação entre elas. Esta seria a perspectiva estado-agente e, embora seja fundante das análises sobre burocracia de nível de rua, ela não é exclusiva.

Os autores, portanto, propõem uma perspectiva alternativa, à qual chamam de cidadão-agente, segundo a qual a discricionariedade é uma manifestação da agência dos burocratas, uma vez que suas decisões são baseadas em questões que vão além das regras, normas e procedimentos. A agência seria, portanto, uma dimensão inerente à ação humana, que se manifesta nas estruturas sociais, não sendo distribuída igualmente na sociedade, tendo assim caráter profundamente interacional. Nesse sentido, ela seria uma habilidade de fazer julgamentos e agir a partir deles diante das situações.

A discussão apresentada evidencia que a discricionariedade pode ser vista como um ponto positivo para a atividade implementadora, ao viabilizar uma atuação ponderada por parte da burocracia diante de situações que exigem respostas às dimensões humanas das políticas públicas (LIPSKY, 1980). É ela que permite aos burocratas observar cada situação e executar julgamentos sensíveis diante delas, não as reduzindo a formatos programados. A despeito disso, a discricionariedade engendra também uma série de dilemas normativos e gerenciais (LOTTA, 2019) gerando questionamentos como: quais fatores influenciam o exercício da discricionariedade dos BNR? Como a discricionariedade influencia na relação de tais burocratas com outros funcionários do poder público? Quais os efeitos da atuação discricionária para os cidadãos? Quais questões democráticas tal atuação envolve?

Segundo Lotta (2019), muitas coisas influenciam simultaneamente a tomada de decisão dos BNR, de modo que suas decisões devem ser compreendidas como resultado desses múltiplos

elementos complexos, ambíguos e contraditórios entre si. Dentre os elementos que influenciam no exercício da discricionariedade, estão as regras formais da política, as regras da profissão do BNR, as regras que envolvem a profissão dos demais funcionários da política, os incentivos da equipe, os valores pessoais, questões estruturais que conformam a sociedade, entre outros.

No que tange à discricionariedade da BNR em relação à autoridade organizacional, Lipsky (1980) afirma que muitas vezes tais burocratas não compartilham das perspectivas e preferências daqueles que formulam as políticas, de modo que não consideram legítimas as ordens “vindas de cima”. Assim, é possível que, ao menos em alguns aspectos, não trabalhem em conformidade com os objetivos declarados nas normas, regulamentos e diretrizes de uma determinada política. Isso se deve ao fato de que não raro os BNR são recrutados sem que tenham afinidade com o que é proposto pela política e/ou ao fato de os incentivos, ou sanções, disponíveis para constranger as ações dos burocratas não serem suficientes.

Sobre isso, Ferreira e Medeiros (2016) dizem que os sistemas de gestão das políticas públicas tendem a ter baixa influência na atuação dos BNR, seja porque os gerentes costumam estar ausentes do cotidiano de implementação, seja porque há conflitos de interesses ou porque os burocratas se alienam com relação aos propósitos das políticas. Ou seja, há diferenças de objetivos e valores envolvidos; enquanto gerentes pretendem alcançar os resultados consistentes com os objetivos da agência, os BNR querem processar o trabalho em consonância com suas próprias preferências, assegurando o que for necessário para completarem suas obrigações. Como decorrência, a relação entre ambos, embora conflituosa, é de mútua dependência.

Com relação aos cidadãos, já se discutiu que a prática profissional dos agentes implementadores interfere diretamente na trajetória das pessoas, influenciando suas chances e oportunidades de vida. Como também foi tratado anteriormente, os clientes dos BNR são clientes não-voluntários, o que limita suas condições de disciplinar os burocratas que geralmente não têm nada a perder por falhar com eles. Se a demanda é inesgotável, o fato de os clientes ficarem insatisfeitos significa apenas que outros estarão na fila para tomar seu lugar. Assim, a perda de clientes não é determinante do comportamento dos BNR.

Um risco decorrente disso é a possível arbitrariedade de certos burocratas quanto ao uso do poder, tanto na imposição de tratamentos negligentes, como no que se refere a abuso pessoal ou disciplinar (LIPSKY, 1980). Essa ordem dos fatos faz existir uma ligação íntima entre a atuação dos BNR e o processo de produção e reprodução de desigualdades sociais, já que a atuação de tais

atores não é um processo neutro, e, sim, atravessado por julgamentos baseados em valores e crenças socialmente estabelecidos (MAYNARD-MOODY; MUSHENO, 2003; 2012; PIRES, 2019; LOTTA, 2019).

Para Maynard e Musheno (2003), o exercício da discricionariedade está simultaneamente relacionado às regras e aos julgamentos que os atores fazem sobre seu trabalho. No fundo, argumentam, os burocratas consideram que as regras podem ser barreiras para fazerem aquilo que acreditam e, portanto, precisam construir justificativas para dar sentido àquilo que fazem. Assim, o uso da discricionariedade tem relação com os julgamentos que os burocratas fazem para adaptar as regras e realizar as ações que acreditam e dão sentido ao seu trabalho. A discricionariedade opera num processo de classificação identitária dos usuários atendidos, o que significa compreender quem eles são, colocá-los em grupos de pertencimento e merecimento (ou não) das políticas.

Por outro lado, os agentes implementadores dependem desses cidadãos para legitimarem e apoiarem suas ações perante o público, na medida em que os clientes têm um estoque de recursos que podem facilitar ou dificultar as tarefas dos agentes públicos (LIPSKY, 1980). Em sentido parecido, Dubois (1999) afirma que os usuários não são passivos, ainda que tenham menos poder e autoridade que os burocratas. Enquanto estes buscam estratégias para ganhar poder, os usuários se utilizam da discricionariedade dos burocratas para propor arranjos e conseguir acesso aos serviços dos quais se sentem merecedores.

A discricionariedade, portanto, seria oriunda não apenas das decisões organizacionais ou individuais dos burocratas, mas estaria baseada também numa lógica interativa, relacionada às identidades e às posições sociais que moldam as situações de encontro entre usuários e burocratas. Nesse sentido, o exercício da discricionariedade teria relação direta com o processo de construção de identidade e papel social dos burocratas; eles atuam, ao mesmo tempo, como agentes de Estado – responsáveis por materializar as políticas a partir das normas existentes – e como agentes sociais individuais – responsáveis por trazerem identidades distintivas aos encontros. Para Ferreira e Medeiros (2016), essas interações representam um desafio para melhoria da qualidade das políticas, mas também uma oportunidade para envolvimento da comunidade nos processos de implementação.

Parte da literatura sobre discricionariedade tem se debruçado sobre questões relativas à *accountability* ou controle das ações desempenhadas pelas BNR (HUPE; HILL, 2007; FERREIRA; MEDEIROS, 2016). Usando como pressuposto a associação entre os burocratas e valores não

democráticos, ainda é difícil determinar o lugar da discricionariedade da burocracia em termos de governança democrática, ainda que se reconheça a contribuição da burocracia à governança (MEIER; O'TOOLE, 2006). Regular e limitar a discricionariedade (garantindo legitimidade na tomada de decisão) ou aceitar e estimular a discricionariedade (apostando na efetividade da política com soluções adaptadas a cada situação)? Esse *trade off* subjaz os dilemas mais básicos sobre a democracia, o Estado de direito, a universalidade, a igualdade e a equidade. Portanto, não é um dilema simples (LOTTA, 2019).

Para Lotta (2019), a discricionariedade não é boa ou má, por natureza, mas seus efeitos podem ser positivos ou negativos, tanto para as políticas públicas quanto para os usuários. Portanto, as perguntas em torno do tema são: como equilibrar esses elementos nas políticas públicas? Como desenhar políticas universalistas e igualitárias, mas que gerem equidade, tratando os diferentes de forma diferente? Novamente, esses são dilemas complexos que repercutem muito concretamente nas reflexões sobre a atuação cotidiana da BNR. Isso leva a outros questionamentos para pensar a discricionariedade: como pensar diretrizes que orientem a implementação, mas que, ao mesmo tempo, contribuam para a materialização das políticas diante de situações complexas e imprevisíveis? Qual o limite do bom direcionamento e controle? Qual o limite da capacidade de regramento para não engessar?

O debate feito até o momento evidencia que a atuação discricionária e o controle dos BNR envolvem uma série de questões importantes e delicadas para estudiosos da etapa de implementação. Refletir sobre elas, não apenas de forma normativa, é fundamental e deve ser uma tarefa encampada como exercício central para nortear os processos concretos de implementação das políticas públicas (LOTTA, 2019). Nesse sentido, a próxima seção discutirá a repercussão da atuação discricionária e/ou autônoma dos BNR na produção e reprodução de desigualdades associadas à implementação das políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres sob uma perspectiva interseccional.

Segundo Pires e Lotta (2019), compreender como esses julgamentos são feitos abre uma janela analítica para investigar como as desigualdades sociais estão imbricadas na implementação de políticas públicas. Isso porque valores, preconceitos, discriminações e estigmas se baseiam em definições coletivamente compartilhadas de posições sociais entre diferentes grupos, de modo que, quando mobilizadas para realizar julgamentos sobre os usuários dos serviços, podem colaborar para manutenção e reforço de representações culturalmente estabelecidas. Em outras palavras, essa

janela analítica permite olhar para a implementação como um espaço com potencial de reprodução das desigualdades sociais por meio de preconceitos raciais, de gênero e de classe através da intersecção entre eles. Desigualdades estas que foram construídas socialmente, que se cristalizaram ao longo do tempo e que são cotidianamente mobilizadas pelos agentes de linha de frente em interação com os públicos-alvo das políticas.

3.3 (RE) PRODUÇÃO DE DESIGUALDADES EM PROCESSOS DE IMPLEMENTAÇÃO

A desigualdade é uma característica histórica e estrutural das sociedades latino-americanas e caribenhas, que mesmo em períodos de crescimento econômico se manteve e se reproduziu. Os anos 2000 conformaram um contexto político no qual os governos dos países da região priorizaram os objetivos de desenvolvimento social e promoveram políticas ativas de caráter redistributivo e inclusivo, isso levou à redução da desigualdade. No entanto, os altos níveis de desigualdade, que impedem o desenvolvimento, a erradicação da pobreza, a ampliação da cidadania, o exercício de direitos e a governabilidade democrática persistiram (CEPAL, 2016) e foram agravados pelo contexto político mais recente de ascensão de governos de direita e mesmo autoritários.

Segundo a CEPAL (2016), na América Latina e no Caribe, há relações estreitas entre os níveis socioeconômicos de pais e filhos/filhas, o que evidencia a manutenção da transmissão intergeracional de oportunidades. Isso se deve à estrutura social, cuja tendência é se reproduzir por meio de uma estrutura de oportunidades e de uma imensa disparidade de resultados que limita a mobilidade social. Além disso, os altos níveis de desigualdade impactam os processos de integração social ao gerarem experiências de vida e expectativas sociais divergentes, que estratificam socialmente, promovem segregação e conflitos que podem levar a situações de violência política e social.

Por muito tempo os debates e análises sobre a desigualdade giraram em torno das disparidades de renda. Em grande medida, isso se deve ao fato de que a renda contribui diretamente para o bem-estar dos indivíduos e de suas famílias e, portanto, condiciona suas oportunidades, especialmente em sociedades onde predominam os mecanismos de mercado de acesso a bens e serviços (CEPAL, 2016).

Nos últimos anos, no entanto, algumas mudanças têm sido experimentadas e elas são responsáveis por difundirem a compreensão de que a desigualdade é um fenômeno multidimensional. Isto é, a heterogeneidade da estrutura produtiva se reproduz no mercado de

trabalho e permeia a realidade social e política de múltiplas formas, de maneira que à desigualdade de renda somam-se outras, relacionadas aos aspectos políticos, sociais e culturais, e aos mecanismos de discriminação que se reproduzem nas diversas áreas socioeconômicas além do trabalho, como saúde, educação, cultura e participação política e cidadã (CEPAL, 2016).

Complementam este quadro as contribuições mais recentes provindas de pesquisas que mobilizam o conceito de interseccionalidade. Embora tenha sido cunhado por Crenshaw (1981), o termo faz referência às elaborações e proposições oriundas do feminismo negro de forma mais ampla. Interseccionalidade denota as várias maneiras pelas quais as estruturas sociais de raça, gênero e classe interagem para moldar as múltiplas dimensões das experiências que atravessam as mulheres negras.

Dito de outro modo, a potenciação simultânea das disparidades de classe social¹³, gênero e raça criam um complexo esquema de relações sociais, com discriminações múltiplas que se manifestam em desigualdades de autonomia, bem-estar e empoderamento, bem como no exercício de direitos e de oportunidades, em capacidades e tratamentos. A forma como as discriminações são expressas também se baseia nos estereótipos que hierarquizam e desqualificam determinados grupos sociais em razão dos marcadores sociais que os caracterizam. Tais estereótipos estão presentes em diversos âmbitos da vida social e, assim como a discriminação, permeiam as próprias instituições e são reproduzidos por elas (CEPAL, 2016).

Diante da complexidade das questões apresentadas, se pode dizer que o enfrentamento das desigualdades sociais requer mudanças não somente nas estruturas e normas formais visando fortalecer os sistemas de promoção e proteção social com base em direitos, mas, também, na cultura e nas normas informais – tanto no nível dos grupos sociais quanto no das instituições – que naturalizam a discriminação e o privilégio de alguns grupos sociais. Nesse sentido, as abordagens interseccionais das desigualdades vêm contribuindo para evidenciar as dimensões de (re) produção histórica, processual e relacional do fenômeno, afastando-o do entendimento que se baseia apenas

¹³ O conceito de classe nas ciências sociais envolve intensas disputas teóricas, conferindo grande centralidade ao tema no referido campo disciplinar. Não me deterei em discuti-las, somente justifico que, diante dos objetivos desta pesquisa, tomei como base o conceito de classe de Bourdieu (1987). De forma bastante resumida, para o autor as classes sociais são multidimensionais, sendo compostas pelos seguintes poderes sociais fundamentais: o capital econômico, em suas diversas formas; o capital cultural ou informacional, também em suas diversas formas; e outras duas formas de capital que estão altamente correlacionadas, o capital social, que consiste de recursos baseados em contatos e participação em grupos e o capital simbólico, que é a forma que os diferentes tipos de capital tomam, uma vez percebidos e reconhecidos como legítimos.

nos indicadores econômicos e incorporando a apreensão de sua constituição no cotidiano das pessoas (PIRES, 2019).

Tradicionalmente, a desigualdade social vem sendo tratada pela literatura especializada como uma consequência da implementação, isto é, a desigualdade seria um entre os muitos resultados e impactos associados à tomada de decisão característica dos processos de implementação. Pires e Lotta (2019), no entanto, criticam essa concepção, argumentando que ela é muito restrita e acaba levando à inobservância de que as desigualdades são também elemento constitutivo dos processos de implementação, estando presentes nas interações que os permeiam. Argumentam ainda que analisar as desigualdades na implementação não é uma tarefa simples em termos metodológicos, pois elas se manifestam de maneiras diferentes – no contexto de pré-implementação, na interação entre implementadores e usuários e como uma consequência dessa implementação.

Assim, há muitos passos a serem dados na direção da construção de lentes analíticas adequadas para compreender a (re) produção de desigualdades sociais na implementação de políticas públicas, por meio de múltiplas perspectivas e considerando as diferentes formas de manifestação dessas desigualdades. É nesse sentido que o presente estudo busca contribuir, pois tal qual os autores:

Acreditamos que há ganhos claros na incorporação de um olhar atento a questões relativas à desigualdade social na pesquisa sobre implementação de políticas públicas. Apesar de ter havido um progresso considerável na redução dessas desigualdades ao longo do século XX em alguns países desenvolvidos e em desenvolvimento, o fenômeno não só continuou a ser disseminado para as sociedades humanas como também demonstra claros sinais de deterioração nas próximas décadas. Em um contexto global de reformas de austeridade, contração de políticas e direitos sociais, bem como de crescentes pressões por desempenho, é mais provável vermos um aumento das tensões nas linhas de frente do serviço público e um potencial amplificado dos danos sociais aos usuários e ao público. (PIRES; LOTTA, 2019, p. 129).

Autores como Maynard-Moody e Musheno (2000; 2003; 2012; 2015), Dubois (1999), Pires (2019), Pires e Lotta (2019; 2020) têm proposto formas alternativas de pensar a desigualdade social nos processos de implementação de políticas públicas. Eles têm procurado levar a(s) desigualdade(s) ao centro das análises por entendê-la(s) como um elemento que interfere na agência dos BNR, nos seus comportamentos e nas suas interações com os usuários. Complementares às abordagens tradicionais – que geralmente tratam a desigualdade como um

resultado potencial, via efeito distributivo – as visões alternativas destacam o papel constitutivo da desigualdade nos encontros entre trabalhadores e usuários.

Além de não considerar a desigualdade como algo que pode estar enraizado no próprio processo de implementação, seja como uma pré-condição ou como um elemento constitutivo para os encontros entre os trabalhadores e o público a que eles deveriam servir, as abordagens tradicionais não dão conta de explicar a variação entre indivíduos ou grupos de trabalhadores numa mesma unidade organizacional, ou entre unidades que realizam serviços parecidos em uma mesma região ou país. Se o tratamento desigual resulta dos usos da discricionariedade, que, por sua vez, são respostas ao ambiente e às condições de trabalho, como é possível explicar os diferentes usos da discricionariedade pelos servidores públicos que trabalham em ambientes e condições semelhantes? (PIRES; LOTTA, 2019).

Portanto, apesar das contribuições inestimáveis desta linha de pesquisa, que tem Lipsky (1980) como principal expoente, ela não reconheceu plenamente os BNR como agentes socialmente situados. E é justamente isso que as análises alternativas buscam fazer. Este estudo se baseia nelas e dialoga estreitamente com abordagens sociológicas, na medida em que pretende analisar a implementação de políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres sob uma perspectiva interseccional. Isto é, levando em consideração como o entrecruzamento das desigualdades estruturais de raça, classe e gênero se manifesta na interação entre os BNR e as usuárias das referidas políticas.

O foco da análise está em compreender os riscos e mecanismos de reprodução de desigualdades que operam no interior das políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres que foram desenhadas para expandir a inclusão desses sujeitos, na sua mais ampla diversidade, enquanto destinatárias de políticas específicas. Para isso nos debruçamos sobre os processos que dão concretude cotidiana ao Estado na lida com grupos vulneráveis e sobre a possível contribuição desses processos para a reprodução de desigualdades.

Além de se inserir num campo em franco desenvolvimento na área de implementação de políticas públicas, esta investigação busca contribuir com os diversos estudos sobre políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres que apontam, ainda que sem nomear desta forma, para a (re)produção de desigualdades do dia a dia das políticas relacionadas à atuação de seus agentes implementadores (PASINATO; SANTOS, 2008; LINS, 2014; SILVEIRA; NARDI, 2014; SOLER; LEONARDO; POCAHY, 2015; MUNIZ; ZIMMERMANN, 2018).

Os estudos sobre implementação se debruçam sobre os efeitos não esperados, a fim de identificar os processos e mecanismos que causam os efeitos colaterais e/ou perversos, indo além do exame das falhas e insuficiências ocorridas nas dinâmicas da implementação que respondem pelos resultados frustrados. Um tipo especial de efeito não pretendido central para esta análise é o efeito social da implementação e diz respeito ao conjunto de repercussões que o envolvimento com uma política pública pode gerar sobre a posição, a trajetória e a identificação social de um sujeito (PIRES, 2019). Ele tem caráter decisivo na constituição de um sentido de lugar social para os cidadãos, pois essas relações têm desdobramentos tanto materiais quanto simbólicos para uma leitura que os usuários fazem sobre sua localização no espaço social (SIBLOT, 2006 apud PIRES, 2019).

Segundo Pires (2019), ainda que na prática esses desdobramentos materiais e simbólicos se apresentem de forma intimamente interligada, sua separação para fins analíticos é útil. A dimensão material pode ser pensada a partir de uma lógica alocativa e distributiva: de acordo com a implementação de uma determinada política, podem emergir barreiras de acesso ou critérios de seleção não previstos formalmente, mas que incidem justo nos segmentos sociais mais precarizados. Em sociedades muito desiguais, esses processos podem promover uma acumulação de desvantagens com a soma das desigualdades prévias àquelas fruto do processo de implementação. Isso tem o potencial de gerar déficit de atenção, cobertura e cuidado para grupos populacionais específicos, como negros, mulheres, jovens, pobres, entre outros.

Já a dimensão simbólica parte do reconhecimento do Estado como esfera de produção de categorias e definições daquilo que é oficial, legal ou tolerado (BOURDIEU, 2014). As organizações públicas que implementam as políticas e atuam basicamente no “processamento” de pessoas por meio da atribuição de *status* público às mesmas. Esse fluxo pode causar deslocamento ou estabilização de situações sociais e identidades públicas de modo que tais relações podem se tornar decisivas na constituição de um sentido de pertença e valor social. Nesse sentido, a interação com a política pública passa a desempenhar um papel importante no ajustamento das estruturas mentais às estruturas sociais.

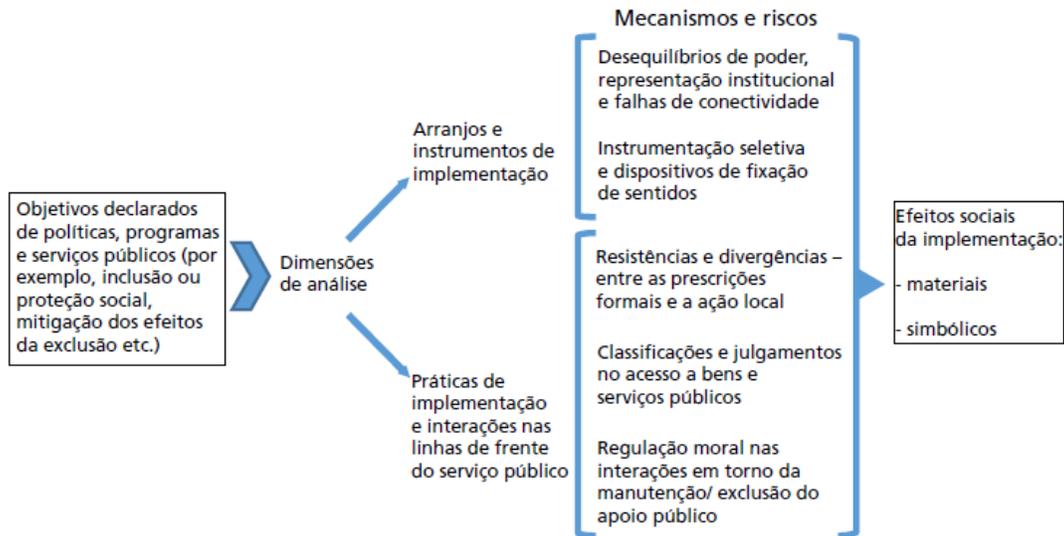
Conforme discutido anteriormente, os usuários das políticas públicas dependem, e muitas vezes com urgência, dos bens e serviços fornecidos pelo governo para o seu bem-estar. As políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres, por exemplo, ilustram isso perfeitamente. De acordo com Pires (2019), em contextos de dependência do usuário em relação ao serviço e de

assimetrias entre ele e o agente estatal, os agentes transformam-se em juízes da pertinência e do valor das demandas feitas pelos usuários. Isso introduz às suas relações cotidianas um potencial de violência simbólica que pode se expressar na imposição aos indivíduos de uma definição sobre sua existência social e na interiorização de classificações frequentemente estigmatizantes – por exemplo, a mulher que apanhava porque gostava, a ideia de mulheres negras enquanto hipersexualizadas, a mulher que foi estuprada porque bebeu demais...

Além disso, a opacidade administrativa, a falta de conhecimento técnico dos usuários e as incertezas quanto ao acesso aos benefícios tornam esses indivíduos também dependentes da boa vontade dos trabalhadores em processar devidamente seus casos (LIPSKY, 1980). Tal dependência, transforma interações que deveriam ter apenas um caráter administrativo em julgamentos normativos e (re) construções simbólicas do usuário (PIRES; LOTTA, 2019).

Fica evidente, portanto, que apesar de diversas políticas terem como objetivo reduzir as desigualdades sociais, elas podem não só falhar em fazê-lo, como também gerar formas de reprodução da desigualdade social em suas operações do dia a dia. Como resultado, a implementação se torna não apenas um local para a visualização das desigualdades existentes, mas também um ambiente em que as desigualdades sociais podem ser reproduzidas, apesar de as intenções originais da política pública serem o contrário. Assim, os pesquisadores e praticantes do campo de políticas públicas deveriam ser capazes de perceber e lidar com as desigualdades sociais nos processos de implementação sob suas variadas formas de manifestação.

Figura 1 - Mecanismos e riscos de reprodução de desigualdades em processos de implementação



Fonte: PIRES, 2019.

Dentre as contribuições da abordagem *top-down* está o entendimento de que o desenho institucional é um aspecto fundamental para compreender como os objetivos declarados, conteúdos e formatos de políticas públicas vão sendo transformados no processo de implementação. De acordo com Pires (2019), a análise dos arranjos institucionais gera dois tipos de questões para se pensar a reprodução de desigualdades: 1) Quem teve (ou não) a oportunidade de fazer parte do arranjo e ter seus interesses e pontos de vista institucionalmente representados? Quais as capacidades de cada ator de interferir nas decisões relativas às estratégias de implementação e aos cursos de ação a serem seguidos?; e 2) Quais as implicações de instrumentos, supostamente técnicos, como protocolos, sistemas de informação, indicadores, formulários etc. para os usuários dos serviços e programas? Quais visões, valores e preconceções sobre os usuários e seus modos de vida são forjados por tais instrumentos?

Para o autor, esses elementos introduzem potenciais riscos e mecanismos que engendram efeitos materiais e simbólicos sobre os usuários dos serviços, contribuindo para a perpetuação de desvantagens e vulnerabilidades acumuladas por parte de alguns segmentos da população. Embora esta dimensão de análise não seja o foco deste estudo, a discutiremos brevemente para construir um quadro teórico tão abrangente quanto possível.

A implementação envolve oportunidades de introdução de transformações, de modo que atores interessados ou que não tenham sido contemplados no momento de formulação buscam

participar, influenciar e controlar as decisões relativas às estratégias operacionais e às ações no plano administrativo. Portanto, investigar quais atores foram bem-sucedidos em tomar parte e quais foram deixados de fora do arranjo é um primeiro passo na compreensão de riscos de reprodução de desigualdades em processos de implementação. Um segundo passo envolve refletir sobre a conectividade dos atores envolvidos, pois são comuns situações em que a dimensão representativa está aparentemente resolvida, isto é, o arranjo de implementação contemplava a participação dos diversos atores interessados e impactados pela política, mas, no cotidiano da execução dos serviços, essas articulações não acontecem e as falhas de conectividade emergem (PIRES, 2019).

Outro aspecto importante na análise do desenho institucional são os instrumentos adotados para lidar com as rotinas que envolvem aqueles que participam de uma política. Tais instrumentos são entidades não humanas ou objetos como, por exemplo, os sistemas de informação, protocolos, procedimentos operacionais padronizados, indicadores, formulários, entre outros. Eles não são apenas aparatos técnicos, mas também dispositivos sociais que carregam consigo representações sociais sobre os indivíduos e fixam os significados das interações que regulam. Nesse sentido, os instrumentos materializam concepções e valores, não sendo procedimentos neutros como se poderia supor. Eles têm o potencial de (des) empoderar alguns atores, distribuir desigualmente o ônus e o bônus, facilitar ou dificultar as coisas para determinados atores (PIRES, 2019).

A segunda dimensão de análise proposta por Pires (2019) para se pensar os mecanismos de reprodução de desigualdades, e que é central para esta investigação, também dialoga com os debates clássicos sobre implementação. Conforme a perspectiva *bottom-up*, os papéis desempenhados pelos agentes de implementação, suas crenças, comportamentos e práticas cotidianas são fundamentais e a discricionariedade é uma contingência do trabalho dos agentes implementadores. Nesse sentido, a atuação cotidiana dos trabalhadores da linha de frente, além das suas trajetórias, posições sociais e situações por eles vivenciadas no exercício de suas funções adquirem centralidade. A sessão a seguir tratará mais detidamente desse aspecto.

3.3.1 Perspectivas analíticas sobre a relação entre práticas cotidianas de implementação e a (re)produção de desigualdades sociais

A partir de uma visão panorâmica de um conjunto de análises de casos, Pires (2019) sistematiza três tipos de mecanismos associados às consequências potencialmente negativas do uso

da discricionariedade. Cada um desses mecanismos estabelece uma relação própria entre, de um lado, os comportamentos e as práticas ordinárias dos BNR e, de outro, os efeitos materiais e simbólicos associados à perpetuação de desigualdades sociais. Os mecanismos elencados pelo autor são: 1) resistências e divergências entre as prescrições formais e a ação local; 2) classificações e julgamentos no acesso a bens e serviços públicos; e 3) regulação moral nas interações em torno da manutenção/exclusão do apoio público.

Lotta e Pires (2020), por sua vez, sistematizam a literatura sobre implementação de políticas públicas tendo como foco o papel dos agentes envolvidos para revelar diferentes perspectivas analíticas que permitam refletir sobre as conexões entre as práticas cotidianas desses agentes e a produção institucional da diferenciação social no acesso a serviços públicos. A seguir discuto cada um dos mecanismos tratados por Pires (2019) em associação com as perspectivas trazidas por Lotta e Pires (2020).

O risco de reprodução de desigualdades do primeiro mecanismo se refere aos contextos em que as orientações institucionais apontam para maior inclusão, expansão do acesso ou focalização em grupos vulneráveis, mas a resistência dos agentes implementadores em colocar essas orientações em prática pode levar a déficit de atenção/ação, invisibilidade ou formas inadequadas de se abordarem públicos necessitados de apoio público (PIRES, 2019).

Tal mecanismo se relaciona com a perspectiva mais clássica baseada nos estudos da sociologia jurídica, da implementação de políticas e da administração pública. Ela enfatiza os desafios do controle hierárquico e da prestação de contas, bem como as contradições entre comportamento discricionário e o princípio burocrático do tratamento isonômico com base em critérios não prescritos pela lei ou comando superior. As práticas cotidianas dos BNR teriam o potencial de criar padrões diferenciais de distribuição de bens e serviços públicos, reforçando as desigualdades sociais existentes em vez de colaborar para mitigá-las. “No limite, em contextos de elevada desigualdade social, essa prática pode fazer com que pessoas mais necessitadas e vulneráveis sejam deixadas sem atendimento ou precisem esperar mais tempo para acessar bens ou serviços públicos” (LOTTA; PIRES, 2020, p. 6).

Os riscos associados ao segundo tipo de mecanismo estão relacionados aos sistemas de classificação criados pelos agentes implementadores para operacionalizar seu trabalho. Tais sistemas permitem que os burocratas rapidamente diferenciem os usuários e lhes designem as respostas cabíveis – prestação dos serviços, dedicação extra, dureza, negação, pedidos adicionais

de documentação etc. Esse processo de classificação mistura as categorias formais fornecidas pelos atos normativos, que dão suporte à política pública, com julgamentos morais baseados em valores, estereótipos e preconceções dominantes de uma sociedade (PIRES, 2019).

Análises que pensam a influência de valores e normas sociais na definição dos possíveis cursos de ação em face dos desafios envolvidos no trabalho de implementação ganharam força a partir dos trabalhos de Maynard-Moody e Musheno (2003; 2012), que diferenciam as perspectivas estado-agente e cidadão-agente. Conforme já tratado, esta última percebe os usos da discricionariedade como um processo moralmente complexo, no qual uma racionalidade baseada em identidades define como as regras, procedimentos e políticas são colocados em ação; ou quem acessa quais serviços e quem é ignorado. Tal perspectiva evidencia o esforço de transição de uma compreensão funcional mais tradicional do comportamento dos agentes no nível de rua para uma compreensão mais sociológica (LOTTA; PIRES, 2020).

Valores, normas sociais e preconceitos incorporam definições coletivamente compartilhadas de *status* e posições relativas de grupos sociais. Assim, quando estes são mobilizados pelos agentes envolvidos na implementação para julgar os usuários dos serviços, podem reproduzir representações culturalmente legitimadas de merecimento ou desprezo. Tais normas, valores e preconceitos partilhados pelos agentes influenciam diretamente a discricionariedade na triagem, classificação dos casos e redefinição de critérios de elegibilidade (HARRITS, 2019).

O merecimento dos benefícios oferecidos por uma política pública é uma construção social (SCHNEIDER e INGRAM, 2005), na qual os agentes de implementação se tornam ativamente engajados em processos de (des)construção de fronteiras simbólicas (LAMONT, 1992, 2000) entre grupos atendidos. O merecimento também pode ser articulado como percepção dos agentes sobre a motivação dos usuários em se engajarem com as atividades propostas pela política pública (MOLLER, 2016). A apreciação da motivação dos usuários oferece aos agentes uma forma de classificá-los como moralmente superiores e mercedores (ou não) dos investimentos públicos (TUMMERS, 2017). Assim, por meio de tais classificações, introduz-se um risco para usuários que não são identificados com *status* e posições de respeito nas hierarquias de valores sociais, ou não são percebidos como suficientemente engajados ou motivados. (LOTTA; PIRES, 2020, p. 9).

O terceiro tipo de mecanismo se refere à ideia de que ser um beneficiário de uma política pública traz consequências ao sujeito para além do serviço prestado ou do benefício concedido. Ou

seja, serviços concedidos aos cidadãos comumente são acompanhados da expectativa de contrapartidas comportamentais, de modo que ser beneficiário, na prática, pressupõe formas “certas” de ser e agir. Essa regulação moral de condutas pode ser exercida tanto pelos agentes de implementação sobre os usuários quanto por estes mesmos ou suas comunidades.

Esse mecanismo está associado à perspectiva tributária da sociologia do guichê francesa (DUBOIS, 1999; 2019), que chama atenção para situações de interação dos agentes envolvidos em processos de implementação com os usuários das políticas. É um enfoque que explora os encontros cotidianos como situações que podem afetar o sentido de lugar, posição e estima social dos usuários. Essa perspectiva tem raízes no interacionismo simbólico e em outras teorias microsociológicas, que consideram que encontros cotidianos possuem algum nível de autonomia e criatividade em relação a outros níveis da realidade social.

Atores sociais coproduzem, isto é, constroem conjuntamente a partir da interação, o sentido e a inteligibilidade da situação de interação por meio de ajustes dos papéis sociais e intenções (GOFFMAN, 1961 apud LOTTA; PIRES, 2019). Como consequência disso, o processamento de casos requer acordos e alinhamentos sucessivos entre BNR e usuários e essa interação ocorre em contextos de desigualdades sociais preexistentes, o que gera desigualdade entre as capacidades destes atores influenciarem e coproduzirem as situações.

O controle das identidades é uma das consequências simbólicas que atingem os usuários nos contextos das interações ocorridas na implementação. Ao precisarem encaixar os usuários em formulários, sistemas e categorias preestabelecidas, os agentes implementadores categorizam os indivíduos e, não raro, estes não apenas se sentem coagidos a concordar com o procedimento, como também podem “internalizá-la como elemento de interferência em suas identidades ou reforço a sua suposta ‘anormalidade’, estigma ou baixa estima social” (LOTTA; PIRES, 2020, p. 10). Esse processo de construção dos perfis administrativos dos usuários a partir das estruturas sociais vigentes, pode levar os BNR a incorrerem em práticas de violência simbólica e interferirem no entendimento do usuário sobre sua posição e valor social. Assim, interações dos BNR e usuários podem perpetuar posições sociais subordinadas em relações estruturais de dominação (BOURDIEU, 2013) e reproduzir identidades sociais estigmatizadas. O quadro a seguir expõe a síntese da discussão realizada até o momento.

Quadro 3 -Perspectivas e mecanismos relativos às práticas cotidianas de implementação e a (re) produção de desigualdades sociais

| Mecanismos | Perspectiva | Pressupostos |
|---|---|--|
| Resistência/divergência prescrições formais x ação local | Condições de trabalho, decisões discricionárias e os efeitos sobre os usuários | - Resistência dos burocratas pode levar a déficit de atenção ao público; - Desafios de controle hierárquico e de prestação de contas; - Contradições entre comportamento discricionário e tratamento isonômico. |
| Classificação/julgamento no acesso a bens e serviços públicos | Categorizações, julgamentos morais e reprodução de valores, normas e posições sociais | - Diferenciação dos usuários para operacionalização do trabalho dos burocratas; - Processo que envolve categorias formais e julgamentos morais (valores, normas sociais, preconceitos etc.); - Discricionariedade como algo moralmente complexo. |
| Regulação moral nas interações | Consequências simbólicas das interações entre agentes e usuários | - Consequências para o usuário para além do bem/serviço prestado pela política; - Expectativas de contrapartidas comportamentais dos usuários; - Interações são coproduzidas, porém em condições desiguais; - Consequências simbólicas como entendimento dos usuários sobre sua posição e valor social. |

Fonte: elaboração da autora com base em Pires (2019) e Lotta e Pires (2020).

3.4 (RE) PRODUÇÃO DE DESIGUALDADES NA IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES SOB UMA PERSPECTIVA INTERSECCIONAL

A discussão realizada até o momento é fundamental para se pensar implementação das políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres, haja vista que, embora tenha havido avanços no reconhecimento da desigualdade de gênero como um problema a ser enfrentado pelo Estado através das políticas públicas, a realidade demonstra dados absolutamente discrepantes entre a forma que tais políticas atendem mulheres negras e mulheres brancas – o que não pode ser pensando sem levar a questão da classe em consideração.

Conforme as feministas negras argumentam, onde as estruturas sociais de raça, gênero e classe convergem, as políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres baseadas unicamente nas experiências das mulheres que não compartilham a mesma classe ou raça terão alcance limitado para aquelas que, por causa destes marcadores sociais, enfrentam obstáculos diferentes (CRENSHAW, 1991; DAVIS, 2016; COLLINS, 2018; AKOTIRENE, 2019).

Nesse sentido, Almeida (2019) argumenta que as instituições – e aqui estou considerando as políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres como tais – são apenas a materialização de uma estrutura social que tem o racismo como um de seus componentes fundamentais. Portanto, se há instituições cujo funcionamento privilegia determinados grupos raciais, é porque o racismo é parte da ordem social, não é algo criado pela instituição, mas é por ela reproduzido. Cabe ressaltar que a estrutura social é constituída, não só pelos conflitos raciais, mas também de classe e de gênero, o que significa que as instituições também podem atuar de maneira conflituosa, posicionando-se dentro do conflito.

Em uma sociedade em que o racismo está presente na vida cotidiana, as instituições que não tratem de maneira ativa e como um problema a desigualdade racial irão facilmente reproduzir as práticas racistas já tidas como “normais” em toda a sociedade. Nesse caso, as relações do cotidiano no interior das instituições vão reproduzir as práticas sociais corriqueiras, dentre as quais o racismo, na forma de violência explícita ou de microagressões – piadas, silenciamento, isolamento etc. (ALMEIDA, 2019, p. 32).

Com este estudo não se pretende explicar os dados relativos à violência contra as mulheres que demonstram que a situação melhorou apenas para as mulheres brancas, pois este é um fenômeno muito complexo e que possui múltiplas causas. A contribuição que se pretende dar é gerar *insights* para refletir como o processo de implementação das políticas que devem enfrentar esta problemática podem (re) produzir desigualdades entre as mulheres em situação de violência devido aos marcadores de raça e classe.

Interessa a esta análise investigar os efeitos das condições de trabalho e das decisões discricionárias dos BNR das DEAMs sobre as usuárias – uma vez que pode haver resistências e divergências entre as prescrições formais previstas pela LMP e a ação local dos agentes. Além disso, pretende-se analisar como ocorrem os processos de categorização, de julgamentos morais e reprodução de valores, normas e posições sociais vigentes das usuárias por parte dos agentes implementadores – haja visto que podem influenciar no acesso das mulheres negras, pobres,

lésbicas, transexuais etc. a bens e serviços públicos. Por fim, objetivo me debruçar sobre as consequências simbólicas das interações entre agentes e usuárias, na medida em que pode haver regulação moral nas interações que influencie na autoestima e na compreensão do valor social de si mesmas para as mulheres atravessadas pelos marcadores de raça, classe, sexualidade...

Tal empreendimento analítico é de extrema relevância diante do processo de conformação do imaginário social que informa sobre supostos atributos intelectuais, morais, estéticos e sexuais das mulheres negras, tanto no âmbito público como no privado das relações sociais: dotadas de grande força física, sujas, maliciosas, promíscuas, sedutoras, animais... são algumas das “adjetivações que fazem referências a elas, e que perpassam os sentidos, as expectativas e práticas segundo os quais vivenciam seus relacionamentos interpessoais” (ALMEIDA; PEREIRA, 2012, p. 56).

Enquanto as mulheres brancas experienciam situações de violência por sua condição de gênero, as mulheres negras o fazem também por sua condição de raça, na medida em que a violência adquire sentido a partir de seus traços diacríticos. Importa ressaltar que a interseção de classe incide negativamente sobre as mulheres negras, deixando-as em maior dificuldade de romper com a violência. Portanto, ainda que este tipo de fenômeno ocorra em todas as classes e grupos sociais, as mulheres em situação de privilégio têm mais possibilidades para lidar com ele (ALMEIDA; PEREIRA, 2012). Tais entendimentos socialmente legitimados podem, conforme sustentam as teorias mobilizadas, influenciar os BNR, as suas ações e, conseqüentemente, a implementação das políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres.

O próximo capítulo tratará da metodologia adotada por esta investigação para atingir os propósitos acima apresentados.

4 O CAMINHO METODOLÓGICO PERCORRIDO

Na medida em que esta pesquisa busca analisar a implementação de políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres como possível lócus de (re) produção de desigualdades entre as mulheres devido aos marcadores sociais de raça e classe, a opção pelo uso da metodologia qualitativa, mais especificamente pela etnografia pareceu-nos adequada. Isso porque, apesar da dificuldade de articular tradições da antropologia e da ciência política, um diálogo mais profícuo entre estas tradições de pesquisa social pode contribuir para o campo de análises que pressupõem maior complexidade da vida social e consideram a dimensão da subjetividade nas questões políticas, incluindo a análise de políticas públicas.

Esse capítulo, portanto, trata das potencialidades do uso da etnografia para análise de políticas públicas; discute a etnografia do ponto de vista teórico e metodológico; apresenta os dilemas éticos, políticos e metodológicos de um fazer etnográfico feminista dentro de uma delegacia da mulher; situa os desafios da entrada em campo e detalha a experiência do campo (duração, frequência, contexto no qual foi realizado etc.); justifica o processo de classificação das mulheres por raça e classe; e, por fim, explica o processo de criação das categorias de análise do que foi apreendido na pesquisa empírica.

4.1 A ETNOGRAFIA NA CIÊNCIA POLÍTICA E SUAS POTENCIALIDADES PARA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A etnografia é composta por técnicas e procedimentos de coleta de dados associados a uma prática do trabalho de campo que supõe a imersão do/a pesquisador/a no contexto investigado e, portanto, uma convivência com o grupo social a ele relativo (ROCHA; ECKERT, 2008). Numa outra definição, a etnografia é a pesquisa social baseada na observação de perto, no terreno, de pessoas e instituições em tempo e espaço reais, em que o/a investigador/a se insere próximo (ou dentro) do fenômeno para detectar como e porque os agentes na cena agem, pensam e sentem da forma que o fazem (WACQUANT, 2003).

Provocados por tal entendimento, Joseph e Auyero (2007) sugerem que seria de se esperar que tal modo de investigação figurasse entre as ferramentas preferidas dos cientistas e sociólogos políticos, na medida em que está equipada de maneira única para olhar microscopicamente para os

fundamentos das instituições políticas e seus conjuntos de práticas, assim como é idealmente adequada para explicar porque os atores políticos se comportam como se comportam e para identificar as causas, processos e resultados relativos à vida política.

No entanto, apesar do uso crescente da etnografia nas ciências sociais, a política e seus principais protagonistas como burocratas, políticos e ativistas permanecem sendo pouco estudados pelo *mainstream* da etnografia. Nesse sentido, tanto a política rotineira quanto a contenciosa estão longe do topo da agenda da etnografia contemporânea. Do mesmo modo, a etnografia não é comumente usada pelos cientistas políticos e sociólogos políticos que fazem dos *surveys*, dados secundários, modelos formais e abordagens estatísticas suas ferramentas metodológicas padrão (JOSEPH; AUYERO, 2007).

Assim como argumentam os referidos autores, apesar da dificuldade de articular tradições da antropologia e da ciência política, pode ser bastante útil aos estudos referentes às temáticas políticas um diálogo mais profícuo entre estas tradições de pesquisa social posto que isso valoriza o rendimento de análises que pressupõem maior complexidade da vida social, não deixando de lado a dimensão da subjetividade, tanto na antropologia quanto na ciência política.

De acordo com Magnani (2009), tradicionalmente, a antropologia dedicava-se ao estudo das populações indígenas, se mantendo à margem das macro-questões sociais e políticas – diferentemente da sociologia e da ciência política. Mas, a partir da década de 1970, a disciplina passou a ser considerada por alguns segmentos das ciências humanas, como uma via de acesso privilegiada para o entendimento das mudanças sociais, políticas e culturais que estavam ocorrendo no período. Partindo desta perspectiva, ferramentas de análise da antropologia, notadamente a etnografia, passaram a ser utilizadas para a realização de estudos políticos.

Um dos exemplos mais notórios disso é *Home style: house members in their districts*, de Richard Fenno (1978), no qual o autor faz uma densa descrição de seu objeto de estudo e combina elementos do behaviorismo e da escolha racional para apresentar uma análise de como os deputados eleitos percebem seus eleitores. Estudos como este contribuem para fazer avançar na ciência política a compreensão de que além de uma estrutura macro e abstrata, o Estado também representa uma série de instituições micro com as quais os cidadãos interagem de maneira direta e imediata. Nessa esfera micro, os Estados definiriam certas subjetividades e identidades somente possíveis de serem captadas por análises mais aprofundadas.

Portanto, o que há de comum entre os estudos que se utilizam da etnografia para analisar questões políticas é o foco que procuram dar aos significados produzidos, vivenciados e negociados pelos sujeitos das análises. Isto é, ao fazer uso dos procedimentos metodológicos de imersão no cotidiano do contexto analisado, o/a pesquisador/a tem a possibilidade de compreender fenômenos políticos a partir dos pontos de vista dos que deles participam, construindo assim múltiplos significados para tais fenômenos. Assim, de acordo com Cuevas e Paredes (2012), a etnografia política permite que se estudem os símbolos, ações, eventos, identidades, instituições e processos políticos em seus contextos de relações semânticas. Os/as pesquisadores/as têm as condições de compreender seu objeto de estudo como parte de um contexto mais amplo, considerando os aspectos relacionais e simbólicos que lhe são inerentes.

Com relação às políticas públicas, Mudanó (2013) dirá que a perspectiva burocrático-normativa, que molda os modos de fazê-las e imaginá-las, concebe as políticas públicas como entidades objetivas, fruto de ações racionais adotadas por alguma autoridade competente (governos, equipe técnica e especialistas) que organiza ações com base em conhecimento igualmente racional e especializado, a fim de resolver problemas ou situações existentes para produzir resultados ajustados ao diagnóstico. Bastaria, portanto, detectar os problemas sobre os quais intervir, avaliar o leque de respostas possíveis, selecionar as adequadas, implementar ações e, em qualquer caso, avaliar os resultados para eventualmente reorientá-los.

De acordo com toda discussão do capítulo anterior, a autora argumenta que tal conjunto de pressupostos se baseia em omissões e clausuras sociológicas, pois se sustenta na imagem consolidada da política como um subsistema delimitado, uma esfera institucional/administrativa cindida e externa ao social, dotada de uma capacidade autônoma de agir de “cima para baixo”. As repercussões desse modelo típico-ideal sobre o conhecimento socioantropológico são diversas, pois têm o potencial de orientar a atenção analítica para as categorias, recortes e tópicos pré-construídos no e pelo discurso político-tecnocrático. No entanto, o desafio que se coloca não é resolvido tão confortavelmente como prometido pela frequente afirmação que opõe a análise política “top-down”, geralmente atribuída à ciência política, ao conhecimento “bottom-up and insider” que seria típico de trabalho antropológico (MUDANÓ, 2013).

A perspectiva “estadocêntrica”, comum às análises de política públicas, tem limitações significativas que se manifestam ao focar na ação, nas racionalidades e nas formas de administração do Estado; e ao pensar o Estado em termos de fato social distinto, claramente demarcado e,

enquanto objeto empírico, um ator unitário. Essa compreensão introduz um corte radical entre as esferas e os âmbitos das práticas sociais. As consequências disso dizem respeito a uma rede de categorias analíticas associadas, bem como suas inter-relações, que tendem a se apresentar em termos de demarcações cujas fronteiras – e os limites cognitivos que elas impõem – devem ser questionados: Estado/sociedade civil; centro/periferia; formuladores de políticas/receptores etc. (MUDANÓ, 2013).

Mudanó (2013) dirá ainda que não são poucos os apelos para reconsiderar criticamente tal perspectiva analítica, em particular por causa da suposta solidez do Estado e seu poder de autoridade suprema para moldar os assuntos públicos. Nesse sentido, os estudos críticos aludem ao caráter ideológico e/ou aos efeitos de poder de uma construção discursiva que confere ao Estado uma autoridade reguladora total, capaz de administrar, por meio de seus dispositivos e instituições burocráticas, as formas a serem adotadas pelas relações e comportamentos sociais. Este ponto de vista desloca a investigação para a porosidade ou fluidez das margens do Estado, para a dispersão ou desintegração das operações de poder, ou ainda para “desestatizar” o pensamento sobre os modos de ordem social.

Alguns exemplos de estudos que vão nessa direção são o de Lotta (2010), que, em sua tese de doutorado, faz uso da etnografia para analisar o impacto da atuação dos BNR no Programa Saúde da Família (PSF). Auyero (2002) utilizou a etnografia para analisar as políticas públicas, as práticas clientelistas e seus sentidos na Argentina, assim como para entender a disputa pelos recursos simbólicos e materiais em contextos de crise. Em “Pacientes do Estado”, Auyero (2012) analisou a implementação de políticas pelos burocratas de nível de rua através de um estudo etnográfico com usuários de serviços públicos.

Gussi, Thé e Pereira (2014) utilizam-se da etnografia para avaliar programas de microcrédito do Banco do Nordeste no Ceará. O fazem para apreender as representações, visões de mundo e perspectivas dos atores envolvidos no programa; argumentam que é necessária uma descrição densa para interpretar os diferentes significados do conceito de “desenvolvimento” nos dois programas analisados.

Mais recentemente, Teixeira, Lobo e Abreu (2019) organizam a coletânea *Etnografias das instituições, práticas de poder e dinâmicas estatais* na qual pesquisadores/as fazem uso da etnografia para analisar as instituições do Estado, do mercado e as burocracias. Dividida em três partes, a coletânea trata 1) da possibilidade de agenciamento da vida, dos corpos e das populações

por meio de agentes, agências difusas e documentos estatais; 2) da produção cotidiana e extraordinária das instâncias administrativas e do imaginário social sobre o Estado; e 3) das relações entre as agências estatais, empreendedores de grandes projetos e as comunidades atingidas por grandes obras.

Em “Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas” (PIRES, 2019), alguns autores utilizam a etnografia em suas análises. Geng (2019) analisa a implementação da política Gestão Integrada de Recursos Hídricos (GIRH) no Peru à luz do histórico das relações entre as comunidades, o Estado e a mina. Ao observar a trajetória dessas relações constata que, embora a orientação extrativista do estado não seja nova, a introdução da GIRH incorporou um novo elemento a ser considerado: a legitimidade das políticas de água por meio da participação social.

Milanezi e Silva (2019) investigam como a prática do silêncio perante a focalização da saúde pública na população negra, observada em Unidades Básicas de Saúde (UBS) no Rio de Janeiro, constrói-se cotidianamente na burocracia da referida política. Penna (2019) se debruça sobre a burocracia da instituição responsável pela reforma agrária no Brasil, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), entendendo-a como elemento chave para a compreensão da implementação de tais políticas. Para tanto, realiza um estudo de caso da Superintendência do Sul e do Sudeste do Pará, localizada em Marabá.

Tais análises colocam em evidência a necessidade de pensar cada vez mais sobre as práticas relacionais que vinculam as formas cotidianas de operação do Estado com a vida dos cidadãos. Para Auyero (2012) são essas práticas que dão forma concreta ao que de outra maneira seria uma abstração. Nesse mesmo sentido, Teixeira, Lobo e Abreu (2019) dirão que as instituições do Estado não são um dado da realidade, mas se constituem em tempos e espaços específicos, a partir de disputas e relações de poder; tais instituições são parte de processos históricos conflituosos através dos quais práticas e valores se estabilizaram. Esse processo faz com que, muitas vezes, se negue a historicidade, fazendo com que as instituições se apresentem como parte da natureza intrínseca do mundo social. Os autores alertam para a delicadeza de analisar as práticas estatais diante da tendência de pensá-las de forma universalizante.

Portanto, pode-se dizer que os encontros diários entre os cidadãos e as burocracias estatais são um ingrediente central na construção rotineira do Estado e no ordenamento, formação e transformação das relações entre os diferentes atores (AUYERO, 2012). Tais contatos cotidianos

entre segmentos vulneráveis da população, os serviços e as políticas públicas podem, em algumas circunstâncias, contribuir para reforçar vulnerabilidades e formas de exclusão, perpetuando, assim, desigualdades sociais já existentes (PIRES, 2019). Investigá-los tem o potencial de evidenciar estereótipos, preconceitos e simplificações comuns que marcam as intervenções políticas e administrativas, bem como a tomada de decisão dos agentes sociais com respeito às políticas públicas e seus destinatários (MUDANÓ, 2013).

Mudanó (2013) dirá que, em todo caso, longe de evitar o Estado e seus efeitos de poder, é preciso dismantelar a visão realista-objetiva-instrumental das políticas públicas que pressupõe uma racionalidade burocrática coerente e estável. Conceituar o Estado e a política como objeto de pesquisa etnográfica requer, portanto, contextualizar os modos de ação e os campos de tensão, segundo as peculiaridades e os giros contemporâneos, voltando às práticas sociais cotidianas em que se especificam as relações entre governantes e governados mesmo que não se expressem em formas de ação explicitamente políticas.

Comumente os tradicionais modelos de interpretação dos mecanismos de intermediação de interesses não dão conta da diversificação e complexidade dos processos relativos ao campo das políticas públicas. Os referidos processos muitas vezes são marcados por interações não hierárquicas e pela baixa formalização no intercâmbio de recursos e informações, bem como pela participação de novos atores (FARIA, 2005). Os modelos de análise tradicionais são limitados ainda com relação à compreensão do significado de determinadas práticas políticas para os atores que as executam, assim como no que tange à compreensão da forma como burocratas e políticos moldam suas ações à medida que interagem (LOTTA, 2010).

Vale ressaltar que a etnografia política não permite generalizações sem maiores controvérsias, já que seus significados são construídos enraizados em contextos particulares (CUEVAS e PAREDES, 2012). Contudo, ela pode trazer importantes elementos para iluminar problemáticas cujos métodos tradicionais e a própria teoria não deram conta. Além disso, usar a etnografia para pensar políticas públicas pode levar à reflexão continuada sobre técnicas, conceitos e paradigmas de análise e interpretação no âmbito das ciências sociais. A etnografia, enquanto instrumento privilegiado de análise da antropologia contribui para as políticas públicas ao possibilitar uma visão crítica sobre a formulação e implementação das mesmas e ao fornecer instrumentais teóricos metodológicos para estudá-las (RODRIGUES, 2008).

4.2 ASPECTOS TEÓRICOS E METODOLÓGICOS DO FAZER ETNOGRÁFICO

A etnografia é composta por técnicas e procedimentos de coleta de dados associados a uma prática de trabalho de campo que se baseia na convivência relativamente prolongada da pesquisadora com o grupo social a ser estudado. A pesquisa de campo etnográfica responde a uma demanda científica de produção de dados a partir de uma inter-relação entre pesquisadora e sujeito pesquisado. Essa interação ocorre através de técnicas de pesquisa como observação direta, conversas informais e formais, entrevistas não-diretivas, etc. (PEIRANO, 2008).

Para Rocha e Eckert (2008), a observação direta é a técnica privilegiada para investigar os saberes e as práticas na vida social e reconhecer as ações e as representações coletivas na vida humana. Para que ela ocorra, é necessário que a pesquisadora se insira no universo que pretende analisar e, para isso, são necessárias “saídas exploratórias” para o campo que devem ser guiadas pelo olhar atento ao contexto no qual se imerge. O processo de entrada em campo depende do consentimento dos indivíduos, agrupamentos e/ou instituições a serem investigados. Somente a partir dele a pesquisadora pode estar presente com regularidade, participando das rotinas do grupo social estudado.

Ainda segundo as autoras, a curiosidade inicial deve ser substituída por indagações relativas à construção da realidade social investigada. Esse processo é permeado por aspectos comparativos que nascem da inserção densa do pesquisador no compromisso de refletir sobre a vida social e da sua disposição para experimentar a intersubjetividade, sabendo que ele próprio passa a ser objeto de observação. A interação é, portanto, condição da pesquisa etnográfica.

Kuschnir (2005) argumenta que a investigadora leva para o campo um conjunto de conhecimento acumulado ao longo de sua trajetória e somente com sensibilidade e experiência é possível aprofundar sua capacidade de compreensão do seu objeto de estudo, percebendo que naturalizou certos significados das práticas sociais e políticas e ignorou outros. Dirá ainda que essas mudanças também ocorrem no sentido contrário: as pessoas que compõem o universo analisado também transformam seu modo de lidar com a pesquisadora e com o seu trabalho.

A inserção no contexto social aproxima cada vez mais a pesquisadora dos grupos sociais que constituem seu universo de pesquisa, o que a permite tecer uma comunicação densa orientada pelos objetivos da investigação. Na medida que essa presença se prolonga, a comunicação vai se aprofundando e se tornando mais complexa, pois ocorre o que Rocha e Eckert (2008) denominam

de “aprendizagem da língua do ‘nativo’”. Isto é, o processo de reconhecimento e compreensão dos sotaques, das gírias, dos significados dos gestos, das performances e das etiquetas próprias ao grupo que revelam suas orientações simbólicas e traduzem seus sistemas de valores. Assim, estar junto nas situações ordinárias vividas abre um leque de possibilidades de interpretação dos ditos e não ditos que são parte fundamental das aprendizagens das formas de ser e agir dos grupos analisados. Sobre esse processo dialógico, as autoras dirão:

Exige um aprendizado a ser conquistado a cada saída de campo, a cada visita para a entrevista, a cada experiência de observação. Os constrangimentos enfrentados pelo desconhecimento vão sendo superados pela definição cada vez mais concreta da linha temática a ser colocada como objetivo da comunicação. Diz-se então que a prática etnográfica permite interpretar o mundo social aproximando-se o pesquisador do Outro “estranho”, tornando-o “familiar”. (ROCHA; ECKERT, 2008, p. 6).

Para tornar cognoscível a experiência de campo, é necessário registrar os achados através de notas, diários ou relatos das experiências observadas ou escutadas no cotidiano da investigação. Segundo Cachado (2021), o principal domínio desse instrumento é constituir-se como espaço em que se registra a maioria dos materiais etnográficos, sendo a base documental central de muitas etnografias. Isso faz do diário de campo uma base sólida de registro do dia a dia de um universo populacional, independente da sua dimensão. Essa seria a sua força enquanto material empírico; nele é possível encontrar, objetivamente, o modo como são construídas as intersubjetividades nos terrenos etnográficos.

Para além disso, o diário de campo é um importante espaço para a pesquisadora refletir sobre os dilemas éticos com os quais se depara, os cansaços e entusiasmos no campo. Enquanto espaço de reflexão, contém ainda a possibilidade de registrar avanços e recuos, o acesso a cada vez mais camadas de percepção sobre a realidade social em estudo. Do ponto de vista epistemológico, a análise do diário de campo pode ainda levar a melhorar perguntas de pesquisa, a tecer conclusões e a gerar melhores hipóteses (CACHADO, 2021).

Apesar dos seus potenciais, Cachado (2021) adverte que o diário de campo, enquanto conceito, não é estável: é possível encontrar na literatura uma ampla variedade vocabular que cambia de acordo com traduções, filiações teóricas e metodológicas – em português são frequentemente usados como sinônimos expressões como diário de terreno, caderno de campo e diário de campo. Entre os termos que os acompanham, encontramos notas de terreno, apontamentos, anotações, notas mentais, notas de campo, notas etnográficas. Segundo a autora,

esses termos são ora traduções, ora adaptações e variam quanto ao momento em que é se escreve – se durante o campo, se ao retornar dele – e quanto ao conteúdo – se são notas mentais, apontamentos ou reflexões já mais elaboradas que dialogam com a própria teoria. Deste modo, se torna necessário à investigadora especificar a que se referem os termos que opta por utilizar.

No que tange a este ponto, Rocha e Eckert (2008) diferenciam o caderno de notas e o diário de campo. O primeiro refere-se ao espaço onde se registram dados, gráficos, anotações que resultam do convívio participante e da observação atenta do universo social onde está inserido e que pretende investigar; é o espaço onde situa o aspecto pessoal e intransferível de sua experiência direta em campo, os problemas de relações com o grupo pesquisado, as dificuldades de acesso a determinados temas e assuntos nas entrevistas e conversas realizadas, ou ainda, as indicações de formas de superação dos limites e dos conflitos por ele vividos.

O diário, por sua vez, seria uma elaboração posterior a cada mergulho no trabalho de campo, retornando ao cotidiano de pesquisadora; muito além de um instrumento de “passar a limpo” as situações, fatos e acontecimentos vividos durante o tempo transcorrido em campo, o diário de campo é, fundamentalmente, o local no qual a pesquisadora arranja o encadeamento de suas ações futuras, desde uma avaliação das incorreções e imperfeições ocorridas no seu dia de trabalho de campo, dúvidas conceituais e de procedimento ético. Um espaço para avaliação de sua própria conduta em campo, seus deslizes e acertos junto às pessoas e/ou grupos pesquisados, numa constante vigilância epistemológica. Sendo também espaço para o surgimento de *insights* a serem aprofundados nos resultados do fazer etnográfico. Essa diferenciação será a adotada pelo presente trabalho e doravante será chamado de DC.

Com base na discussão realizada até o momento, é possível dizer que a etnografia contém dados primários, passíveis de ser sistematizados a partir de uma indexação do DC. Nesse sentido, grandes desafios do uso do método etnográfico são a indexação do DC e a escolha dos temas. De acordo com Cachado (2021) é virtualmente impossível decidir antecipadamente sobre as categorias para analisar um DC. Se, porém, ele integra de início um conjunto de situações com um determinado assunto, esse assunto pode transformar-se em categoria. O interessante da indexação de um diário é que ela permite verificar as situações recorrentes; as situações singulares e as situações inesperadas, mas significativas. Isso leva à identificação de mais situações para determinadas categorias e menos para outras; e é essa descoberta, de forma surpreendente ou não, que contém notas conclusivas e/ou novas hipóteses de trabalho.

Peirano (2008) dirá que há três pontos essenciais para uma boa etnografia: a habilidade de considerar a comunicação no “contexto da situação”; a difícil transformação do que foi vivido no campo para a linguagem referencial escrita; e a possibilidade de identificar e analisar a eficácia social das ações das pessoas. Para a autora, o trabalho de campo se caracteriza pelo diálogo vivo e é seguido pela escrita etnográfica que tem como objetivo comunicar ao leitor (e convencê-lo) de sua experiência e sua interpretação. Esse processo exige ultrapassar a compreensão do senso comum sobre os usos e o papel da linguagem, pois é através dela que etnografia e teoria se combinam. É necessário, portanto, levar em consideração os papéis de quem fala, de quem ouve, da audiência etc.; os atributos sociais das pessoas envolvidas; o tempo, o lugar e a ocasião da comunicação; o objetivo da fala, entre outros fatores. O comportamento social em geral comunica fatos etnográficos no contexto dos eventos partilhados. A autora reflete:

Qual o desafio do etnógrafo, então? Realizada a pesquisa, ele não pode apenas repetir o que ouviu - até citações precisam de contextualização. Ele precisa interpretar, traduzir, elaborar o diálogo que esteve presente na pesquisa de campo. O antropólogo precisa transformar a indexicalidade que está presente na comunicação em texto referencial. É preciso colocar em palavras sequenciais, em frases consecutivas, parágrafos, capítulos, o que foi ação. Aqui, talvez esteja um dos maiores desafios da etnografia e, certamente, não há receitas preestabelecidas de como fazê-lo. (PEIRANO, 2008, p. 9).

Conforme argumentam Rocha e Eckert (2008), a pesquisa etnográfica consiste no estudo do Outro, como uma Alteridade, mas justamente para conhecer o Outro. Esse processo deve ser sempre orientado por questões conceituais aprendidas no estudo das teorias sociais, de modo que é necessário superar as “armadilhas” das generalizações de primeira vista baseadas no senso comum e recorrer às idéias científicas para ordenar as descobertas em uma lógica capaz de produzir conhecimento intelectual sobre o observado, sobre a situação pesquisada, sobre as dinâmicas sociais investigadas.

As autoras argumentam ainda que esta descoberta sobre o Outro é uma relação dialética que requer uma sistemática reciprocidade cognitiva entre a pesquisadora e os sujeitos pesquisados. Assim, é preciso sensibilidade para penetrar nas espessas camadas dos motivos e intenções que moldam as interações humanas, indo além da noção ingênua de que a realidade é compreensível em uma atitude individual. Isto implica em estar atenta às “regularidades e variações de práticas e atitudes, reconhecer as diversidades e singularidades dos fenômenos sociais para além das suas formas institucionais e definições oficializadas por discursos legitimados por estruturas de poder”

(ROCHA e ECKERT, 2008: 4). Pires, Lotta e Torres Junior (2018) postulam que a descrição fina das práticas individuais nas situações de interação deve ser colocada em perspectiva mais ampla, pensada de modo conectado com as relações sociais e políticas na qual está inserida.

Peirano (1992) dirá que a etnografia se debruça sobre o peculiar e o específico a fim de submeter conceitos pré-estabelecidos a contextos diferentes, examinando sua adequação. Seu objetivo mais geral, portanto, é buscar visões alternativas da universalidade dos conceitos sociológicos e políticos; é encontrar “resíduos” não explicados pelas teorias postas. Assim, o fazer etnográfico deve ter como horizonte não descrever o curioso, o exótico, mas, utilizar as observações do particular para gerar conhecimento passíveis de serem universalizados. Isso permite um refinamento dos objetos de estudo e dos conceitos que a etnografia busca discutir.

4.3 DESAFIOS ÉTICOS, POLÍTICOS E METODOLÓGICOS DE UMA ETNOGRAFIA FEMINISTA

À medida que a pesquisa etnográfica foi se desenvolvendo, importantes debates de ordem ético-moral surgiram. Esses debates são relativos a questões como a dissimulação de pesquisadores em relação à sua profissão, seus objetivos, suas intenções com a pesquisa etc.; à relação entre pesquisadores e objeto/sujeito de pesquisa; ao etnocentrismo e colonialismo adotados pelos investigadores na análise dos achados e na produção de conhecimento; à tensão entre conhecer e intervir na realidade; entre outros.

Segundo Rocha e Eckert (2008), desde suas origens, a prática da etnografia levou ao enfrentamento de situações extremamente complexas. No entanto, quando a etnografia passou a ser utilizada para investigar fenômenos das sociedades nas quais os próprios pesquisadores estão inseridos, houve um aprofundamento das questões ético-morais no delineamento da relação entre pesquisadores e as pessoas e/ou grupos sociais investigados. Diante desse contexto, constam abaixo algumas das principais reflexões – as quais nomeio de desafios éticos, políticos e metodológicos – acumuladas ao longo do período da pesquisa de campo e colocadas em diálogo com a teoria. Estas reflexões estão compiladas neste capítulo metodológico, mas também estarão presentes ao longo da análise dos resultados no capítulo seguinte, já que elas me acompanharam em toda a permanência em campo.

4.3.1 Uma feminista na delegacia da mulher

Um dos debates engendrados pela prática da etnografia no mundo pós-colonial diz respeito ao papel dos pesquisadores e das ciências sociais no âmbito dos direitos humanos e dos direitos sexuais no mundo contemporâneo. Para Rocha e Eckert (2008), se antes o ato de participar que integra a etnografia não trazia consigo o engajamento da pesquisadora nas mudanças das formas de ser da cultura nativa, hoje, aqueles que adotam o método etnográfico não podem ignorar que o próprio trabalho de campo provoca nele intervenções, a ponto de ser um fator de transformação da cultura do nativo.

Assim, em lugar de perseguir uma neutralidade impossível, a pesquisadora deve refletir sobre as posições e identidades a ele conferidas ao longo do trabalho de campo. Sendo este um dos elementos centrais para revelar a natureza da relação entre os envolvidos, na medida em que durante o trabalho de campo, pesquisadora e pesquisadas passam por um processo de socialização intenso, que vai redefinindo as identidades de um em relação ao outro (KUSCHNIR, 2005).

Nesse sentido, penso ser relevante resgatar brevemente minha trajetória. Sou uma mulher branca e de classe média. Ao entrar na faculdade me identifiquei enquanto feminista, mas não atuava de forma organizada em movimentos sociais, somente participava de grupos de estudos na área e grupos de internet – um grande fenômeno dessa época. Em 2013, aos vinte anos, fui aprovada em uma seleção simplificada e trabalhei como educadora social da Secretaria da Mulher de Pernambuco na casa-abrigo Sempre Viva para mulheres ameaçadas de morte. Esse foi meu primeiro contato com políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres e com mulheres em situação de violência. Essa experiência foi determinante na minha vida e me colocou diante da complexidade do fenômeno da violência de maneira muito profunda.

Em 2014 fui estagiária numa ONG feminista chamada Instituto PAPAI que trabalhava com homens. Nesse período, fui me formando do ponto de vista teórico e político enquanto feminista e passei a integrar o Fórum de Mulheres de Pernambuco, movimento social feminista popular antirracista no qual atuo até hoje. Iniciei o mestrado em 2015 e estudei a política de abrigamento a partir do olhar para a BNR. Durante o doutorado, que iniciei em 2018, fiz outra seleção simplificada através da qual fui contratada como cientista social da Secretaria da Mulher do Recife (SEMUL). Entre 2020 e 2022 trabalhei realizando formações para as técnicas/os de diversas secretarias do município, inclusive a própria SEMUL, para profissionais de outros serviços públicos e privados,

para a sociedade civil de forma ampla e para as usuárias do Centro de Referência Clarice Lispector (CRCL). Eu estava nesse cargo quando comecei a negociar minha entrada em campo, então me apresentava duplamente, como pesquisadora da UFPE e como trabalhadora da SEMUL, na esperança de que isso me abrisse portas, o que não ocorreu. Se consegui acesso à DEAM, foi por insistência e sorte – essa combinação fez com que eu, finalmente, me deparasse com uma delegada titular que consentiu minha pesquisa.

Já no período da pesquisa de campo comecei a trabalhar como educadora no SOS Corpo – Instituto Feminista para a Democracia, uma organização da sociedade civil, autônoma, sem fins lucrativos, fundada em 1981 e que visa a emancipação das mulheres. A ação do SOS tem como fundamento a ideia de que os movimentos de mulheres, como movimentos sociais organizados que lutam pela transformação social, são sujeitos políticos que provocam mudanças nas condições de vida das mulheres em geral.

O percurso descrito me forjou enquanto pesquisadora e militante feministas e é a partir deste olhar que esta tese se desenvolve: desde o seu projeto até a análise dos resultados, passando pelas escolhas teóricas, orientando meu olhar e minha postura no campo e engendrando estas reflexões. Por ter realizado toda minha formação na ciência política, somente agora no doutorado, quando adoto o método etnográfico, torna-se possível escrever em primeira pessoa do singular como um fato que interessa à análise, sendo parte do trabalho intelectual por mim desenvolvido. Esse resgate além de situar os leitores, contextualiza diversos conflitos que enfrentei, os sentimentos que me acompanharam em campo, as escolhas que fiz...

Tendo em vista os objetivos da tese, meu interesse era analisar a BNR da 1ª DEAM de Pernambuco, que identifiquei serem os comissários de polícia, pois são eles quem primeiro atendem às mulheres. Eles foram meus principais interlocutores, pessoas com quem convivi semanalmente ao longo de seis meses, pessoas pelas quais eu era reconhecida e com quem criei algum tipo de vínculo. Nesse sentido, meu primeiro desafio foi perceber que embora eles fossem burocratas – categoria com a qual eu já tinha alguma familiaridade, tendo inclusive atuado profissionalmente como tal –, eles eram de um “tipo” diferente, eram da polícia.

Assim como relata Lins (2014), meu contato com policiais descortinou pretensas verdades, reforçou e anulou convicções e expandiu as questões colocadas para a pesquisa. O cotidiano da 1ª DEAM, seus procedimentos, o linguajar da polícia e a lógica por trás das práticas dos agentes me desafiaram a interpretar os significados das ações dessa categoria cheia de significados negativos.

Segundo Malheiro (2018), as estratégias para a entrada em campo, a sensibilidade de perceber qual a melhor forma de se comportar, o que ou como falar, em qual o momento se colocar, em qual calar e apenas observar, toda essa gama de aprendizado vai sendo construída em campo, nenhum manual de ética de pesquisa é capaz de nos preparar previamente.

Nesse sentido, participar ativamente do cenário cultural do universo pesquisado requer aproximação, relação, interação e compromisso, pois não estamos diante de um objeto de investigação inerte. Fazer isso tendo como sujeitos da análise policiais foi um grande desafio, pois por saberem que são avaliados negativamente por grande parte da sociedade, eles nutrem uma grande desconfiança em serem alvo de pesquisas, ainda mais quando ela é feita por uma jovem cientista política.

De acordo com Fassin (2013), o trabalho do etnógrafo envolve uma constante tensão entre a “duplicidade” e a “cumplicidade” – de um lado, é preciso ganhar a confiança dos sujeitos analisados, visando acessar suas opiniões e compreensões, de outro, está o risco de se tornar cúmplice dos seus interlocutores. Neste cabo de guerra metodológico e pessoal, pesquisadores oscilariam entre uma postura mais neutra ou mais intervencionista e, em se tratando de etnografias envolvendo policiais, a segunda opção é bastante perigosa, pois o risco de ser cúmplice ou fazer vista grossa diante de posturas moralmente condenáveis é grande.

O referido autor diz ter assumido a postura mais neutra que lhe foi possível em seu campo, a fim de não ceder às “tentações de se tornar um policial”. Na minha experiência, também optei pela neutralidade como uma postura principal, tendo como objetivo passar despercebida no ambiente e não influenciar no *modus operandi* que eu visava compreender. Mas ao contrário do autor, tive a sensação de que agir assim foi, muitas vezes, ser cúmplice de posturas das quais discordo.

O principal exemplo disso foi a noite em que uma mulher em situação de rua apanhava em frente da delegacia e o comissário de plantão disse que não podia fazer nada porque ela era moradora de rua. Voltei para casa abalada com a cena e pensando no que eu poderia ter dito ou feito para intervir em favor da mulher. Mas isso também ocorreu em diversas outras vezes, quando ouvi piadas machistas e racistas e comentários maldosos nos corredores e igualmente não fiz nada. Ou quando os comissários davam informações erradas ou incompletas para as mulheres e eu só registrava. Abaixo seguem alguns exemplos dessas situações retirados do DC:

“Caetano Veloso pode chamar os outros de neguinho, a gente não” diz o comissário S. Ele conta uma história (não consigo entender o contexto) em que chamou alguém de neguinha e seu interlocutor o repreendeu dizendo que ele estava sendo preconceituoso, ao que ele disse “vá se lascar, essa conversa pra cima de mim?!” e acrescenta ironicamente “então tá bom, da próxima eu digo, a senhora afrodescendente poderia vir aqui?”. Todos riem... (DC, 14.07.22)

O comissário E aparece e diz rindo:

– A chuva está afastando os clientes.

– A chuva abaixa o fogo, o pessoal não sai pra beber, encher a cara... – acrescenta o comissário S.

– Amor, não vou lhe denunciar não que eu tô com frio – diz o comissário E imitando voz de mulher.

– Nesse tempo frio o povo fica tudo agarradinho e não briga – diz S.

(DC, 23.08.22)

Essas circunstâncias me colocaram em um profundo embaraço, como diz Lins (2014), entre um olhar mais etnográfico – distanciado, curioso e compreensivo em relação aos policiais – e um olhar mais militante – preocupado com os casos das mulheres reais com quem me deparei na 1ª DEAM. Eventualmente, eu dei alguma orientação às usuárias sobre a rede de serviços, em especial sobre o CRCL, ou sobre o funcionamento da DEAM ou das MPUs. Em nenhuma das situações, eu me sentia plenamente confortável e receio ter falhado diversas vezes.

Cabe fazer uma ressalva de que a relação estabelecida entre mim e os agentes¹⁴ era bastante protocolar e relativamente distante, diferente de relações estabelecidas por outros pesquisadores. A minha convivência com eles se dava em meio ao tumultuado dia a dia da 1ª DEAM que dava margem para poucas conversas informais. Na delegacia o fluxo de atendimento era enorme, então havia pouco tempo ocioso para esses diálogos (os que ocorreram, ocorreram majoritariamente à noite, quando a delegacia estava mais tranquila).

Relato isso para ponderar que diante dessa relação mais impessoal, eu escapei de interações constrangedoras nas quais eu precisasse me expor mais. Desse modo, os agentes não sabiam que eu era uma feminista, uma militante ou outros adjetivos afins. Eles podiam, no máximo, supor, com base em julgamentos estereotipados como minha aparência física (corte de cabelo, tatuagens), minha idade, o meu interesse naquele tema de pesquisa ou simplesmente por ser da universidade. Ressalto o cuidado que tive ao me vestir para ir para o campo: priorizei roupas que julgo neutras como calças jeans e camisetas básicas. Também tive cuidado em não levar comigo objetos que

¹⁴ Estou aqui chamando de agentes, além dos comissários, as escrivãs do plantão e investigadores. Eles foram meus principais interlocutores, pois apesar do meu foco serem os comissários, a distribuição espacial da DEAM fazia com que eu também tivesse proximidade física com estes.

pudessem dar pistas de quem eu era, como adesivos de militância, cadernos ou bolsas de organizações feministas. Não sei se foram medidas bastante ingênuas de minha parte diante da complexidade dos sistemas de signos estabelecidos socialmente e, principalmente, diante do sistema de informações da polícia civil, mas foram tentativas.

Lins (2014), que em sua dissertação também realizou uma etnografia numa DEAM, alertou para o fato de que a distância moral e política entre ela e os policiais não era intransponível, tendo a maioria deles, durante a maior parte do tempo, facilitado seu trabalho e sido solícita ante os seus questionamentos. Posso dizer o mesmo: dos desafios éticos e políticos de analisar os BNR que são policiais, emergem mais dúvidas que certezas e fica evidente a complexidade, as nuances e as ambiguidades inerentes à humanidade desses agentes.

4.3.2 Negociando a entrada em campo e adentrando-o de fato

Em geral, uma etnografia se inicia com um processo de negociação entre pesquisador e indivíduos que pretende estudar, compartilhando com eles suas ideias e intenções de pesquisa. De acordo com Rocha e Eckert (2008, p. 5) “o consentimento implica em saber quando e onde ir, com quem e o que se pode ou não falar, como agir diante de situações de conflito e risco, etc.”. Algumas vezes a pesquisadora adentra o campo através de um membro do grupo que investiga, em outras a partir do consentimento de uma determinada instituição que avalia a pertinência da pesquisa ou ainda uma organização que atua junto ao grupo que se pretende analisar.

No caso desta pesquisa, eu necessitei do consentimento da responsável pela 1ª DEAM de Pernambuco e percorri o seguinte trajeto: em março de 2020, a pandemia de Covid-19 chegou ao Brasil e foram implantadas políticas de restrição de convivência e *lockdown*. Diante desse contexto, a coleta dos dados desta tese ficou em suspenso. Essa pausa foi reforçada pela descoberta da minha gravidez, em outubro do mesmo ano, que me fez adquirir o status de “grupo de risco”. Assim, dei seguimento à parte mais robusta da discussão teórica desta pesquisa e em novembro de 2020 a qualifiquei. Junto à banca, discutimos alternativas para a parte empírica, considerando que os meses seguintes ainda eram bastante incertos – não havia vacina, os números da pandemia ainda eram altíssimos, os hospitais estavam lotados.

Ainda grávida, cheguei a ir pela primeira vez à 1ª DEAM. Me apresentei e introduzi minha pesquisa à delegada titular e a mesma foi muito solícita. A ideia era construir um vínculo para que assim que eu terminasse a licença maternidade (o que estava previsto para dezembro de 2021) eu

pudesse iniciar o campo. Diante da inexistência de vacina à época, não assumi o risco de começar a pesquisa estando grávida.

Depois do período da licença maternidade, retomei o contato com a delegada, mas havia tido uma mudança na titularidade da 1ª DEAM e eu precisei contactar a nova responsável, só conseguindo agendar um encontro para o dia 4 de fevereiro de 2022. O mesmo foi cancelado porque diversos agentes policiais estavam com covid-19 e a equipe estava desfalcada, remarcamos o encontro para o dia 24 de fevereiro de 2022 e fui recebida por uma das delegadas adjuntas que também foi muito solícita e me orientou a procurar o Departamento de Polícia da Mulher (DPMUL), pois, segundo ela, seria muito difícil acompanhar o dia a dia do plantão da 1ª DEAM devido à alta intensidade do fluxo de trabalho. A sugestão dela foi que eu contactasse policiais que estavam lotados na DPMUL, pois a maioria deles já tinha passado pela experiência da delegacia e, conseqüentemente, do trato com as mulheres que recorrem ao serviço.

Consegui marcar com a delegada da DPMUL no dia 24 de março de 2022; novamente apresentei minha pesquisa e o meu desejo de dialogar com os policiais que atuam na linha de frente do serviço. Ela me adiantou que as solicitações de acesso à informação quantitativas estavam sendo negadas por questões de sigilo dos dados, mas sendo minha pesquisa qualitativa, talvez, eu tivesse êxito. Me pediu para mandar por e-mail o projeto e uma declaração de vínculo com a universidade, o que eu fiz no mesmo dia. No dia 27 de abril de 2022, responderam meu e-mail informando que minha solicitação havia sido encaminhada para o Chefe de Polícia e estava aguardando deliberação superior. Em 02 de maio do mesmo ano, novo e-mail no qual me enviaram a Portaria GAB/SDS Nº 213, DE 05/02/2010 que disciplina o acesso a informações estatísticas para uso acadêmico ou de pesquisa. As informações solicitadas eram incompatíveis com a pesquisa que eu queria realizar, já que a mesma era de cunho qualitativo.

Em paralelo a este trâmite, voltei a contactar a delegada adjunta com quem havia dialogado, explicando-lhe que não havia sido muito frutífero o contato com a DPMUL e que gostaria de voltar a dialogar diretamente com as profissionais da 1ª DEAM. Ela me informou que havia ocorrido nova mudança na titularidade do serviço e me deu o contato da nova delegada titular. No dia 05 de maio de 2022, consegui encontrá-la e, mais uma vez, apresentei a mim e a minha pesquisa. Na ocasião, fui autorizada a iniciar meu campo assim que desejasse – ficou definido que eu começaria acompanhando uma das equipes para ir ganhando familiaridade com o serviço. Desse modo, entre os dias 11 de maio e 11 de novembro de 2022 eu acompanhei uma equipe da DEAM, indo duas

vezes por semana para o serviço em dias da semana e turnos diferentes. Em geral eu passava de 3 a 4 horas na delegacia e algumas vezes fui duas vezes no mesmo dia. Mais adiante justificarei estas escolhas.

De acordo com Rocha e Eckert (2008), na atualidade a figura do etnógrafo disfarçado de nativo praticamente não existe. Ademais, o método etnográfico opera precisamente com esta distensão infinita da pesquisadora diante de si e do outro, sendo no interior deste vazio de sentido que brota sua reflexão sobre as culturas e sociedades humanas. Fazer uma etnografia numa delegacia de polícia civil não deu margem para qualquer tipo de disfarce de minha parte.

Desde o princípio deixei expresso que eu estava fazendo minha tese de doutorado na área de políticas públicas, a minha filiação institucional e o meu objetivo de analisar o cotidiano da 1ª DEAM com foco na relação entre as usuárias e policiais e nas práticas e procedimentos adotados. Ao longo da minha estadia em campo, foram muitas as ocasiões em que agentes (em diversas funções) perguntaram quem eu era e o que eu estava fazendo ali. Busquei sempre responder de maneira fiel à realidade, mas tendo cuidado na escolha das palavras para não parecer que eu pretendia escrutinar sua atuação e julgá-los ao meu bel prazer, busquei sempre me amparar na teoria para explicar minha pesquisa, fazendo um grande esforço para torná-la compreensível às pessoas “comuns”, que não estudam isso.

A escolha das palavras também me era cara devido à sensibilidade da questão que eu pretendia analisar: a produção e a reprodução de desigualdades no cotidiano da implementação da 1ª DEAM. Eu não podia, portanto, dizer com todas as letras que queria perceber diferenças no tratamento dado às usuárias de acordo com sua classe, raça, sexualidade etc. Mas também me sentia impelida a evidenciar tanto quanto possível quais eram meus objetivos. De modo que quando questionada, eu respondia coisas como:

Eu estudo políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres, minha ideia é entender o dia-a-dia da política, como ela de fato acontece porque sabemos que as políticas não são exatamente aquilo que está no papel, elas são feitas cotidianamente por pessoas...(DC, 06.07.22)

Explico de forma resumida e simples que antes os estudos sobre implementação de políticas públicas buscavam entender as falhas da implementação como se aquilo que tivesse sido planejado tivesse de ser posto em prática ao pé da letra, mas que os estudos avançaram e já se sabe que isso é não só não é possível, como não é desejável, pois somente o dia a dia das políticas pode dar conta de toda a sua complexidade e que isso é operado pelos burocratas.(DC, 19.08.22).

Dessa vez precisei sofisticar um pouco mais minha explicação dizendo que meu interesse é pesquisar a atuação dos BNR que implementam as políticas de

enfrentamento à violência contra as mulheres e que neste momento estou estudando a DEAM [...]. Expliquei o conceito de BNR e eles reagiram negativamente ao fato de serem considerados burocratas. O comissário D perguntou se eu tinha criado esse termo ou se ele já existia na literatura. Eu tratei de dizer que como eu era da ciência política, eu estudava o Estado materializado nas políticas públicas, por isso, tratava quem atua na DEAM, mesmo sendo uma instituição da polícia, como burocrata. (DC, 27.08.22).

Ainda com relação a este ponto, me parecem dignas de nota as incontáveis ocasiões que fui confundida com usuárias do serviço. No começo, pelos próprios agentes civis, ainda não familiarizados à minha presença e, ao longo de todo o campo, pelas próprias usuárias. Era comum, ao serem perguntadas pelos policiais quem era a próxima na fila, apontarem para mim e eu dizer “não, não estou na fila”. Em outras poucas vezes, ao me verem com caderno e caneta na mão, algumas usuárias perguntaram se eu estava fazendo trabalho da faculdade ou coisas do tipo. Ao que eu costumava responder de maneira evasiva para não “contaminá-las”. Com o passar do tempo, os policiais foram se acostumando à minha presença e muitas vezes, passavam por mim sem sequer me cumprimentar. Embora, no geral, eles fossem cordiais comigo.

A breve trajetória narrada está em consonância com o que dizem Rocha e Eckert (2008), sobre a ambiguidade da expressão “entrada em campo”. Para as autoras ela significa tanto a permissão formal do nativo para que a pesquisadora acesse seu sistema de crenças e de práticas como tema de produção de conhecimento, quanto o momento propriamente dito em que a pesquisadora adquire a confiança do nativo e de seu grupo, os quais passam a se deixar observar pelo investigador que passa a participar de suas vidas cotidianas. Importa dizer que ocorre de maneira contínua, estando em permanente negociação em toda a estadia no campo.

4.3.3 Escolhas e contingências

Conforme já resgatado, a entrada em campo foi suspensa por conta da pandemia, da gravidez, da licença maternidade e das dificuldades para conseguir autorização para realizar a pesquisa na 1ª DEAM. De modo que só em maio de 2022 consegui iniciar a parte empírica desta tese. A princípio, por sugestão da delegada titular que viabilizou meu acesso, eu acompanharia uma das turmas do plantão. Cada turma trabalha 24 horas e folga 72 horas, totalizando quatro turmas para darem conta do fluxo do serviço. Ela me sugeriu uma das turmas, dizendo que a delegada

responsável era “muito boa” e eu aceitei – naquela altura eu aceitaria qualquer condição contanto que conseguisse entrar em campo. Ela disse que depois, se eu quisesse, poderia mudar de turma e esse era meu objetivo, conseguir rodar por todas ou quase todas as turmas da 1ª DEAM.

Creio que esse meu plano ingênuo se deveu à minha inexperiência com etnografia, pois nas primeiras idas à campo percebi a riqueza de detalhes, sentidos e significados das práticas e relações vivenciadas ali e que compreendê-los de maneira profunda demandaria tempo. Em paralelo à atividade etnográfica eu estava trabalhando produtiva e reprodutivamente, o que limitava o tempo disponível. Assim sendo, fiz arranjos que me liberaram ao menos um turno nos dias do plantão da equipe acompanhada. Minha rotina de observação, portanto, consistia em ir, em geral, duas vezes por semana para a 1ª DEAM, incluindo finais de semana e noites.

À medida que o tempo passava eu percebia que estava me familiarizando com a equipe, com as rotinas e procedimentos adotados e que isso me permitia novas compreensões sobre algumas questões e aprofundamento de outras. Passados pouco mais de três meses do início do campo, estava chegando a hora de mudar a equipe acompanhada e eu estava insegura em fazê-lo. Por um lado, eu queria compreender as diferenças entre as equipes para ter uma visão mais ampla do serviço. Eu suspeitava que a delegada titular tivesse me colocado para acompanhar a melhor turma, segundo seu julgamento, e que isso pudesse enviesar meu trabalho. Por outro lado, eu avaliava que recomeçar do zero a ganhar a confiança de novos interlocutores, a compreender os perfis e as relações estabelecidas em um “novo campo” poderia despender muita energia. Devido ao prazo da defesa e às minhas condições de vida, optei por permanecer acompanhando a mesma equipe. Parei de temer o viés, já que a realização de uma etnografia contém uma carga de subjetividade grande o suficiente para, por si só, fazer todo o trabalho ser considerado enviesado.

Assim, ao invés de passar 8 meses em campo, acompanhando duas equipes (quatro meses cada), eu passei seis meses acompanhando a mesma. A opção por reduzir em dois meses o tempo de permanência no campo se deveu ao fato de em um certo momento, por volta do quinto mês, eu começar a me sentir desgastada com a rotina da 1ª DEAM e com algumas práticas com as quais eu tinha divergências. Comecei a perceber meu olhar já muito “contaminado” pelas impressões que eu tinha acumulado até o momento e o estranhamento tão necessário para uma pesquisa etnográfica estava bastante comprometido.

Conforme relatarei mais detalhadamente adiante, nas primeiras idas a campo havia um grande constrangimento tanto de minha parte, quanto por parte dos agentes policiais que não

sabiam exatamente qual era o meu interesse em estar ali e, portanto, o que eu queria deles do ponto de vista de informações, de acesso a documentos, de entrevistas etc. Assim, nas primeiras vezes eu ficava sendo “jogada” de um lado para outro da delegacia, tendo passado pela “sala de MPU”, pela “sala de BO” e pela recepção propriamente dita. Eu própria, por à época ainda estar entendendo a dinâmica do serviço, não sabia qual o lugar ideal para ficar.

Na “sala de MPU”, as escritvãs ou ficavam em silêncio ou conversavam sobre aleatoriedades enquanto faziam seus trabalhos no computador, quando uma usuária chegava para fazer a solicitação, elas pediam que eu saísse, de modo que eu prontamente compreendi que ali não tinha muito sentido de estar. Na “sala de BO” eu me sentia muito constrangida tanto pelo local que eu ficava na sala – quase atrás dos agentes, fazendo parecer que eu estava espiando o seu trabalho –, quanto por ouvir relatos tão íntimos das usuárias correndo o risco de causar mais um constrangimento nelas e considerando que para a minha pesquisa, os detalhes da situação de violência não são centrais, são elementos de contextualização.

Assim, após algumas idas a campo, achei que o melhor lugar para eu ficar era a recepção, pois é lá onde o primeiro contato entre BNR e usuárias acontece, através de triagens informais. Mais especificamente, o local que eu costumava ficar era uma cadeira que ficava quase na porta da “sala de BO”, de lá eu conseguia ouvir (na maioria das vezes) o contexto da violência, algumas interações entre agentes e usuárias e perceber o funcionamento da 1ª DEAM de uma forma mais geral. Além disso, desse local eu ficava um pouco mais discreta enquanto pesquisadora, o que, a meu ver, era mais confortável para todas as pessoas envolvidas.

4.3.4 Classificando as usuárias por raça e classe

No primeiro dia de campo, me deparei com uma questão ético-político-metodológica que me acompanharia em todo o percurso da pesquisa: para analisar a (re) produção das desigualdades pelos BNR com relação à raça e à classe das mulheres que recorrem a 1ª DEAM, era necessário classificar tais mulheres com relação a estas categorias sociais.

De acordo com Rodrigues (2022), como as raças humanas inexitem biologicamente, não é possível delimitá-las exatamente, ou seja, esse processo de classificação é social. Segundo Almeida (2019), raça não é um termo fixo, seu sentido está inevitavelmente atrelado às

circunstâncias históricas em que é utilizado. Por trás da raça sempre há contingência, conflito, poder e decisão, de tal sorte que se trata de um conceito relacional e histórico que no caso brasileiro envolve o mito da democracia racial, a amplitude da miscigenação, o colorismo, e as diferentes formas de leitura racial que cada região do país tem (RODRIGUES, 2022). Por não ter tido acesso a nenhum documento a partir do qual pudesse extrair a informação relativa à autodeclaração¹⁵ das mulheres usuárias do serviço e nem sempre conseguir ouvir suas respostas quando perguntadas sobre qual era sua cor, precisei realizar a heteroclassificação racial das usuárias da 1ª DEAM de Pernambuco.

Segundo o Estatuto da Igualdade Racial, considera-se população negra “o conjunto de pessoas que se autodeclaram pretas e pardas, conforme o quesito cor ou raça usado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou que adotam autodefinição análoga” (BRASIL, 2010). A definição legal fixa o conceito normativo, no entanto, a definição de quem é ou não é negro/a possui dimensões política e social forjadas na luta pelo reconhecimento da população negra brasileira (CAMILLOTO; CAMILLOTO, 2022). Se, normativamente, a resposta à questão “quem é negro no Brasil?” é simples, socialmente a resposta é bem mais complexa, uma vez que a categoria “pardo” é objeto de controversas disputas teóricas e políticas.

De acordo com Devulsky (2021) pessoas pardas são aquelas associadas a algum grau de mestiçagem racial, mas que, por outro lado, não são identificados enquanto brancos por não terem ascendência europeia visível em algum traço físico peculiar. Segundo a autora, isso as aproximaria do grupo dos negros, do qual fazem parte. Com relação aos prejuízos inerentes ao racismo, as pessoas pardas se inserem na estrutura racial que infere da sua identidade negra as características negativas atribuídas às pessoas negras desde a escravidão. No entanto, sua condição mestiça também pode gerar benefícios em algumas circunstâncias.

Inserida nesse complexo emaranhado de fatores e diante da impossibilidade de me basear na autodeclaração, eu classifiquei as usuárias da 1ª DEAM em pretas, pardas e brancas, assim como faz o IBGE¹⁶. Devido ao violento processo de colonização e às políticas de embranquecimento brasileiros – questões que serão aprofundadas no capítulo seguinte –, há uma grande variedade de

¹⁵ De acordo com Camilloto e Camilloto (2022), a autodeclaração racial é a manifestação pública do sujeito sobre a forma como ele se autoidentifica quanto à sua raça. Vai, portanto, além da identificação subjetiva e particular, é a exteriorização da sua autoidentificação para o conhecimento de outrem, declarando-a em alguma oportunidade de sua vida. O direito de se autodeclarar publicamente como sendo uma pessoa negra está relacionado com a autonomia que todo indivíduo possui de dizer algo sobre si mesmo e foi uma das principais conquistas do Movimento Negro brasileiro.

¹⁶ No período em que estive em campo, não identifiquei nenhuma mulher indígena ou amarela.

tons de pele no Brasil e este ainda acaba sendo um dos principais critérios para a classificação racial dos sujeitos. Nesse sentido, classificar as mulheres pretas e as mulheres brancas foi mais simples; classificar as mulheres pardas, por sua vez, foi mais difícil.

Embora a percepção da proximidade entre o grupo pardo e o grupo preto indique que as disparidades sociais são fundamentadas e reproduzidas essencialmente com base no atributo racial, pelo qual convencionou-se reunir nas análises sociológicas e no IBGE, a população preta e parda em uma única coletividade, a de negros/negras (PEREIRA, 2013), optei por distinguir as mulheres pretas das pardas no DC. Com isso pretendia captar diferenças no tratamento dados a elas pelos BNR e também estabelecer um comparativo (sempre que possível) entre a minha classificação e a sua autodeclaração.

Justifico esta escolha ciente das imprecisões que eu possa ter cometido e dos riscos advindos disso, mas pontuo que busquei fazê-lo da maneira mais ética possível, tendo como base a literatura na área e os aprendizados com o os movimentos negros, em especial os feministas negros, de Pernambuco¹⁷.

Com relação à classe das mulheres, igualmente enfrentei desafios no processo de classificação. O principal deles diz respeito à diversidade de conceitos de classe nas ciências sociais e as intensas disputas teóricas em torno deles – o que confere grande centralidade ao tema no referido campo disciplinar. Não me deterei em discuti-las, somente justifico que diante dos objetivos desta pesquisa, tomei como base o conceito de classe de Bourdieu (1987).

De forma bastante resumida, para o autor as classes sociais são multidimensionais, sendo compostas pelos seguintes poderes sociais fundamentais: o capital econômico, em suas diversas formas; o capital cultural ou informacional, também em suas diversas formas; e outras duas formas de capital que estão altamente correlacionadas, o capital social, que consiste de recursos baseados em contatos e participação em grupos e o capital simbólico que é a forma que os diferentes tipos de capital toma uma vez percebidos e reconhecidos como legítimos (BOURDIEU, 2013).

Nesse sentido, classifiquei grosseiramente as usuárias da 1ª DEAM em pobres, classe popular e classe média levando em consideração as dimensões propostas por Bourdieu. Reitero que não tive acesso a documentos que pudessem orientar a classificação de uma forma mais objetiva. Assim, eu levei em conta para esse processo o local de moradia das mulheres (que era uma das primeiras perguntas feitas quando estas chegavam ao serviço), elementos como grau de

¹⁷ Articulação Negra de Pernambuco e Rede de Mulheres Negras de Pernambuco.

escolaridade, profissão etc. a postura das mulheres ao procurarem o serviço, a forma de falar, de se vestir, se possuíam advogado ou não, o meio de transporte utilizado para ir e voltar do serviço, se tinham contatos na delegacia ou em outras políticas.

Esse processo de classificação se baseou no que Bourdieu (2013) chamou de objetividade de primeira ordem, aquela registrada pela distribuição das propriedades materiais; e de objetividade de segunda ordem, aquela das classificações e das representações contrastantes que são produzidas pelos agentes na base de um conhecimento prático das distribuições tal como se manifestam nos estilos de vida. Mais uma vez, estou ciente dos riscos e imprecisões subjacentes a esse proceder.

4.3.5 A dupla traição e as categorias de análise

Uma das minhas interlocutoras, uma escritora, diversas vezes ao me ver dizia que queria ler a pesquisa quando estivesse pronta. Constrangida eu sorria e dizia “pode deixar”. O constrangimento se devia ao fato de intimamente eu saber que o conteúdo da tese não seria “agradável” de ser lido pelos policiais devido ao caráter crítico, reflexivo e não condescendente inerente aos objetivos desta tese.

Sobre esse mal-estar Fassin (2013) argumenta que a escrita etnográfica sempre incorre em uma dupla traição, seja em relação aos sujeitos pesquisados, seja em relação às pretensões de neutralidade e cientificidade que orientam a pesquisa. Para ele não há escapatória, e a única alternativa seria justamente pontuar as questões e reflexões. Deste modo, embora eu tenha buscado tanto quanto possível evitar incorrer em simplismos e sentidos comuns para analisar a atuação dos BNR da 1ª DEAM, que são os comissários de polícia – levando em conta as complexidades, nuances e contradições do seu fazer –, ressalto que minha análise está comprometida, essencialmente, com os objetivos estabelecidos para esta tese e, fundamentalmente, com as razões que a justificam.

Para minimizar os efeitos da “dupla traição” e arcar com a responsabilidade de uma pesquisa qualitativa rigorosa metodologicamente, foram criadas, como sugere a discussão feita até o momento, categorias para analisar o conteúdo do DC. Esse processo teve como ponto de partida a leitura cuidadosa do DC e sua posterior indexação, isto é, escolha de temas baseada nas situações recorrentes, nas singulares e nas situações inesperadas que demonstraram ser significativas para os objetivos do trabalho. A partir de então foi feita uma análise do conteúdo do DC que, de acordo

com Bardin (1977), pode ser definida como um conjunto de técnicas de análise das comunicações e funciona segundo procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, atuando como uma ferramenta para desvelar a informação contida nas mesmas. Em outras palavras, a técnica busca apurar descrições de conteúdo muito aproximativas e subjetivas, para pôr em evidência com algum grau de objetividade a natureza e as forças relativas dos estímulos a que o sujeito é submetido.

É necessário levar em conta que a especificidade da análise de conteúdo reside na articulação entre a superfície dos textos, descrita e analisada, e os fatores que determinaram estas características e que são deduzidos logicamente. O que se procura estabelecer quando se realiza uma análise deste tipo é uma correspondência entre as estruturas semânticas ou linguísticas e as estruturas psicológicas ou sociológicas (condutas, ideologias e atitudes) dos enunciados (BARDIN, 1977). Assim, a analista possui à sua disposição (ou cria) todo um jogo de operações analíticas, mais ou menos adaptadas à natureza do material e à questão que procura resolver.

No conjunto das técnicas da análise de conteúdo, a análise por categorias ou análise categorial é a mais tradicional. Funciona por operações de desmembramento do conteúdo em unidades categóricas segundo reagrupamentos analógicos. As regras para a realização da análise devem seguir os processos de fragmentação e classificação do conteúdo. Assim, as categorias são classes que reúnem um grupo de elementos sob um título genérico; esses agrupamentos são feitos de acordo com as características comuns destes elementos.

Essa classificação passa pelas etapas de 1) leitura do material coletado; 2) codificação para formulação de categorias (ao que estou chamando de indexação) com base no referencial teórico, nas indicações trazidas pela leitura geral e nos elementos relevantes trazidos pelos próprios interlocutores da pesquisa; 3) estabelecimento de categorias que se diferenciam, tematicamente, nas unidades de registro (passagem de dados brutos para dados organizados); 4) agrupamento das unidades de registro em categorias comuns; 5) e inferência e interpretação, respaldadas no referencial teórico (SILVA; FOSSÁ, 2015).

Seguindo esses passos, foi possível chegar a 11 categorias iniciais, 3 categorias intermediárias e uma categoria final. As categorias iniciais são resultado da indexação do DC e análise do seu conteúdo. Algumas foram formuladas com base na correspondência entre a literatura sobre implementação de políticas públicas, BNR e violência contra as mulheres e os achados do campo – são elas: processamento do serviço; suspeita e culpabilização das usuárias; espera/gestão

do tempo; e instrumentos. As demais foram essencialmente estabelecidas com base nos achados em campo que foram sistematizados no DC.

As categorias iniciais foram agrupadas em categorias intermediárias que, por sua vez, foram extraídas das perspectivas analíticas sobre a relação entre práticas cotidianas de implementação e a (re) produção de desigualdades sociais propostas por Pires (2019) e que foram discutidas no capítulo anterior¹⁸. Ou seja, depois de identificar as categorias iniciais, as agrupei dentro das perspectivas estabelecidas pelo autor que é uma das minhas principais referências teóricas. Esse processo forneceu os elementos para o entendimento da categoria final, que consiste nos argumentos principais deste estudo.

Destaco que a criação das categorias visa garantir algum grau objetividade aos achados da pesquisa empírica e possibilitar sua articulação com as teorias mobilizadas. Mas, o processo de transformar fatos sociais registrados no DC em categorias é mais complexo do que pode parecer à primeira vista devido à natureza dos fenômenos observados. Desse modo, algumas categorias se entrecruzam e um mesmo trecho do DC pode se enquadrar em mais de uma delas, no entanto, na maioria das vezes, optei por incluí-lo em somente uma categoria para facilitar a compreensão e a discussão. O quadro abaixo indica quais são essas categorias.

¹⁸ Para ver mais voltar na seção 3.3.1.

Quadro 4 - Categorias de análise dos resultados

| Categorias iniciais | Categorias intermediárias | Categoria final |
|--|---|--|
| Representação/retratação criminal | Resistências e divergências entre as prescrições formais e a ação local | (Re) produção de desigualdades pelos burocratas de nível de rua na 1ª DEAM de Pernambuco |
| Processamento do serviço | | |
| (Des)articulação da rede | | |
| Contatos e influência | | |
| Interpretações da LMP | Classificação/julgamento no acesso a bens e serviços públicos | |
| Suspeita e culpabilização das usuárias | | |
| Espera/gestão do tempo | | |
| Postura das usuárias | Regulação moral nas interações | |
| Instrumentos | | |
| Relação com acusados | | |
| Maternidade e crianças | | |

Fonte: elaboração própria da autora

Dito tudo isso, o próximo (e último) capítulo traz os resultados da pesquisa de campo e os discute à luz das teorias mobilizadas até o momento. Além de apresentar as categorias analíticas, ele também está permeado por reflexões ético-políticas que me acompanharam em toda a experiência de campo. Constan ainda uma contextualização sobre o serviço analisado, bem como informações gerais sobre o funcionamento e os fluxos da 1ª DEAM.

5 ESCREVENDO EM PRIMEIRA PESSOA – A ANÁLISE DOS RESULTADOS

Neste capítulo serão analisados os resultados da pesquisa de campo, processo feito a partir da indexação do Diário de Campo (DC) e da análise do seu conteúdo. Isso possibilitou a criação de 11 categorias iniciais que foram posteriormente agrupadas em três categorias intermediárias extraídas da literatura sobre (re) produção de desigualdades na implementação de políticas públicas, quais sejam: 1) resistências e divergências entre prescrições formais e ação local; 2) classificação e julgamento no acesso a bens e serviços públicos; e 3) regulação moral nas interações. A partir delas foi possível chegar na categoria final “(re) produção de desigualdades pelos burocratas de nível de rua na 1ª DEAM de Pernambuco” que sintetiza os principais achados da pesquisa. Antes disso, constam também a contextualização da 1ª DEAM – seu histórico, funcionamento, instalações, quadro de funcionários; o fluxo de atendimento da mesma – a triagem informal, a feitura do Boletim de Ocorrência (BO), a solicitação de Medida Protetiva de Urgência (MPU), a representação criminal e a distinção entre *cartório* e o *plantão*.

5.1 CONTEXTUALIZANDO A 1ª DEAM DE PERNAMBUCO

A 1ª DEAM de Pernambuco foi criada pelo Decreto nº 10.917, de 01 de novembro de 1985, foi a segunda DEAM inaugurada no país. Inicialmente ela foi instalada no prédio nº 632 da Av. Rosa e Silva, no bairro do Espinheiro, área nobre localizada na zona norte da capital Recife. À época, todo o efetivo de policiais civis era composto por mulheres. Atualmente, a DEAM funciona na Praça do Campo Santo, no bairro de Santo Amaro, região popular e central da capital; relativamente acessível para as usuárias, por estar próxima de importantes corredores de transporte público. No seu quadro de funcionários, há policiais homens e mulheres. Funcionam no estado hoje 14 DEAMs, mas a 1ª DEAM é a única que funciona 24 horas.

A 1ª DEAM está localizada próximo ao Instituto Médico Legal (IML), local para o qual as mulheres são encaminhadas para fazer exame de corpo de delito nos casos de violências físicas e sexuais. Também é próximo do CRCL, principal serviço de atenção às mulheres em situação de violência do Recife e que conta com atendimento psicológico, jurídico e de assistência social. A

proximidade entre os serviços tem como objetivo facilitar o fluxo percorrido pelas mulheres e promover uma maior integração da rede de enfrentamento à violência.

Quanto às instalações físicas, a 1ª DEAM funciona em um prédio de primeiro andar onde era o antigo IML, de modo que o imóvel não foi planejado especificamente para a finalidade que tem. Essa “improvisação” pode ser facilmente identificada diante da disposição das salas, pelas paredes de compensado, pelo tamanho do local (pequeno para o fluxo de pessoas que circulam ali), pela distribuição das cadeiras pelos corredores (de modo que se tiver alguém sentado e outra pessoa quiser passar, ela precisa ficar de lado para caber).

No térreo, há algumas cadeiras na área externa da 1ª DEAM e ao cruzar uma porta de vidro protegida por uma grade, se chega na recepção da delegacia. Nela há um balcão com cadeiras onde ninguém pode ficar, exceto os Policiais Militares (PMs) quando estão aguardando, uma televisão que quase sempre está ligada e um banco de azulejos em L onde as usuárias, desconfortavelmente, aguardam. Espalhados pela recepção há cartazes divulgando os serviços da rede de enfrentamento à violência, números telefônicos para denunciar violações de direitos humanos, um cartaz do sindicato da Polícia Civil e um cartaz do Alcoólicos Anônimos.

Ainda na recepção tem a porta que dá para a “sala de BO”¹⁹, local com uma mesa de mármore dividida por uma baia que cria uma espécie de guichê que permite que duas mulheres sejam atendidas por vez. A recepção desemboca em um estreito corredor onde estão distribuídas muitas cadeiras encostadas em uma das paredes. Esse corredor dá para diversas salas: a sala da delegada de plantão, a sala da investigação, uma sala que nunca soube a finalidade porque nunca tinha ninguém dentro, “a sala de MPU”, uma copa, o *xadrez*²⁰, um banheiro (no qual muitas vezes não tinha papel higiênico e/ou água) e uma escada que dá acesso ao primeiro andar. No andar de baixo ficam os agentes que atuam no *plantão*, isto é, aqueles que recebem as mulheres para os atendimentos iniciais e que, por isso, são o foco da análise. O *plantão*, como o nome sugere, funciona 24 horas por dia.

O primeiro andar, por sua vez, é o local onde estão lotados os agentes do *cartório*. Ao longo de um corredor igualmente estreito e cheio de cadeiras, há diversas salas onde ficam as delegadas titular e as adjuntas, escrivãos e escrivãs e investigadores. Nesse andar são feitas as escutas das

¹⁹ Coloco entre aspas as nomenclaturas dadas por mim para facilitar a compreensão.

²⁰ Coloco em itálico as nomenclaturas dadas pelos próprios policiais a determinados locais, fatos ou pessoas. O *xadrez* é o local onde os acusados detidos ficam aguardando a audiência de custódia que decidirá se ficam presos ou se são liberados.

mulheres cujos processos seguem adiante²¹, dos acusados, das testemunhas, bem como demais procedimentos relativos aos inquéritos. Por não ser o foco do trabalho, não me detive em compreender minuciosamente esse fluxo, conhecendo-o apenas em linhas gerais. O *cartório* funciona em horário comercial.

Tanto no *plantão* quanto no *cartório* há agentes homens e mulheres. Embora a LMP sugira que o atendimento às mulheres em situação de violência seja feito preferencialmente por servidoras do sexo feminino, essa recomendação não é seguida nas DEAMs e essa não parece ser uma exclusividade da 1ª DEAM de Pernambuco, mas uma tendência geral. Deve-se notar, no entanto, que em relação às demais delegacias e órgãos da polícia, as DEAMs têm um maior contingente de agentes mulheres. Abaixo comentários de um dos comissários com quem dialoguei sobre este ponto:

No começo, a LMP dizia que as equipes tinham de ser formadas só por mulheres, mas tinha um problema, como conter os homens que chegavam alterados na delegacia? Às vezes os homens dão trabalho até pra gente, imagine se fosse só mulher... não ia dar conta dessa força mais bruta [...] Mas você vê, lá dentro [se referindo à sala das MPU] é só mulher... hoje tem muita mulher na polícia, as delegadas são todas mulheres, às vezes tem um homem ou outro no plantão, mas é raro, a maioria é mulher. (DC, 06.07.22)

Ao ser perguntado por que não há mulheres comissárias, meu interlocutor respondeu:

Têm, que nas outras equipes têm, mas é que a maioria é nova e aí ainda não completou o tempo de carreira para se tornar comissária. Pra ser comissário tem que ter mais de 20 anos de carreira na polícia [...] Eu acho que isso não compromete em nada a qualidade do serviço prestado, agora, assim, se a mulher estiver muito nervosa, algo assim, eu mando ela conversar com uma das ‘meninas’ [referindo-se às escrivãs]. (DC, 06.07.22).

5.2 O FLUXO DE ATENDIMENTO: IDENTIFICANDO AS PRIMEIRAS DESIGUALDADES

Considerando a especificidade da DEAM ser uma política pública de enfrentamento à violência contra as mulheres ligada à segurança pública, mais especificamente à Polícia Civil, me

²¹ Mais adiante, quando tratar da representação criminal, explicarei melhor este ponto.

parece importante descrever em linhas gerais o fluxo usualmente percorrido pelas mulheres que buscam o serviço, tendo em vista que, para mim, compreender tal fluxo não foi tão óbvio.

Como não há ninguém destacado especificamente para recepcionar as usuárias, ao chegarem na 1ª DEAM, as mulheres ficam por alguns instantes sem saber como proceder. Algumas se colocam diante da porta da “sala de BO” e pedem informações, outras, ao verem que os agentes estão em atendimento, aguardam sentadas na recepção, às vezes, se o comissário estiver livre ou entre um atendimento e outro ele próprio pergunta à usuária do que se trata. Essa forma aparentemente aleatória de funcionar contém em si a possibilidade de (re) produzir desigualdades como será visto mais adiante.

Ao conseguirem estabelecer contato com o comissário, as usuárias passam por uma espécie de triagem informal feita pelos mesmos. Digo que é informal porque esse atendimento não gera protocolos, distribuição de senhas, preenchimento de formulários, nem nada do tipo. Os BNR só perguntam contra quem é a queixa e onde a mulher mora. Duas perguntas aparentemente simples, mas que por si só podem atuar como barreira de entrada das usuárias no serviço.

Ao perguntarem contra quem é a queixa, os comissários conseguem enquadrar ou não o caso na LMP, já que a lei se destina aos casos de violência doméstica e familiar que por definição é qualquer ação ou omissão baseada no gênero que cause morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico e dano moral ou patrimonial à mulher. A lei especifica ainda que ela ocorre 1) no âmbito da unidade doméstica, compreendida como o espaço de convívio permanente de pessoas, com ou sem vínculo familiar, inclusive as esporadicamente agregadas; 2) no âmbito da família, compreendida como a comunidade formada por indivíduos que são ou se consideram aparentados, unidos por laços naturais, por afinidade ou por vontade expressa; ou 3) em qualquer relação íntima de afeto, na qual o agressor conviva ou tenha convivido com a ofendida, independentemente de coabitação. As relações enunciadas independem de orientação sexual.

Portanto, ao responder que quer denunciar o marido, namorado, ex-marido, ex-namorado, pai, irmão, tio... a usuária é atendida, mas se ela responder que quer denunciar um vizinho, um desconhecido que fotografou suas partes íntimas na rua ou que a ameaçou de estupro através de redes sociais – exemplos retirados do diário de campo – ela não é. As implicações disso ainda serão discutidas em profundidade, haja visto que foi um dos principais achados dessa pesquisa.

Ao perguntarem o local onde as mulheres moram, os BNR já interditam o atendimento de usuárias que não moram na capital Recife, mesmo que elas tenham vindo por conta da orientação de agentes policiais de outras delegacias. Igualmente, esse ponto será melhor discutido adiante.

As usuárias que passam pela triagem informal são orientadas a esperar ou são logo encaminhadas para a “sala de BO”, dependendo de como estiver o volume de atendimento no momento. Vale dizer que por se tratar da principal DEAM do estado, sendo a única 24 horas, ela tem um alto fluxo de usuárias e, conseqüentemente, de atendimentos e processos.

A realização do BO é o primeiro passo formal do processo: a usuária narra os fatos, dá informações pessoais suas e do acusado, o comissário faz perguntas e sistematiza as informações em um sistema online, identifica o acusado também através do sistema e, ao final, e pede para a usuária preencher o Formulário Nacional de Avaliação de Risco²². Um momento central desse procedimento é quando o BNR pergunta à usuária se ela quer representar criminalmente contra o acusado. Fazer o BO costuma levar entre 40 minutos e uma hora.

Finalizado o BO, o comissário entrega uma cópia às escrivãs e orienta à usuária a aguardar na recepção até que seja chamada por uma das agentes para fazer a solicitação da MPU. Essa espera muitas vezes demora, já o procedimento em si costuma ser rápido, entre 15 e 20 minutos. Eu nunca consegui acompanhar nenhum atendimento, mas em linhas gerais, a partir do contexto da situação de violência, a escrivã define as medidas que julga cabíveis para o caso e as explica à usuária. Explica também que a partir daquele momento, o juiz terá 48 horas para deferir a solicitação e que o oficial de justiça entrará em contato com ela e com o acusado. Por conta da pandemia, esse contato tem sido feito via WhatsApp. As MPU têm validade de seis meses e caso seja necessário, as mulheres devem procurar a justiça para renová-la. Depois que a solicitação de MPU é feita, as mulheres são liberadas para irem embora.

²² O Formulário Nacional de Avaliação de Risco é um instrumento de prevenção e de enfrentamento de crimes e demais atos praticados no contexto da violência doméstica e familiar contra as mulheres, e possibilita diagnosticar e identificar se a mulher se encontra em situação de risco. Assim, os profissionais que atuam no contexto da violência doméstica e familiar podem tomar decisões ou medidas de prevenção da violência com o objetivo de evitar que novas agressões ocorram. O Formulário foi instituído no âmbito do Poder Judiciário e do Ministério Público por meio da Resolução Conjunta CNJ/CNMP n. 5, de 3 de março de 2020 e Lei n. 14.149/2021. Ele é composto de duas partes: questões objetivas (parte I) e questões subjetivas (parte II), e deverá ser aplicado por profissional capacitado, o que não ocorre na 1ª DEAM, lá as mulheres são orientadas a preencher sozinhas até a questão 27. O Formulário é anexado aos inquéritos e aos procedimentos relacionados à prática de atos de violência doméstica e familiar contra as mulheres para auxiliar nas decisões de medidas protetivas pelos magistrados, por exemplo, ou ainda para subsidiar a atuação do Ministério Público e dos demais integrantes da rede de proteção.

Nos casos em que houve agressão física e/ou sexual, as mulheres antes de serem atendidas na 1ª DEAM devem ir a algum serviço de saúde, somente com a alta médica elas podem dar início aos procedimentos na delegacia. Outra especificidade destes casos, é que além dos procedimentos citados, as usuárias são encaminhadas para o IML para fazerem exame de corpo de delito para ser anexado ao processo como prova.

Há ainda outros casos que percorrem um caminho diferente na instituição, são as ocorrências: casos que chegam à delegacia conduzidos pela PM a partir de um chamado no canal telefônico 190 diante de situações flagrantes, isto é, no momento em que a violência está ocorrendo. Neles, é comum que os acusados sejam detidos e já levados para a 1ª DEAM onde ficam até passarem pela audiência de custódia. Quando uma ocorrência chega, ela tem prioridade de atendimento. Além disso, são feitos dois BOs: um da PM – no sistema online da referida instituição que gera um código²³ – e outro da Civil – a partir da ouvida do agente militar responsável pela condução do caso, da usuária e da inclusão do referido código. Enquanto o caso é processado, os PMs que conduzem ficam aguardando na delegacia, o que gera diversas situações que serão tratadas posteriormente.

Ao final do procedimento na 1ª DEAM pode haver dois tipos de encaminhamentos para os casos. O primeiro diz respeito às situações em que não se instaura um inquérito policial e, portanto, a usuária não tem que retornar à delegacia para novos procedimentos. Isso pode ocorrer quando a queixa se refere à calúnia, difamação, injúria e a usuária opta por não representar criminalmente contra o acusado. O segundo tipo é relativo aos casos em que a mulher optou por representar criminalmente contra o acusado ou aos casos em que a ação penal pública incondicionada, isto é, casos de lesão corporal²⁴. Nestas situações, a usuária deverá retornar à 1ª DEAM acompanhada de duas testemunhas para dar continuidade ao processo. Na medida em que o BNR (quando se aplica) pergunta à usuária, no momento de lavrar o BO, se ela quer ou não representar criminalmente contra o acusado, este passa a figurar como mais um ponto de tensão da política em questão no que tange ao potencial de reprodução de desigualdades, como será visto oportunamente.

Além de me basear na literatura que considera os policiais como típicos BNR, as explicações realizadas até o momento, evidenciam porque estou considerando especificamente os

²³ Nos corredores da DEAM esse código/protocolo é chamado de “mike”, mas não consegui obter mais informações sobre o mesmo.

²⁴ O delito sujeito a acionamento penal público incondicionado é aquele que não necessita que a vítima impulsione a sua investigação ou o ajuizamento da ação penal, que pode ser movida pelo Ministério Público. Na ação penal pública condicionada, a ação criminal só é ajuizada com o consentimento expresso da vítima.

comissários de polícia como BNR: são eles que atuam na ponta do serviço atuando como elo entre Estado e sociedade – realizando tarefas que envolvem processamento de casos, gestão de pessoas, repetição de procedimento, criação de protocolos. No entanto, eles se diferenciam de outros BNR por serem o que estou chamando de burocratas de arma na cintura; mesmo fazendo um serviço absolutamente burocrático e interno, eles fazem questão de deixar bastante evidente a sua arma. Sugiro que isso se deve aos padrões impostos pela masculinidade hegemônica, pois nem as escritãs, nem as comissárias mulheres com quem tive contato e nem mesmo as delegadas – superiores hierarquicamente – deixavam suas armas à mostra. Desse modo, argumento que além da autoridade que já é inerente a um BNR, a relação de poder e, conseqüentemente, de desigualdade estabelecida entre tais agentes e as usuárias que procuram o serviço se amplia a partir deste simbolismo.

Após essa descrição geral do fluxo de atendimento da política pública sob análise e dos primeiros apontamentos quanto à (re) produção de desigualdades por parte dos BNR, partiremos, enfim, para a análise dos principais achados da pesquisa de campo.

5.3 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A análise dos resultados possibilitou a criação de 11 categorias iniciais que foram posteriormente agrupadas em três categorias intermediárias extraídas da literatura sobre (re) produção de desigualdades na implementação de políticas públicas, quais sejam: 1) resistências e divergências entre prescrições formais e ação local; 2) classificação e julgamento no acesso a bens e serviços públicos; e 3) regulação moral nas interações. A partir delas foi possível chegar na categoria final “(re) produção de desigualdades pelos burocratas de nível de rua na 1ª DEAM de Pernambuco” que sintetiza os principais achados da pesquisa.

5.3.1 Resistências e divergências entre prescrições formais e ação local

Em diálogo com o que sugerem Pires (2019) e Lotta e Pires (2020), nesta categoria intermediária foram agrupadas as categorias iniciais que reproduzem desigualdades referentes aos contextos em que as orientações institucionais apontam para maior inclusão, expansão do acesso ou focalização em grupos vulneráveis, mas a resistência dos agentes implementadores em colocar

essas orientações em prática pode levar a déficit de atenção/ação, invisibilidade ou formas inadequadas de se abordarem públicos necessitados de apoio público. Nela ficam evidenciados desafios do controle hierárquico e da prestação de contas, bem como as contradições entre comportamento discricionário e o princípio burocrático do tratamento isonômico com base em critérios não prescritos pela lei ou comando superior.

5.3.1.1 Representação/retratação criminal – “é você quem sabe”

Uma escrivã estava tentando agendar o retorno de uma mulher preta e pobre (que estava muito nervosa) com duas testemunhas para dar continuidade ao processo. A senhora dizia que não tinha ninguém que pudesse ir à delegacia e a agente insistia:

- Nenhuma amiga, nenhuma colega? A senhora não trabalha? Não tem um parente? Não tem ninguém pra quem contar essa história e vir aqui testemunhar?
 - Eu tenho um irmão... – disse a usuária.
 - Ele não poderia vir? – perguntou a escrivã.
 - Acho que sim, mas só tem ele... Não tem mais ninguém que possa se envolver nisso... Eu vou ter que desistir...
 - A senhora não pode desistir. Se não vierem as testemunhas, nós vamos investigar mesmo assim, só vai ficar mais difícil – disse a escrivã taxativa.
 - É que ele [se referindo ao acusado]... – comentou a usuária.
 - Esqueça ele. Não estamos aqui para fazer as pazes de ninguém não, nossa tarefa é investigar. Ele cometeu dois crimes contra a senhora, incluindo o de lesão. A senhora foi no IML não foi? – interrompeu a escrivã.
 - Sim – disse a senhora.
 - Então... Tente conversar com alguém... Eu estou sozinha e preciso continuar o atendimento. Vou anotar seu nome aqui, tente arranjar duas pessoas para virem aqui com a senhora no dia x. Próxima!
- (DC, 11.05.222)

Essa foi a primeira cena que presenciei no meu primeiro dia de campo, ainda na porta da delegacia, antes mesmo de falar com qualquer pessoa, enquanto esperava alguém para me apresentar. Na ocasião eu não podia imaginar o quanto esse tipo de diálogo se repetiria e o quanto seu teor adquiriria um caráter central para meu estudo. Por isso, ainda que ele não tenha sido protagonizado por um BNR, optei por iniciar esta sessão com ele afim de evidenciar a relevância das questões em torno da representação e retratação criminal nos contextos de violência contra as mulheres e seus potenciais de reproduzir desigualdades.

Resgato brevemente algumas questões que já foram tratadas a fim de sustentar meus argumentos. Antes da LMP, os casos de violência contra as mulheres eram tratados como crimes

de menor potencial ofensivo e, a partir da perspectiva da justiça restaurativa, os JECRIM buscavam promover a conciliação entre as partes, sem que fosse oferecido qualquer tipo de proteção às mulheres. Neste contexto, era comum que as mulheres fossem induzidas a desistir de levar o processo adiante e isso era alvo constante das críticas feministas. Foram feitas mudanças incrementais na legislação a fim de sanar o problema, porém, por parte dos operadores judiciais persistia a insistência para que as mulheres renunciassem à representação (LINS, 2014).

Somente com a LMP essa questão passa a ser enfrentada de forma mais contundente, pois, a partir dela, determinados tipos de crime se tornam automaticamente um inquérito criminal²⁵, como lesão corporal e estupro. Já nos crimes considerados de menor potencial ofensivo como calúnia, injúria e difamação, fica à critério da denunciante escolher se deseja representar criminalmente contra o acusado ou não.

A LMP também inova com relação à retratação criminal, popularmente conhecida como “retirar a queixa”. Segundo a legislação, é necessário um procedimento próprio para a retratação da vítima nas ações penais públicas condicionadas, exigindo que a renúncia à representação seja manifestada em audiência perante o juiz, antes do recebimento da denúncia. Para a justiça, depois de oferecida a denúncia, a representação do ofendido será irretroatável. Igualmente nos casos em que o crime é de maior potencial ofensivo.

Nas situações em que se instaura o inquérito, é necessário que as usuárias retornem à delegacia com duas testemunhas que ajudem a comprovar a situação de violência. Esse processo aparentemente protocolar ou procedimental tem implicações nas vidas das mulheres e estas variam de acordo com sua raça e classe como veremos a seguir.

Conforme dito em diálogos informais pelos BNR e confirmado pela minha observação, a maior parte das mulheres buscam a 1ª DEAM para denunciar crimes como injúria, calúnia, ameaças e difamação, de modo que cabe a elas decidirem se querem ou não representar criminalmente contra os acusados. Essa pergunta, em geral, é feita ao término do BO e, ao contrário de outras perguntas que são feitas de forma bastante protocolar, com base no sistema online, a questão da representação é perguntada de formas variadas para as usuárias: “se quiser representar criminalmente contra ele, a senhora volta aqui com duas testemunhas no dia marcado”, “a senhora quer que ele responda criminalmente ou acha que a protetiva vai dar conta?”, “como é, vai querer representar ou não?”,

²⁵ A ser investigado pela polícia e, posteriormente, pela justiça. Os inquéritos seguem para a justiça após a conclusão do processo na polícia civil, ou seja, BO realizado, provas anexadas, testemunhas ouvidas, laudos médicos anexados e pareceres dos agentes.

“vai representar contra ele não, né?”, “a senhora vai querer que ele responda na justiça?”, “a senhora quer que ele vá preso?”, “você só quer a protetiva ou quer representar? É você quem sabe”.

A variedade de modos de fazer a pergunta – alguns mais isentos, outros que já sugerem a resposta, outros mais ríspidos ou impacientes – repercute nas respostas das usuárias. Além disso, na maioria dos casos, apesar de ser uma questão técnica, os BNR não explicam às mulheres do que se trata a representação ou, quando o fazem, o fazem de forma insatisfatória (“vai querer que ele responda na justiça?” Ou “quer que ele vá preso?”).

Devido à natureza deste estudo, não é possível estabelecer uma relação causal inequívoca entre o modo de perguntar e a resposta das mulheres, mas alguns comentários podem ser tecidos diante do fato de que a imensa maioria das mulheres usuárias optam por não representar. Ao perguntarem de forma que já induza a uma resposta negativa, os BNR podem estar tentando simplificar a rotina de trabalho da 1ª DEAM, encerrando ali mesmo o caso. A princípio isso atinge igualmente às mulheres. Os comissários podem também fazê-lo com base na sua interpretação do caso ou de falas da usuária ao longo da lavratura do BO e isso pode afetar especialmente às mulheres negras já que o imaginário social trata com naturalidade a violência sofrida por este grupo social, diante dos sucessos esforços do sistema racista para desumanizar a população negra (NEVES, 2022).

As mulheres podem responder negativamente à pergunta por não entenderem do que se trata a representação criminal e, do mesmo modo, isso pode ter consequências específicas para mulheres com baixa escolaridade que são, em sua maioria, mulheres pobres e mulheres negras e pobres. Mulheres com maior escolaridade eram, em geral, de classe média e, na sua maioria, eram brancas e era este grupo o único que eventualmente ia à 1ª DEAM com advogados que pudessem “traduzir” o teor da pergunta. A fala seguinte ilustra bem esses pontos:

Pouquíssimas [mulheres] representam. Na verdade elas nem entendem essa linguagem, então quando a gente fala, a gente não pergunta se elas querem representar porque elas vão dizer que sim porque quando elas vêm pra cá elas querem tudo. Então a gente pergunta com outras palavras, pra elas entenderem o que é representar. Eu diria que uns 90% das mulheres não representa, elas querem simplesmente que os agressores deixem elas em paz. E aí a gente só representa sem ela querer se for uma lesão grave, que aí não tem como não representar. (DC, 27.08.22)

Outros pontos que podem explicar elas não quererem representar são as características típicas da violência contra as mulheres que é um tipo de violência que envolve relações de

intimidade e/ou afeto. Isto é, para que a mulher possa pleitear o lugar de vítima, nos casos de violência, não basta que ela comprove sua honestidade, é necessário também a desumanização do seu agressor. Para a mulher em situação de violência, a desumanização do seu agressor significa a desumanização de sua própria família, o que faz com que o processo penal se torne muito mais penoso para ela (MELLO; VALENÇA, 2020). Para as mulheres negras, isso é ainda mais forte, uma vez que sobre a população negra o peso da desumanização e os estereótipos acerca da violência são muito latentes (NEVES, 2022).

Há ainda o medo que as mulheres, em especial as negras e pobres, têm da polícia devido ao seu histórico de atuação violenta nas periferias e contra a população negra (CRENSHAW, 1991; AKOTIRENE, 2019); e, por fim, a questão das testemunhas. Para muitas mulheres, conseguir trazer duas pessoas para testemunharem em seu favor é um desafio por causas variadas (e não excludentes entre si). Elenco aqui algumas delas: vergonha da situação pela qual estão passando, dificuldade de expor algo que acontece no ambiente doméstico/privado, escassez de uma rede social que possa ajudá-la e o horário que as testemunhas têm de comparecer (horário comercial e atendimento por ordem de chegada).

Esses fatores podem afetar de maneira específica às mulheres negras e pobres devido à sua maior vulnerabilidade social e devido aos estigmas que já recaem sobre elas – como a ideia de que a população negra é violenta e a hipersexualização das mulheres negras (CRENSHAW, 1991; ALMEIDA; PEREIRA, 2012). Segundo Akotirene (2019), a fim de se proteger dos estereótipos aos quais são submetidas, as mulheres negras, acabam agindo segundo uma ética comunitária contra a intervenção pública. Os diálogos a seguir ilustram essa discussão:

- Ele vai ser investigado, vai falar com o juiz, a senhora vai ter que trazer duas testemunhas – explica o comissário D.
- Não sei, moço... Eu queria que ele parasse de ir na minha casa me ameaçar. Não sei se alguém vai querer vir testemunhar – disse a usuária.
- Você só quer que ele lhe deixe em paz, né? – conclui o comissário D.
- É – ela respondeu e acrescentou – eu vou só querer protetiva e se eu conseguir as testemunhas eu volto aqui, tá? Porque não é todo mundo que quer se meter nessas coisas... – ela conclui frustrada. (DC, 27.08.22)

- Não sei se quem sabe da história vai querer vir testemunhar – pondera a usuária e acrescenta – a cunhada dele [do acusado] sabe de tudinho, ela foi me socorrer várias vezes, mas não sei se ela viria por ser parente dele...
- Então vamos fazer assim, a senhora não representa, faz só a solicitação da protetiva e a gente vê se esse remédio funciona, se não a senhora volta aqui e a gente vê o que faz... – sugere o comissário K. (DC, 06.10.22)

Ainda com relação a este ponto, pontuo que a única mulher transexual que vi na 1ª DEAM ao longo do campo esbarrou justamente na dificuldade de levar as testemunhas. Isso indica que para algumas mulheres, as que não pertencem aos segmentos hegemônicos da sociedade, a representação criminal pode reproduzir desigualdades já existentes.

No que diz respeito à retratação criminal, apesar de em alguns casos não ser possível “retirar a queixa”, a minha observação evidenciou que alguns artifícios podem ser adotados pelas mulheres que desistem de levar adiante o processo (seja a ação condicional ou incondicional), como não comparecer com as testemunhas, comparecer, mas dizer que não quer mais dar seguimento ao caso, não ir ao IML fazer exame de corpo de delito etc. Não raro essas estratégias são orientações dos próprios BNR, mas também houve situações em que os comissários deram orientações conforme a legislação. O trecho abaixo exemplifica uma das situações:

- Por que você quer tirar [a queixa]? – pergunta o comissário D.
 - Porque ele parou de vir atrás de mim e a mãe dele todo dia me liga chorando com medo que ele vá preso – responde a usuária.
 - Foi o que que ele fez? – pergunta o comissário.
 - Agressão física e verbal – responde a mulher.
 - Então não retira aqui não, tem que ser na justiça [...] Se foi lesão corporal, não tira aqui não porque é incondicional – explica o comissário.
- (DC, 20.06.22)

Bem como os seguintes trechos do DC: “pelo telefone o comissário S orienta: se ela chegou a representar, é só comparecer à DEAM no dia marcado e dizer que não quer levar adiante o processo e pedir para suspender a MPU no Fórum” (DC, 02.07.22) e “chega uma mulher preta de classe popular, ela perguntou ao comissário S como fazer para retirar a queixa, ele explicou que só na Vara era possível fazer isso. A mulher assentiu e foi embora” (DC, 14.07.22).

Alguns comentários sobre esse ponto dizem respeito à diversidade de orientações dadas pelos BNR (além desses trechos, há muitos outros do mesmo tipo registrados no DC), nas quais alguns comissários orientam a se dirigir à Vara, outros dizem para retornar a 1ª DEAM e dizer que desistiu, podendo ainda um mesmo profissional dar uma ou outra orientação para cada caso. Mas, além disso, o que é central para análise é o silêncio dos BNR diante da demanda das usuárias de “retirar a queixa”; eles raramente manifestam qualquer tipo de reação como perguntar o porquê dessa decisão, se ela está de fato segura disso, orientar para algum serviço...

Esse proceder pode ser uma forma de respeitar a autonomia das mulheres, mas também pode ser um mecanismo de simplificação da rotina de trabalho ou, o que é mais grave, uma postura adotada diante da visão/entendimento de tais agentes sobre o fenômeno da violência contra as mulheres ou das próprias mulheres. Isto é, os agentes podem já ter naturalizado a violência contra as mulheres, em especial a violência cometida contra as mulheres negras, socialmente vistas como fortes e desumanizadas desde a escravização (NEVES, 2022), de modo a não se importarem com os rumos daquele processo.

Os BNR também podem considerar como baixo o potencial ofensivo de determinados crimes, tratando-os como coisas pequenas, a despeito do fato de ser amplamente sabido que os casos mais graves de violência contra as mulheres, que são os feminicídios, raramente são o primeiro episódio de violência, tendo começado bem antes, justamente, com fatos “pequenos”.

Uma postura de complacência com o acusado, justificada pela construção social da masculinidade, também pode ser vista como um elemento para pensar o silêncio dos BNR nesses casos, como fica ilustrado no seguinte trecho: “é só a senhora vir aqui no dia marcado e dizer que já tá de boa com ele e que não quer prejudicá-lo e, por isso, não vai levar adiante o caso” (DC, 15.08.22). Tal fala dá a entender que levar um processo adiante, ao invés de ser uma forma de assegurar a proteção da mulher em situação de violência, seria um modo de prejudicar o homem acusado de tê-la cometido.

Importa ainda dizer que é comum ser solicitado pela usuária, junto à “retirada da queixa”, a suspensão da MPU. Sobre isso, os BNR orientam a mulher a procurar o Fórum, pois conforme disse um comissário “a gente aqui só solicita, quem concede e quem suspende é o juiz” (DC, 14.07.22). Com a suspensão da MPU, a situação de risco da usuária fica ainda maior.

Também presenciei alguns casos em que foi facultada a mulheres visivelmente lesionadas a possibilidade de representar ou não. Efetivamente não entendi essas situações já que são casos em que a ação é incondicional, porém devido ao fluxo do serviço, não consegui me aprofundar mais nas razões para isso ter acontecido.

Por fim, ressalto que pensar criticamente a questão da representação e da retratação criminal por parte das mulheres em situação de violência, em especial das mulheres negras e pobres, não significa defender uma perspectiva punitivista do enfrentamento à violência. Ou seja, não é uma defesa de que o encaminhamento dos casos deva ser a prisão dos acusados. Ao contrário, escrutinar as causas da baixa procura por este tipo de encaminhamento é inclusive uma forma de pensar

melhores formas de lidar com o problema, formas que considerem, sobretudo, a perspectiva das mulheres negras e pobres, uma vez que, conforme argumenta Crenshaw (1991; 2002), as referências que orientam a criação das políticas de enfrentamento à violência costumam ter como referência as mulheres brancas e de classe média.

Isso porque o que a observação identificou foi um cenário mais ou menos parecido com o cenário anterior à LMP, no qual era comum que as mulheres fossem induzidas a desistir de levar o processo adiante e no qual parece persistir nos BNR que operam a LMP uma postura que incentiva pouco às mulheres, principalmente negras e pobres, a darem continuidade à representação criminal e, fundamentalmente, à sua proteção – em especial nos casos em que há suspensão da MPU.

Essa constatação levou ao enquadramento desta categoria inicial na categoria intermediária “resistências e divergências entre prescrições formais e ação local” uma vez que os achados apontam para a resistência dos agentes implementadores em colocar em prática as orientações previstas na LMP, o que pode levar ao déficit de atenção/ação, invisibilidade ou formas inadequadas de se tratar a questão da violência contra as mulheres que não pertencem aos grupos hegemônicos.

5.3.1.2 Processamento do serviço – “a rotina fez a gente aprender a lidar com as situações”

Conforme já apresentado, as políticas são marcadas pela crônica inadequação de recursos públicos disponíveis para as tarefas a serem desempenhadas pelos BNR. A escassez, portanto, acarreta na necessidade de simplificações no exercício das tarefas e leva à criação de rotinas, padrões, categorias etc. que permitam dar conta das mesmas. Nessa seção tratarei de forma específica dos mecanismos processuais adotados pelos comissários da 1ª DEAM para darem conta do seu serviço. Isto é, embora essas estratégias mencionadas ocorram em todas as ações dos comissários, estando, portanto, presentes em todas as categorias analisadas, aqui serão tratadas aquelas relativas ao processamento cotidiano do serviço, os seus atos mais ordinários.

Adiante, trago alguns trechos de uma conversa informal com um dos comissários que ilustram bem esse processo de aprendizados e criações de estratégias por parte dos BNR para lidarem com sua rotina de trabalho: “no começo, os policiais não sabiam como proceder porque era tudo novidade, não havia protocolos, era uma forma nova de crime” (DC, 06.07.22), “a repetição dos casos, a rotina fez a gente aprender a lidar com as situações... no começo a gente

ficava em dúvida sem saber como agir numa determinada situação, mas com o tempo a gente aprendeu... ‘ah, eu já peguei um caso desse ’ e aí já sabia como agir” (DC, 06.07.22).

Um dos primeiros e mais surpreendentes mecanismos identificados foi o de tirar o telefone da delegacia do gancho. Na minha segunda ida à campo vi um agente tirar o aparelho (que fica na recepção) do gancho e só colocá-lo novamente cerca de uma hora depois. Esse não foi um episódio isolado. Outra vez, duas usuárias identificam a situação e, revoltada, uma delas disse “é por isso que a gente morre” (DC, 19.08.22), em seguida, a outra colocou o telefone de volta no lugar.

Por não ter uma pessoa destacada para fazer a triagem dos casos, em dias de muito movimento é comum que a 1ª DEAM fique bastante caótica, com muito barulho, discussões entre usuárias por conta da ordem de atendimento etc. Algumas vezes os BNR não agem diante do caos, em outras eles tentam colocar alguma ordem no local: perguntam quem vai para o cartório e orientam quem devem procurar lá, organizam a fila para o BO, excepcionalmente, abrem uma sala ociosa para lavratura de BO’s e, eventualmente, usam do seu “poder de polícia” para resolver conflitos – aqui, mais uma vez, o tom das falas varia de acordo com a interlocutora.

Ainda com relação à triagem, ao conversar sobre a rotina de trabalho na polícia, um dos comissários diz “antes tinha um policial aqui que ficava na triagem. Mas que triagem? Quando a gente ia atender a mulher era de Olinda. Ele só perguntava se era BO e mandava aguardar. Tem que perguntar onde mora, quem é o acusado, essas coisas” (DC, 27.08.22), evidenciando que a criação da triagem foi uma criação para melhor operacionalização do serviço. Houve ainda episódios em que a triagem não foi feita e mulheres que não deviam ser atendidas na 1ª DEAM acabaram aguardando bastante tempo para serem atendidas, diante disso, alguns BNR abriam exceções e faziam os atendimentos iniciais (depois encaminhavam as mulheres para as delegacias responsáveis), outros simplesmente as mandavam embora sem nenhum atendimento. Às vezes, os comissários precisavam negociar entre si para decidir como proceder nesses casos.

Um dos outros protocolos da 1ª DEAM é que ao entrarem para fazer o BO, as mulheres estejam sós. Ou seja, não é permitido que entrem com acompanhantes (parentes ou familiares), exceto quando são advogados/as (o que é quase uma exclusividade das mulheres brancas e de classe média). No entanto, presenciei diversas vezes em que esse procedimento não foi seguido e, via de regra, as exceções eram concedidas para as mulheres brancas e de classe média.

Apesar de não ser o foco da análise, a etnografia realizada permitiu identificar alguns “erros” no atendimento às mulheres em situação de violência: mulheres com lesões que não foram

encaminhadas para o IML, BO's muito simplificados que comprometeram o encaminhamento do caso, mulheres que não foram encaminhadas para solicitarem MPU. É importante destacar que não eram eventos rotineiros, mas que aconteceram algumas vezes; falhas inerentes à atividade humana. Alguns desses erros foram resolvidos imediatamente por algum outro BNR que identificou o ocorrido, outros demandaram que usuárias retornassem à delegacia, como ilustrado nas falas a seguir: “eu fui na 4ª Vara e a juíza disse pra eu voltar aqui porque o BO tá muito resumido aí a protetiva não foi deferida” (DC, 20.09.22) e “a mulher não escreveu o que eu contei” (DC, 07.11.22).

Ainda com relação à lavratura do BO, trago a seguinte passagem do DC:

Em algum momento da manhã, o delegado de plantão foi até a sala de BO dar algumas orientações aos comissários acerca do preenchimento dos BO's, ele lê o que os comissários fizeram e sugere algumas adaptações. Mais pra frente, a conversa se detém nas diretrizes para o BO que fica colado numa das paredes da sala e que passou a valer a partir de uma portaria do DPMUL. Enquanto o delegado lê o papel, os comissários explicam que foi uma tentativa de padronizar os BO's, Um deles adotou um tom irônico para se referir à quantidade de detalhes exigidos, como, por exemplo, o estado emocional da vítima. O delegado então diz:

– O BO sai quase como uma ouvida...
 – Mas a gente faz mais simples, doutor – explica o comissário D.
 (DC, 24.08.22)

Ela evidencia a opção deliberada, por parte dos BNR de irem contra a prescrição formal, a fim de simplificar sua rotina de trabalho. As consequências disso, como visto, podem ser várias e podem afetar de maneira diferente as distintas mulheres. Argumento isso com base no fato de que uma das mulheres que precisou voltar ao serviço por conta de um BO “mais simples” era uma mulher preta, que na ocasião estava com farda de trabalho (indicando que estava em horário de trabalho ou que tinha pedido para ser liberada mais cedo); quais as repercussões desse erro na vida dessa mulher? Possível desconto no seu salário, impacto no seu orçamento por ter que custear um novo deslocamento até a delegacia, risco de perder o emprego. Ou seja, as consequências de um atendimento mal feito podem ser ainda mais danosas pelo fato dela ser uma mulher da classe trabalhadora – o que seria diferente para uma mulher de classe social mais abastada. Além dos riscos elencados, há ainda o risco de sofrer nova violência já que a MPU não foi deferida, esse risco acomete a todas as mulheres que passam por essa situação.

Com relação às condições de trabalho e à infraestrutura da 1ª DEAM, algumas notas: lá não há água para as usuárias beberem; com frequência falta água e banheiros, *xadrez* e demais salas ficam sujos; eram comuns que os BNR reclamassem de agentes de outras delegacias e departamentos que iam fazer extra na 1ª DEAM, mas não conheciam bem os procedimentos, dificultando o trabalho da equipe; havia reclamações quanto ao volume de trabalho: “é fazer BO, é atender telefone” (DC 11.08.22). Essas questões são trazidas aqui porque são geridas, fundamentalmente, pelos comissários, evidenciando o quanto é burocrático o seu trabalho.

Outras situações em que foi possível perceber a adoção de estratégias para simplificação da rotina de trabalho foram as vezes em que um comissário encaminhou usuárias, sem motivo aparente²⁶, para ser atendida ou pelas escritãs ou pela delegada: “vamos lá, conversar de mulher pra mulher talvez ajude” (DC, 14.07.22). O trecho a seguir, ilustra a criação e o compartilhamento entre os BNR de uma estratégia usada para processar casos difíceis em que as usuárias aparentam ter problemas de saúde mental:

Os comissários ficaram conversando sobre como atender esses tipos de caso. O comissário S disse que tem ficar engatando uma pergunta na outra “quem foi? Como foi? O acusado mora onde?” sem dar muito tempo para a mulher pensar e aí ela vai ficando nervosa e desiste. Ele conta ainda o caso recente de uma usuária que veio prestar queixa dizendo que na sua rua tinham mais de 30 estupradores. A estratégia do comissário para lidar com a situação, segundo seu próprio relato, foi perguntar o nome de cada um deles até que num determinado momento a usuária disse que não lembrava mais o nome dos outros. Ele então reproduziu rindo o que disse a ela “tudo bem, agora deixe com a gente que nós vamos investigar e prender tudinho”. (DC, 15.08.22).

Por fim, a observação permitiu identificar diversas situações em que encaminhamentos que estou chamando de extra protocolares, isto é, ocasiões em os BNR deram orientações para além das habituais para as usuárias. Isso acontecia, em geral, nos casos em que havia violência física ou que o acusado já era monitorado eletronicamente, ou seja, nos casos em que a mulher era considerada uma “vítima de verdade” conforme será discutido mais adiante.

Em consonância com Pires e Lotta (2019), a análise dessa categoria permitiu identificar o uso pelos comissários da 1ª DEAM de estratégias de *coping* – mecanismos empregados pelos trabalhadores para lidar com incertezas, estresse e exigências psicológicas, além de permitir o

²⁶ Era um caso relativamente comum em relação aos demais e a mulher não estava mais nervosa ou abalada do que a média.

domínio do fluxo de atividades, por meio do racionamento de serviços e da seleção, triagem e priorização de clientes; *creaming* – tipo especial de racionamento de serviços que envolve a seleção de casos simples e bem definidos ou a priorização dos casos com mais chance de sucesso e protelação dos complexos ou indesejáveis; e *gatekeeping* – associada às modificações, por parte dos trabalhadores, de suas concepções de clientes, às reinterpretações da elegibilidade dos usuários e ao desenvolvimento de critérios informais, ou, ainda, à imposição de custos adicionais no acesso a bens e serviços públicos.

Diante da discussão realizada, esta categoria inicial foi agrupada na categoria intermediária “resistências e divergências entre prescrições formais e ação local” uma vez que as estratégias criadas para processamento do serviço evidenciam contradições entre comportamento discricionário e o princípio burocrático do tratamento isonômico com base em critérios não prescritos pela lei ou comando superior, bem como dificuldades de controle hierárquico.

5.3.1.3 (Des) articulação da rede – “o serviço lá tá errado”

Diante da complexidade do fenômeno da violência contra as mulheres, são necessárias políticas em diversas áreas e em diversos níveis (municipal, estadual e federal) para enfrentar a problemática. Esse entendimento é mais uma das inovações previstas pela LMP, assim, ela normatiza a criação da chamada rede de enfrentamento à violência. Nesse sentido, esta seção vai discutir como se dá a articulação da 1ª DEAM com os principais serviços disponíveis para as mulheres em situação de violência, quais sejam o CRCL – responsabilidade do município do Recife – e as casas-abrigo – responsabilidade do estado. Além disso, serão comentadas a desarticulação com demais políticas públicas de outras áreas e outras questões relativas à atuação dos BNR nesta seara.

Com relação ao CRCL, a maioria dos encaminhamentos para ele eram feitos pelas escritãs, após a solicitação de MPU, mas também houve ocasiões em que os próprios comissários orientaram as usuárias a procurarem o serviço ou ainda explicaram a elas, quando perguntados, o endereço e telefone. A proximidade entre esses serviços facilita a ida das usuárias de um serviço para o outro e, conseqüentemente, sua articulação. Também houve casos de encaminhamento contrário, do CRCL para a 1ª DEAM; inclusive houve um caso em que uma advogada do serviço acompanhou uma usuária. Este tipo de procedimento foi o único que presenciei que oportunizou a uma mulher

pobre ter acompanhamento jurídico. As consequências disso serão discutidas mais detidamente adiante.

No que diz respeito à articulação com a política de abrigo, presenciei alguns casos em que o encaminhamento era abrigar as usuárias, mas foram poucos. De maneira geral, parece predominar entre os BNR e as mulheres em situação de violência uma descrença em relação ao serviço. Isso fica ilustrado pelo seguinte diálogo:

- Abrigo?! Que abrigo? Eu quero é viver a minha vida, não quero viver presa não. Eu tenho a minha casa, graças a Deus... – diz a usuária, mulher negra e de classe popular.
- É, abrigo só em último caso... – diz o comissário D.
- Deus me livre! Mas quando você liga o povo pergunta logo se você está em segurança, se precisa de abrigo... – completa a usuária.
- É, serve de nada não... – diz o comissário D. (DC, 03.08.22).

Já em outra ocasião, o tom da usuária é outro e indica um desejo de ser atendida pelo serviço. Desejo esse que é completamente intermediado e influenciado pela perspectiva de um dos comissários:

No abrigo a senhora não pode sair pra lugar nenhum, não pode trabalhar, não pode usar o telefone... o abrigo é o seguinte, a gente liga pro pessoal, elas vêm aqui, fazem um questionário, um monte de pergunta pra ver se a pessoa tem perfil. Pelo que eu estou vendo, a senhora não tem perfil, a senhora trabalha, cuida do seu neto... o abrigo é como uma prisão”. Não consigo ouvir bem o que a usuária responde, só que está com medo porque ele [o acusado] tem uma arma. (DC, 26.07.22)

Sem dúvida, há muitas controvérsias em torno da política de abrigo, conforme minha própria dissertação aponta (GUIMARÃES, 2018), no entanto, dissuadir as usuárias de acessarem o serviço ou omitir a possibilidade dele, parece uma conduta inadequada, cujos efeitos são especialmente danosos para as mulheres negras e pobres devido à sua maior vulnerabilidade e dependência do Estado para sair da situação de violência.

Um caso em particular ilustra a complexidade da articulação da referida rede: uma mulher pobre e branca procurou o CRCL porque ela e sua mãe estavam sendo ameaçadas de morte pelo seu ex-marido. Junto às profissionais do serviço a usuária decidiu que queria ir para uma casa-abrigo e como o protocolo para ingressar na mesma requer a lavratura de um BO, as mulheres foram encaminhadas para a 1ª DEAM acompanhadas pelas advogada e coordenadora do CRCL.

Ao ser informado pela advogada que eram necessários dois BOs, o comissário ficou reticente e disse para ela ir falar com a delegada. Após fazê-lo, o procedimento foi autorizado, o BNR, no entanto, resiste:

- Nunca vi isso, como é que eu vou fazer dois BOs referentes a um mesmo fato?
- questiona um dos comissários.
- Pois é, a gente costuma fazer um BO só, mas é uma exigência do pessoal de lá
- diz a delegada referindo-se à política de abrigamento e retorna para sua sala.
- Isso tá errado, o serviço lá tá errado – insiste o comissário. (DC, 28.08.22).

A advogada e as usuárias não disseram nada, mas ficaram visivelmente constrangidas diante das reclamações. Quando enfim a usuária começou a relatar o ocorrido ela mencionou o bairro de uma outra cidade da região metropolitana e se instalou outra celeuma: os comissários argumentavam que se não ocorreu em Recife não poderia ser registrado na 1ª DEAM, a advogada explicou que o conflito teve início lá, mas que a ameaça propriamente dita ocorreu em Recife, além do que as usuárias residem no Recife. Preocupada, a advogada conversava com a coordenadora, ela interveio e depois de muita negociação entre os/as profissionais dos dois serviços, os comissários decidiram que fariam o BO lá, mas que a MPU teria que ser solicitada no local onde ocorreu o crime. A coordenadora do CRCL ainda tentou argumentar que não daria tempo, pois a equipe de abrigamento já estava a caminho, mas o agente não considerou.

Como já foi dito, essa foi a única vez que vi uma advogada de um serviço acompanhando uma usuária; se a usuária não tivesse acompanhada pela equipe, o desfecho do caso possivelmente teria sido outro diante de tantas divergências dos BNR quanto aos procedimentos; além disso, a usuária ou ficou sem MPU porque foi abrigada ou então a equipe jurídica do serviço de abrigamento vai precisar dispende tempo e recurso para realizar algo que poderia ter sido feito na DEAM naquela ocasião diante da especificidade e complexidade do caso.

A discussão feita aponta para uma relativa articulação da 1ª DEAM com os demais serviços da rede de enfrentamento à violência, isto é, uma articulação que apesar de algumas dificuldades e entraves funciona, pois foram efetivamente verificados encaminhamentos entre os referidos serviços. No entanto, outro tipo de (des)articulação se demonstrou significativa ao longo do campo: uma grande quantidade de mulheres com problemas de saúde mental ou que faziam uso problemático de drogas procura a 1ª DEAM, a maioria são mulheres pobres e negras.

Nestas ocasiões, os BNR demonstram uma completa inabilidade em lidar com estas usuárias, em encaminhar suas demandas através da articulação com serviços do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e expressam sem nenhum constrangimento opiniões estigmatizadas e preconceituosas sobre as mesmas (ainda que não na frente delas), a exemplo das frases “a gente brinca que aqui devia ter um carro do Ulisses Pernambucano [hospital psiquiátrico], tanto pras clientes quanto pra gente porque é cada coisa...” (DC, 06.07.22) e “essa daí [se referindo a uma usuária negra e pobre] tem que apertar o botão de reset” (DC, 26.07.22).

Conforme discutido na seção anterior, os BNR criaram entre si formas de processar esses casos e elas, além do deboche, envolvem encaminhamentos para outras delegacias – o que implica em jogar as usuárias de um lugar para o outro sem resolver seu problema – ou atendimento na própria DEAM, mas sem os devidos encaminhamentos, somente como uma forma de simplificar sua rotina de trabalho.

Trago ainda um último caso: uma mulher negra e pobre que tinha feito BO e solicitado MPU contra o sobrinho que, como retaliação, cortou o abastecimento de água da sua casa e ela não sabia o que fazer. O comissário a atendeu, disse que não podiam fazer nada por ela ali e orientou que ela procurasse a Compesa. Ainda que a situação não se assemelhe aos outros casos agrupados nesta categoria, ele exemplifica a complexidade das situações de vulnerabilidade às quais mulheres negras e pobres estão submetidas e para a qual autoras como Crenshaw (1991) e Almeida e Pereira (2012) apontam.

Diante do demonstrado, pode-se dizer que a articulação da 1ª DEAM com outras políticas públicas da rede de enfrentamento à violência contra as mulheres ainda têm pontos de tensão protagonizados pelos BNR, apesar de indicativos de integração a partir da promulgação da LMP. Quanto à articulação com outras políticas como Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) Centros POP (voltados para a população em situação de rua) etc., a observação evidenciou a sua inexistência.

Evidenciou ainda o despreparo dos BNR para lidarem com mulheres em situação de adoecimento mental ou que fazem uso problemático de drogas, na medida em que fazem do deboche um lugar comum baseado em preconceitos e estereótipos. Em todos os casos, as principais afetadas pelas repercussões disso são as mulheres negras e pobres, pois são quem mais depende do Estado, através das políticas públicas, para romper com situações de violência. O que também corrobora com o argumento de Crenshaw (1991) de que os casos de violência envolvendo mulheres

não hegemônicas têm especificidades que os tornam mais complexos. (Re) produzem-se, portanto, violências simbólicas, mas também com efeitos materiais contra essas mulheres por parte dos BNR da 1ª DEAM.

Diante do discutido, a referida categoria inicial se enquadra na categoria “resistências e divergências entre prescrições formais e ação local” pois demonstrou haver resistência dos BNR em colocar as orientações previstas pela LMP em prática no que diz respeito à articulação com demais serviços da rede, em especial com os serviços que não são diretamente relacionados ao enfrentamento à violência.

5.3.1.4 Contatos/influência – “eu conheço a delegada”

Dentre o observado em campo um tipo específico de desigualdade tornou-se evidente, aquela na qual pessoas tinham prioridade no atendimento por conhecerem alguém que trabalha na 1ª DEAM. Na maioria das vezes, a pessoa conhecida era a delegada, podendo ser também algum agente policial como investigadores ou escrivães. Essa rede de contatos privilegiava quase que totalmente às mulheres brancas e de classe média – tendo havido uma única exceção em que a pessoa beneficiada era uma mulher negra.

Houve vezes em que o atendimento foi feito diretamente pela delegada e outras em que foram abertas exceções para lavratura de BO referente a crimes que não tinham nada a ver com a LMP ou qualquer outra violência de gênero (exemplos: golpe sofrido por idosa em uma agência bancária ou dois homens registrando o desaparecimento da mãe); em outras ocasiões, as mulheres eram atendidas com mais celeridade; ou ainda, os atendimentos de usuárias que conheciam alguém seguiram o protocolo da 1ª DEAM, mas ao serem atendidas pelos BNR elas faziam questão de deixar evidente quem eram (dizendo nome e sobrenome) e quem conheciam.

Também tinham prioridade no atendimento usuárias que vinham acompanhadas de amigos ou familiares policiais (de outros departamentos). Era visível uma atitude cordial, para não dizer corporativista, por parte dos comissários diante desses “colegas”. O trecho a seguir ilustra isso:

Às 11:06h chegaram duas mulheres brancas e de classe média, uma delas era a vítima e a outra era policial aposentada que estava acompanhando a amiga. Foi a policial quem tratou diretamente com o comissário S pedindo orientações, ele então pediu que a vítima entrasse na sala de BO e a atendeu de portas fechadas, o que não é comum, exceto em casos de violência sexual. (DC, 11.11.22).

Esse tipo de prática, como visto, favorece as mulheres brancas e de classe média, que são as que têm contatos que exercem alguma influência na polícia, facilitando seu atendimento em relação às mulheres que não gozam de tal rede. Estas, por sua vez, são as mulheres dos grupos sociais não hegemônicos e que mais uma vez sofrem com a desigual distribuição de capital simbólico (BOURDIEU, 2013) cuja consequência é a (re) produção de desigualdades cujos efeitos são materiais e simbólicos.

Esse achado inesperado da pesquisa empírica levou ao enquadramento desta categoria inicial na categoria intermediária “resistências e divergências entre prescrição formal e ação local” uma vez que evidenciou os desafios do controle hierárquico (neste caso a hierarquia influenciava negativamente, promovendo um atendimento não igualitário por parte dos BNR), bem como as contradições entre comportamento discricionário e o princípio burocrático do tratamento isonômico com base em critérios não prescritos pela lei, mas sim pelo comando superior.

5.3.2 Classificação e julgamento no acesso a bens e serviços públicos

Estão agrupadas nesta categoria intermediária as categorias iniciais relativas aos sistemas de classificação criados pelos agentes implementadores para operacionalizar seu trabalho. Tais sistemas permitem que os burocratas rapidamente diferenciem os usuários e lhes designem as respostas cabíveis – prestação dos serviços, dedicação extra, dureza, negação, pedidos adicionais de documentação etc. Esse processo de classificação mistura as categorias formais fornecidas pelos atos normativos, que dão suporte à política pública, com julgamentos morais baseados em valores, estereótipos e pré-concepções dominantes de uma sociedade (PIRES, 2019).

Valores, normas sociais e preconceitos incorporam definições coletivamente compartilhadas de status e posições relativas de grupos sociais. Assim, quando estes são mobilizados pelos agentes envolvidos na implementação para julgar os usuários dos serviços, pode reproduzir representações culturalmente legitimadas de merecimento ou desprezo. Tais normas, valores e preconceitos partilhados pelos agentes influenciam diretamente a discricionariedade na triagem, classificação dos casos e redefinição de critérios de elegibilidade (HARRITS, 2019).

5.3.2.1 Interpretações da Lei Maria da Penha – “o pessoal pensa que porque aqui é a delegacia da mulher a gente atende todas mulheres”

Conforme já foi dito, a LMP é a principal norma que orienta os trabalhos das DEAMs. Ela se destina especificamente aos casos de violência doméstica e familiar. Com base nisso, nesta seção, discutirei como a LMP é manejada no cotidiano da política em análise, as implicações disso para a compreensão do fenômeno da violência contra as mulheres propriamente dito e as consequências disso na vida das mulheres, em especial as pertencentes aos grupos não hegemônicos.

Como se demonstrará, o processo de interpretação da LMP é o principal locus para atuação discricionária dos BNR, o que repercute diretamente na (re) produção de desigualdades no processo de implementação do serviço. A fala “muitas mulheres chegam muito alteradas, é difícil até de entender, traduzir o que aconteceu, o que elas querem, precisam” (DC, 06.07.22) é muito simbólica pois utiliza as palavras *entender* e *traduzir* para descrever o processo de transformar em tipos criminais os fatos narrados pelas mulheres que procuram a 1ª DEAM. Outra fala que ilustra bem esse processo é “a gente sabe classificar um caso como Maria da Penha ou não” (DC. 06.07.22). Este processo de classificação, como veremos, é altamente marcado por questões subjetivas.

Ao longo da etnografia realizada, pude identificar quatro categorias de fatos-crime pelos quais as mulheres recorriam à 1ª DEAM: 1) crimes comuns envolvendo mulheres – aqueles sem relação com desigualdade de gênero; 2) crimes intrafamiliares – aqueles relacionados à violência familiar que tinham mulheres como vítimas; 3) crimes clássicos de violência contra as mulheres – aqueles baseados na desigualdade de gênero cometidas por parceiros ou ex-parceiros íntimos; e 4) crimes não clássicos de violência contra as mulheres – aqueles que não se enquadravam em violência doméstica e familiar, mas que eram baseados na desigualdade de gênero ou que não eram somente violência doméstica e familiar, mas se inter-relacionavam com violência baseada em desigualdades de gênero. O quadro abaixo sintetiza essa classificação.

Quadro 5 - Tipos de fatos-crime pelos quais as usuárias procuravam a 1ª DEAM

| Categoria | Descrição | Exemplos |
|--|--|--|
| Crimes comuns | Crimes sem relação com desigualdade de gênero | Furtos, golpes, brigas entre vizinhos etc. cuja vítima era mulher |
| Crimes intrafamiliares | Crimes relacionados à violência familiar que tinham mulheres como vítimas | Briga entre parentes (mulher vítima), geralmente envolvendo disputa de bens e imóveis, roubos dentro do ambiente doméstico (mulher vítima), violência contra idosas perpetrada por parentes etc. |
| Crimes clássicos de violência contra as mulheres | Crimes baseados na desigualdade de gênero cometidas por parceiros ou ex-parceiros íntimos contra mulheres | Lesão corporal, injúria, calúnia etc. |
| Crimes não clássicos de violência contra as mulheres | Crimes que não se enquadravam em violência doméstica e familiar, mas que eram baseados na desigualdades de gênero ou que não eram somente violência doméstica e familiar, mas se inter-relacionavam com violência baseada em desigualdades de gênero | Ameaças de estupro online, retirada de fotos com conotação sexual, ameaças à integridade das mulheres por disputas envolvendo questões cíveis, criminais e outras |

Fonte: elaboração própria da autora (2023)

Os casos da categoria 1 eram automaticamente encaminhados para delegacias comuns no momento da triagem informal e esta não é uma questão problemática, já que os fatos efetivamente não têm nada a ver com desigualdade de gênero. Os crimes da categoria 2 são prontamente atendidos pelos comissários, pois estão respaldados pela LMP sem maiores dificuldades interpretativas. A seguir alguns exemplos: “a usuária é uma mulher idosa e parda que está denunciando seu filho por xingamentos e humilhações” (DC, 11.08.22) e “às 16:08h chega uma ocorrência trazida pela PM, uma briga entre irmãos, ambos pretos, motivada pela disputa de uma

herança familiar” (DC, 11.08.22), “outra ocorrência: um sobrinho que tentou matar as tias, segundo as vítimas para ficar com a herança delas” (DC, 15.08.22)

Um olhar mais refinado pode indicar que apesar da previsão na legislação, a motivação do crime comumente está mais relacionada a questões geracionais e à vulnerabilidade à qual mulheres idosas e adoecidas estão submetidas do que às desigualdades de gênero propriamente ditas, podendo, portanto, ser um caso investigado de maneira mais apropriada pela Delegacia do Idoso. Isso porque a maioria dos crimes envolve o apossamento indevido de benefícios sociais e aposentadorias das idosas ou disputas por imóveis e outros bens. É impossível afirmar de maneira contundente que os referidos crimes acontecem independente do gênero de suas vítimas, o que busco problematizar aqui é uma eventual sobrecarga do sistema de justiça com investigações desse tipo e que, virtualmente, podem comprometer a investigação de casos em que a questão da desigualdade entre mulheres e homens é a motivadora dos crimes.

Os crimes da categoria 3 são aquilo que estou chamando de crimes clássicos de violência contra as mulheres, os que se enquadram exatamente na LMP por se tratarem de violência doméstica e/ou familiar, assim, são atendidos na 1ª DEAM, em geral, de maneira automática. Respostas padrão como a que segue ilustra isso: “o comissário D explica à usuária que lá só são atendidos casos de violência doméstica ‘quando um marido, um namorado, um ex-namorado é quem comete... se ele não é nada seu nem mora na mesma casa, a senhora tem que ir na delegacia do bairro, na delegacia comum’” (DC, 20.06.22).

Os crimes da categoria 4, por sua vez, são crimes que não estão previstos na LMP por não terem sido cometidos por parceiros íntimos, nem por familiares e/ou por não terem ocorrido no ambiente doméstico. No entanto, o que defendo aqui é que estes são crimes que tem como base a desigualdade de gênero, ainda que não sigam o “script” dos casos clássicos, pois envolvem a sexualidade das mulheres, seus corpos objetificados de mulheres – o que é precisamente o núcleo de controle do patriarcado – e colocam em risco sua integridade física e emocional. Também se enquadram nesta categoria, os crimes que mesclam violência urbana com violência de gênero. Nesse contexto, a decisão por atender ou não às mulheres vítimas destes crimes varia enormemente de acordo com a discricionariedade dos comissários. Ilustro essa categoria com os seguintes trechos do DC:

Uma mulher parda e pobre é chamada para fazer o BO. O comissário D a acomoda e pergunta contra quem é a queixa, ela diz que é contra um homem que tirou fotos “das partes” dela.

– Mas ele é o que da senhora? – questiona o comissário D.

– Nada, eu não conheço ele – responde a usuária.

– Então é na delegacia do bairro, não é aqui não. Aqui é só quando é marido, ex-marido, namorado... (DC, 11.08.22).

Por volta das 11h chegou outra ocorrência: uma jovem preta de origem popular foi ameaçada por seu companheiro com uma arma de fogo, parentes chamaram a polícia e ele fugiu levando a filha do casal de dois anos. Quem fez a triagem do caso foi o comissário S, ele ficou confuso quanto ao procedimento – a princípio ele achou que o flagrante ainda estava vigente, depois o comissário K explicou que por ser pai e não ter nenhum processo judicial que o impeça de conviver com a filha, o fato de ter levado a menina não configurava crime. (DC, 10.10.22).

Após explicar e ilustrar as categorias de crimes que identifiquei ao longo do trabalho de campo, parto para discutir a ação discricionária dos BNR em cada uma delas, demonstrando o quão subjetivo é o trabalho de “tradução” dos comissários, o quanto as excepcionalidades do cotidiano de um serviço exigem respostas humanas de tais profissionais e o quanto sua agência é atravessada pelas estruturas sociais racistas, machistas e classistas.

Na categoria 1, identifiquei uma única exceção fruto de uma ação discricionária: uma ocasião em que uma mulher branca e de classe popular chegou machucada após uma briga com a vizinha, o comissário E fez a triagem e disse que embora não fosse caso de DEAM, ele iria atendê-la porque ela estava lesionada.

Na categoria 2, conforme argumentei, as mulheres que chegavam para ser atendidas por terem sido vítimas de violência intrafamiliar o eram, mas houve uma vez que uma mulher negra e pobre procurou a 1ª DEAM dizendo que seu celular tinha sido roubado dentro da sua própria casa, ela atribuía a responsabilidade à sua enteada, o comissário K, no entanto, disse que não era “caso de DEAM” e a orientou a procurar a delegacia do bairro.

Mais relevante do que isso, me parece o fato de que alguns agentes ficavam especialmente sensibilizados diante de casos que envolviam idosas, dirigindo-se a elas, inclusive, de forma carinhosa como “meu anjo” e “meu amor”. Talvez a senilidade fizesse com que tais usuárias fossem classificadas como “vítimas de verdade” (LINS, 2014), uma vez que os crimes denunciados não envolviam aspectos da vida moral e sexual dessas mulheres, não requerendo, portanto, um julgamento dos BNR quanto à sua conduta adequada ou não. Esse argumento será melhor desenvolvido oportunamente. Por ora importa dizer, com base em Mello e Valença (2020), que há

um condicionamento político e cultural segundo o qual as mulheres devem ser protegidas em função de sua fragilidade, entretanto, nem todas as mulheres são reconhecidas como frágeis, as idosas, eu argumento, costumam sê-lo.

As categorias 3 e 4 são as que mais interessam à análise, por estarem contidos os crimes efetivamente baseados em desigualdades de gênero. Nesse sentido, irei tratá-las de maneira mais aprofundada em relação às categorias anteriores. Com relação à categoria 3, os casos clássicos de violência, alguns comentários merecem ser tecidos. Embora a maioria dos casos fossem aceitos na triagem inicial, houve situações em que mulheres foram impedidas de acessar o serviço já naquele momento, um exemplo notório foi de uma mulher que ligou para a 1ª DEAM e recebeu a seguinte orientação: “quando é mulher contra mulher tem que ser na delegacia do bairro, aqui é pra quando o acusado é homem” (DC, 18.05.22). Embora eu não tenha como saber qual era a queixa, a orientação dada pelo comissário foi baseada em uma interpretação equivocada da LMP, uma vez que nela as vítimas sempre serão mulheres, mas a violência pode ter sido cometida tanto por homens quanto por mulheres.

Devo ressaltar que no meu período em campo, não vi mulheres denunciando outras mulheres que fossem suas parceiras íntimas por violência, mas escutei um diálogo em que um dos comissários dizia ter prendido duas mulheres no semestre. A pouca procura de lésbicas e bissexuais pelo serviço pode refletir, menos do que um baixo índice de violência entre estas mulheres, o medo de serem revitimizadas ao procurarem o serviço devido aos estigmas e preconceitos aos quais costumam ser submetidas pela sociedade heteronormativa²⁷.

Outra questão relevante é que, ao serem atendidas para fazer o BO, já depois da triagem informal, os casos podem receber tratamentos diferentes; alguns são levados em maior consideração, outros são colocados em xeque e a mulher precisa se explicar muito, praticamente precisa convencer o comissário do que está relatando. Essa diversidade de tratamentos e encaminhamentos varia de acordo com o tipo de violência que está envolvida na situação – casos onde há lesão costumam ser mais considerados do que os que envolvem agressões verbais, ameaças etc. – e de acordo com a interlocutora – mulheres empobrecidas, mulheres com baixa escolaridade, mulheres com problema de saúde mental, mulheres que fazem uso de drogas etc. tendem a ter sua palavra mais colocada em questão e a ter encaminhamentos menos contundentes. Isso ocorre

²⁷ Refere-se à heteronormatividade, ao conceito de que apenas os relacionamentos entre pessoas de sexos opostos ou heterossexuais são normais ou corretos, que enxerga a heterossexualidade como a norma numa sociedade.

porque, conforme já argumentado, as mulheres devem ser protegidas em função de sua fragilidade, mas uma vez que nem todas as mulheres são reconhecidas como frágeis, nem todas as mulheres merecem proteção (MELLO; VALENÇA, 2020) e o reconhecimento dessa fragilidade está profundamente relacionado à raça e à classe das mulheres.

— Plantão passado uma mulher veio de madrugada passando por dentro de num sei onde [se referindo a um bairro periférico considerado perigoso] pra denunciar o marido que tinha chamado ela de puta, rapariga... É muita vontade, viu? Um perigo danado – comenta S.

— E naquelas chuvas que a gente ficou preso aqui? Veio mulher denunciar ofensa – completa K.

— Se fosse pra trabalhar não ia – conclui E. (DC, 10.07.22).

— Qual a última vez que ele lhe agrediu? – pergunta o comissário K.

A usuária, branca e de classe popular, não responde com precisão e diz outras informações, como há muita gente falando na sala, eu não consigo entender com clareza. Mas escuto o comissário dizer:

— Ele querer tirar os filhos da senhora não configura um crime. Eu preciso de informações mais concretas, está tudo muito solto – diz o comissário.

A mulher mostra alguns áudios de whatsapp com o acusado lhe fazendo ameaças, diz que ele a persegue, não aceita que ela tenha outro relacionamento e sempre atrela tudo aos filhos. O BO, enfim, é feito. (DC, 14.07.22)

Na própria recepção uma usuária preta e de classe popular começou a relatar um longo histórico de violência perpetrada por seu companheiro, na sua narrativa estavam fortemente presentes elementos de violência psicológica. O comissário K a interrompe e pergunta:

— Mas o que ele fez hoje para a senhora chamar a PM?

— Eu botei ele pra fora de casa e ele tá na casa de um amigo, aí passou a noite bebendo e de manhã cedo foi pegar a farda do trabalho, ele não tem carteira assinada, ele faz bico num mercadinho, aí eu entreguei pela grade mesmo a farda e ele perguntou se eu tava feliz com a humilhação que eu tava fazendo ele passar e aí começou a me xingar, a me difamar, quebrou coisa e eu fiquei com medo dele destelhar a casa e entrar ou tentar outra coisa... – explicou a usuária.

— Mas ele chegou a ter contato com você? – pergunta o comissário, se referindo a ele ter a agredido.

— Não, foi só xingamento e ameaça – disse ela.

— A senhora quer que a polícia faça o que pela senhora? – perguntou o comissário e a mulher ficou em silêncio, ele então mudou a pergunta – a senhora veio fazer o que na delegacia?

— Prestar queixa, ter medida protetiva, fazer o que for possível para ele voltar pro lugar dele – respondeu a mulher muito abatida.

(DC, 24.09.22)

Ainda com relação a esse ponto, presenciei casos em que mulheres chegaram com lesões graves autoprovocadas durante situações de violência e foram tratados como casos menos

importantes já que as agressões não tinham sido provocadas pelo acusado. Ao fazê-lo, os BNR parecem ignorar as diferentes dimensões de terror envolvidas nos contextos de violência.

Por outro lado, presenciei situações em que casos clássicos eram tratados com prioridade (do ponto de vista procedimental) em relação a outros mais problemáticos, sendo atendidos primeiro do que outros que haviam chegado antes. Casos, por exemplo, em que o acusado estava com monitoramento eletrônico e tentava se aproximar da usuária. Também houve situações em que mulheres de outros municípios procuraram o serviço e foram atendidas por estarem lesionadas, não seguindo o protocolo de atendimento da 1ª DEAM. Testemunhei ainda uma situação em que um comissário, sensibilizado diante do caso, propôs a uma usuária parda e pobre que retornasse no dia seguinte para tentar conversar com a delegada para que ela intercedesse extrapolando os limites de atuação da 1ª DEAM.

A partir do exposto, podemos pensar que a discricionariedade dos BNR nestes casos é potencialmente determinada pela tentativa de simplificar suas rotinas de trabalho (por exemplo: encaminhando prioritariamente os casos clássicos e considerados mais graves como os que o acusado é monitorado eletronicamente e que podem ter encaminhamentos e desfechos mais concretos) e por julgamentos que fazem para classificar se um determinado caso envolve ou não uma “vítima de verdade” (LINS, 2014). Isto é, de acordo com o tipo de violência sofrida e com quem é a mulher em situação de violência, os BNR determinam se aquele caso merece ou não sua credibilidade e investimento.

Estes achados estão em consonância com o argumento de que as demandas das mulheres diante do sistema de justiça criminal são submetidas a um intensa “hermenêutica da suspeita” que envolve constrangimentos e humilhações ao longo do inquérito policial e do processo penal; que vasculha a moralidade da vítima – para ver se é ou não uma “vítima de verdade” –, sua resistência – para ver se é ou não uma vítima inocente; e que é reticente em condenar somente pelo exclusivo testemunho da mulher – dúvidas acerca da sua credibilidade (ANDRADE, 2004). Isso será discutido mais profundamente adiante.

As consequências negativas dessa ação discricionária tendem a afetar prioritariamente as mulheres que não pertencem aos grupos sociais hegemônicos, quais sejam as mulheres negras, pobres, lésbicas e bissexuais já que atendem menos aos critérios que fariam delas “vítimas de verdade”. Isso ocorre porque suas ações são moralmente julgadas com base em estereótipos (ALMEIDA; PEREIRA, 2012), porque são desumanizadas pelo processo do racismo (NEVES,

2022) e porque são tidas como menos frágeis (MELLO; VALENÇA, 2020). Tal ação discricionária pode barrar a entrada dessas mulheres no serviço, podem produzir violências simbólicas ao colocarem sua palavra em dúvida e podem produzir encaminhamentos ruins que levem à desproteção dessas mulheres, (re)colocando-as em situação de vulnerabilidade.

Com relação à categoria 4, ela é, possivelmente, o principal achado desta pesquisa, pois evidenciou que dentre as situações de violência que levam às mulheres a procurarem o serviço, muitas não se enquadram exatamente na LMP mesmo sendo baseadas no patriarcado ou atravessadas por ele²⁸. Por não estarem em conformidade evidente com a referida legislação, a margem para atuação discricionária dos BNR em cada caso se torna muito grande (bem maior, por exemplo, do que as margens dos casos clássicos) e as repercussões são bastante sérias para as mulheres negras e pobres.

Dentro desta categoria foram identificadas muitas situações semelhantes em que foi dispensado um tratamento diferente para mulheres negras e brancas, entrecortada pela classe social como ilustrado a seguir:

Uma usuária preta e pobre é atendida pelo comissário K, ao explicar o caso, ele a encaminha para a delegacia de crimes cibernéticos. Ela sai revoltada e com medo porque ela e seu filho estão recebendo ameaças virtuais de estupro e assassinato. Seu marido, que está preso, está sendo jurado de morte quando sair da cadeia. (DC, 28.06.22).

Chega uma usuária branca e classe média dizendo que o pai do seu filho fez um vídeo na internet expondo o processo que está em tramitação referente à pensão alimentícia [...] Pelo seu relato e a partir das perguntas que o comissário K faz ainda na recepção, o caso não envolve violência doméstica e familiar propriamente ditas. O comissário K discute com o comissário S sobre o caso:
— Como ele é parte do processo, não cabe denúncia pelo fato dele estar expondo o caso... – diz um.
— Podemos tentar encaixar o processo como crime de *stalking*²⁹... – rebate o comissário K. (DC, 02.07.22).

As situações trazidas ocorreram em plantões imediatamente consecutivos, na primeira, a despeito do seu caráter claramente patriarcal, manifestado na ameaça de estupro, o comissário encaminha a usuária para outro serviço, enquanto no segundo caso, onde a questão de desigualdade

²⁸ Conceito segundo o qual a dominação masculina se manifesta nas estruturas e instituições sociais e no processo de socialização que define os papéis de gênero para homens e mulheres. Para ver mais, voltar na seção 2.1.

²⁹ O crime de *stalking* é definido como perseguição reiterada, por qualquer meio, como a internet (*cyberstalking*), que ameaça a integridade física e psicológica de alguém, interferindo na liberdade e na privacidade da vítima.

de gênero é bem mais sutil, os BNR debatem entre si e constroem juntos uma alternativa para atender a usuária branca. No processo de “tradução” dos fatos em crimes, parece que eles só entenderam a língua de uma delas, a branca.

Outras situações também evidenciam que diante das margens para atuação discricionária mulheres brancas são privilegiadas: a ocasião que uma mulher branca e classe média chegou para fazer BO após ter sofrido violência em um shopping em outro município, ela não conhece o acusado, o que seria motivo para ela não ser atendida na delegacia especializada, mas o comissário que a atende a encaminha para a DEAM de onde o fato ocorreu; por outro lado, a mulher parda e pobre que teve suas partes íntimas fotografadas por um desconhecido só foi atendida depois de insistir muito e de ter sido apoiada por outras usuárias que aguardavam e que se manifestaram em seu favor. De outras vezes, mulheres brancas (pobres e de classe média) foram atendidas na 1ª DEAM mesmo a queixa principal sendo da área cível, isto é, por envolverem questões relativas à guarda dos filhos, à pensão alimentícia etc. – pois o comissário disse que se havia xingamentos, eles podiam “tentar enquadrar na LMP”.

Trago ainda outra situação, a mais extrema que presenciei e que justamente por isso, já foi trazida aqui, mas que devido ao seu perverso simbolismo merece ser discutida em maior profundidade, pois corrobora com o argumento que venho desenvolvendo:

Uma usuária que estava indo embora da 1ª DEAM volta e comunica às escrivãs:

— Tem um homem dando numa mulher aqui na praça, chute, empurrão e tudo – diz ela espantada e pergunta – não é flagrante não?

— Vou pedir aos meninos [comissários] para darem uma olhada – responde uma das escrivãs.

O comissário K aparece e vai até o lado de fora da DEAM, de onde vê a situação e volta dizendo:

— São dois moradores de rua.

Ele não intervém. Cerca de dez minutos depois chegam duas mulheres brancas de classe média, são mãe e filha, a filha foi atendida no fim de semana, fez BO, mas não quis solicitar MPU, agora voltou para isso. Do lado de fora, a mulher negra que avisou da situação grita: “ele vai matar ela, moço!” se referindo à agressão que ainda acontecia na praça. O comissário K prossegue no atendimento às duas. Do lado de fora, a mulher que havia sido atendida na DEAM grita para a mulher em situação de rua: “venha dar parte, moça! Não aceite isso não!”. Eu fico chocada com a situação e completamente inerte.

Do lado de dentro, o comissário K explica detalhadamente o procedimento da MPU à mãe da vítima enquanto ela preenche o formulário que ele havia entregue a ela. Eu nunca havia visto ele explicar de maneira tão detalhada a MPU... (DC, 18.07.22).

Nesta ocasião, a mulher preta em situação de rua que estava apanhando naquele exato momento é ignorada, enquanto a mulher branca de classe média cuja demanda era bem menos urgente é atendida com toda presteza e cordialidade. Considerando que a decisão de agir desse modo foi tomada por um mesmo BNR, no mesmo dia, no mesmo turno de trabalho, inclusive diante da presença de uma pessoa estranha ao funcionamento do serviço e que estava ali justamente para estudá-lo, quais elementos podem ser mobilizados para compreender tal postura?

Argumento, com base em Pires (2019), que a decisão foi tomada com base em julgamentos morais baseados em valores, estereótipos e pré concepções dominantes de uma sociedade. Ou seja, a avaliação pessoal feita pelo comissário (que era o único BNR presente naquele momento na 1ª DEAM) sobre qual usuária “merecia” ser atendida ou sobre qual usuária de fato sofria violência passível de ser enquadrada na LMP foi moldada a partir das estruturas sociais que além de patriarcais são classistas e, fundamentalmente, racistas.

Isso porque no momento em que o BNR diz “são dois moradores de rua” ele desconsidera a possibilidade de haver violência patriarcal entre populações vulnerabilizadas, a possibilidade desta violência ocorrer fora do ambiente doméstico, desconsidera que ali poderia existir uma relação íntima que caracterizasse o crime como violência doméstica ou familiar. O agente, portanto, naturaliza a violência sofrida diante dos seus olhos por uma mulher preta que vive em situação de rua; ele retira dela toda a sua humanidade, exatamente como supõe o racismo (NEVES, 2022) e a recoloca em um lugar de vulnerabilidade e invisibilidade cujas consequências podem custar a sua própria vida.

O que a análise feita nesta seção demonstra é que o processo de interpretação da LMP feita pelos BNR que atuam na 1ª DEAM é o principal lócus para ação discricionária por parte de tais agentes. Influenciam na sua tomada de decisão elementos estruturais a partir dos quais eles fazem seus julgamentos sobre quais casos e quais mulheres merecem mais ou menos atenção, deferência e solicitude. As diferenças nos tratamentos dados têm efeitos simbólicos e materiais e afetam de maneira específica as mulheres negras.

Importa dizer ainda, a partir da classificação feita dos tipos de crimes pelos quais as mulheres buscam à 1ª DEAM, que, muitas vezes, as violências sofridas pelas mulheres pobres e pelas mulheres negras não são aquelas interpretadas de imediato como violência doméstica e familiar, isto é, os casos clássicos. Comumente, a violência que motiva tais mulheres a buscarem o serviço mescla elementos de outras formas de violência ou se manifesta de forma não usual, não

sendo necessariamente identificada como um caso a ser atendido naquela delegacia. Isso teria a ver com o emaranhado de opressões e situações de vulnerabilidade ao qual essas mulheres estão submetidas conforme já argumentaram Crenshaw (1991) e Almeida e Pereira (2012). Assim sendo, este é o público que tem mais dificuldade de ter suas demandas atendidas e encaminhadas e, conseqüentemente, sua vida livre de violência assegurada.

Com base no argumento de Harrits (2019) de que valores, normas sociais e preconceitos incorporam definições coletivamente compartilhadas de status e posições relativas de grupos sociais e que quando estes são mobilizados pelos agentes envolvidos na implementação para julgar os usuários dos serviços, pode reproduzir representações culturalmente legitimadas de merecimento ou desprezo, é possível afirmar que se (re) produzem desigualdades contra as mulheres negras e pobres a partir da interpretação da LMP por parte dos BNR. Por isso, tal categoria inicial foi alocada na categoria intermediária “classificação e julgamentos no acesso a bens e serviços públicos”.

5.3.2.2 Suspeita e culpabilização da vítima – “e por que você foi se encontrar com ele?”

Conforme já foi introduzido, Andrade (2004) argumenta que o machismo rege o sistema de justiça criminal fazendo com que as demandas das mulheres em situação de violência diante dele sejam submetidas a um intensa “hermenêutica da suspeita”. Esse processo envolve constrangimentos e humilhações ao longo do inquérito policial e do processo penal; vasculha a moralidade da vítima – para ver se é ou não uma vítima de verdade –, a sua resistência – para ver se é ou não uma vítima inocente; e é reticente em condenar somente pelo exclusivo testemunho da mulher – dúvidas acerca da sua credibilidade. A observação em campo permitiu que fossem identificadas diversas situações em que isso estava evidente. Esta seção discutirá a postura dos BNR em suspeitarem da palavra das usuárias que procuravam o serviço, bem como realizarem julgamentos culpabilizando as vítimas pelas violências sofridas. Tudo isso considerando como a raça e a classe dessas mulheres influenciam nesse processo e os efeitos disso.

A seguir, um compilado de situações em que foi possível constatar a palavra das mulheres sendo colocada em dúvida pelos BNR:

Às 11:11h chegou uma usuária branca de classe média acompanhada de sua filha adolescente para denunciar descumprimento de MPU. Ao contar a história a usuária disse que foi torturada pelo acusado durante a madrugada:
– Foi torturada?! – pergunta o comissário S espantado.

- Sim, eu me encontrei com ele e... – responde a usuária.
 - Ele lhe amarrou, lhe prendeu, lhe arrastou pra você ir se encontrar com ele? – insiste o comissário.
 - Não... – disse a usuária.
 - E por que você foi se encontrar com ele? – interrompeu o comissário.
 - Ele me ameaçou – ela diz constrangida e gaguejando depois de um tempo em silêncio.
 - Na hora que você foi ao encontro dele, a sua protetiva morreu – disse enfaticamente o comissário S.
 - Mas ele sempre me ameaça, diz que vai matar minhas filhas, eu fiquei com medo – ela tentou se justificar.
 - Mas aí acabou – ele diz irredutível.
- (DC, 27.08.22)

Às 21:34h chega uma mulher preta e pobre para fazer BO contra seu ex-marido, pai do seu filho que a ameaçou com uma arma. Enquanto ela explicava o caso, houve o seguinte diálogo:

- Ele me mandou uma mensagem querendo conversar comigo, eu perguntei o que era que ele queria, ele desconversou, eu insisti, mas acabei aceitando. Ele foi na minha casa, quando eu vi, ele tava apontando uma arma pra mim – relata a usuária.
 - E por que essa intimidade toda, dele subir na sua casa? – interroga o comissário.
- A mulher gagueja, titubeia, fica claramente constrangida com a pergunta e diz:
- Porque eu não achei que era nada demais. (DC, 06.07.22).

Às 14:43h, a mulher parda que foi prestar queixa referente às fotos que tiraram dela entra para fazer BO.

- E tu tava onde que ele tava tirando foto tua?
- Eu tava na calçada conversando com minha vizinha, na frente de uma escola, acho que ele já tava lá tirando foto das meninas, tava cheio de adolescente lá... – explica a mulher. (DC, 11.08.22).

A mulher preta e pobre, parte da primeira ocorrência, foi interpelada ali mesmo na recepção pelo comissário K:

- Tu é o que dele [se referindo ao acusado]?
- Namorada – respondeu depois de pensar alguns segundos.
- É que ele [acusado] tá dizendo que vocês se conheceram ontem... – retrucou K.
- Já faz uns 3 ou 4 dias – disse a usuária. (DC, 22.10.22).

Para analisar tal proceder dos BNR, recorro aos argumentos da criminologia feminista segundo os quais há uma construção seletiva da vitimação, uma vez que o sistema distribui desigualmente a vitimação e o status de vítima. Para tal corrente teórica, o sistema de justiça criminal é patriarcal porque, precisamente como faz o patriarcado, seu núcleo do controle é a sexualidade das mulheres. Assim, ao invés de atentar para o fato-crime cometido, ele acende seus

holofotes sobre as pessoas (autor e vítima) envolvidas tendo como base os estereótipos socialmente difundidos.

Em relação às vítimas, o que orienta a classificação dos casos é a “lógica da honestidade”, isto é, o estabelecimento de uma grande linha divisória entre as mulheres consideradas honestas (do ponto de vista da moral sexual dominante) e que, portanto, podem ser consideradas vítimas pelo sistema, e as mulheres desonestas, que o sistema abandona na medida em que não se adequam aos padrões de moralidade impostos pelo patriarcado (ANDRADE, 2004). Argumento, com base em Almeida e Pereira (2012), que essa lógica da honestidade é profundamente influenciada também pela raça das mulheres, uma vez que uma série de características são atribuídas às mulheres negras com relação ao seu comportamento sexual.

Neste sentido, quando os BNR perguntam às mulheres “por que essa intimidade toda?”, “e por que você foi se encontrar com ele?”, “e tu tava onde?”, “tu é o que dele?” eles estão buscando mais elementos para exercer um julgamento a partir da lógica da honestidade que coloca em questão a veracidade do que as usuárias relatam, bem como o próprio valor dessas mulheres, influenciando na percepção que as mesmas têm de si próprias – o que fica evidente pelo constrangimento que sentem diante das perguntas.

No caso abaixo, o único de estupro que presenciei, embora não se tenha duvidado da veracidade do relato, a fala do BNR atribui a culpa da violência à mulher que bebeu além da conta. De modo que há um julgamento moral da conduta da usuária (branca e de classe média) que também pode ser explicado com base nos argumentos desenvolvidos:

- Um caso de estupro...
- Consegui entender – respondo lamentando.
- A mulher tomou todas e... – o comissário balança a cabeça negativamente e gesticula com os braços como quem diz “acabou-se”. (DC, 02.07.22).

Em uma conversa informal com um dos comissários na qual ele tecia comentários sobre sua percepção acerca dos casos atendidos na 1ª DEAM, ele dizia que eles envolvem questões como brigas, intrigas, difamação e, muitas vezes “as mulheres instigam os caras a continuar com as violências com áudios provocativos, mensagens de WhatsApp também violentas” (DC, 06.07.22). Segundo ele, na hora dos depoimentos elas omitem essas partes, mas quando eles vão ouvir os áudios ou elas mostram o celular, eles conseguem identificar que elas também tiveram agência nas situações. A leitura desse BNR está em sintonia com o argumento de Andrade (2004) de que nos

casos de violência contras as mulheres³⁰ se julgam, simultaneamente, confrontados numa fortíssima correlação de forças, a pessoa do autor e da vítima: o seu comportamento, a sua vida pregressa.

As situações mencionadas e discutidas até o momento envolvem mulheres diversas quanto à raça e classe, demonstrando o quanto o patriarcado é uma estrutura social poderosa e que atinge a todas as mulheres. No entanto, como veremos a seguir, as situações em que os BNR agiram de forma a incentivar as mulheres a denunciarem envolviam mulheres brancas de classe média. Embora não seja possível afirmar taxativamente o significado por trás disso, este dado da realidade pode apontar para o fato de que raça e classe hegemônicas dessas mulheres ajudam a compor o imaginário de que são verdadeiras vítimas.

– Estou com pena dele – diz a usuária branca de classe média.

– Se a senhora está denunciando, a senhora não está com pena dele, a senhora está rompendo o ciclo. Com pena a senhora não dá continuidade... pense direitinho – disse o comissário K.

Ele pergunta algo que não consigo ouvir e depois da resposta dela, prossegue:

– A senhora não já pegou cachimbo de crack nas coisas dele? Lhe digo, pela minha experiência, quem usa crack não tem nada a perder. Pense bem. (DC, 20.06.22).

Da sala de BO escuto o comissário K dizer à usuária branca e de classe média que ele estava atendendo: ‘você está fazendo a coisa certa, senão isso vira uma bola de neve’. Pelo que entendi (estava muito barulho nesse momento), a mulher estava bastante reticente em denunciar e solicitar a MPU. O comissário chegou a explicá-la que somente através da denúncia o sistema de justiça poderia fazer algo por ela, disse ainda que a entendia e explicou sobre o ciclo da violência, falou que era sempre assim, depois da briga havia a lua de mel, ficava tudo bem uns dias e depois voltavam os conflitos. (DC, 20.09.22).

Para concluir a discussão feita nesta seção, trago dois casos em que as mulheres foram expressamente culpabilizadas pelas violências sofridas. Embora uma delas tenha sido protagonizada por um PM, achei pertinente trazê-la porque com relativa frequência, ainda que temporariamente, eles cumprem o papel de BNR ao fazerem o primeiro atendimento às mulheres. Em uma delas, uma usuária pobre e parda envolvida em uma ocorrência não queria denunciar o agressor (não tinha sido ela quem tinha chamado a polícia, foi uma ligação anônima), um dos

³⁰ A autora fala em violência sexual, mas eu estendo o seu argumento para pensar as demais formas de violência devido à sua origem e objetivos comuns.

agentes militares tenta convencê-la a fazê-lo utilizando diversos argumentos preconceituosos como “ele tem cara de marginal” (DC, 10.07.22), “ele já foi preso e tudo” (DC, 10.07.22). A usuária parecia irredutível e diante da sua firmeza ele disse “se ele for bater em tu de novo, foi tu quem pediu” (DC, 10.07.22).

Na outra, eu estava conversando informalmente com um dos comissários a fim de obter mais informações sobre um determinado caso, ele não sabia dar maiores informações e arriscou dizer que a mulher estava naquela situação por ser pobre, eu disse que não era o caso, ao que ele respondeu sussurrando de modo que só eu escutasse: “ah, às vezes é a mulher que gosta de apanhar mesmo, às vezes é uma coisa na cabeça da pessoa que nada do que a gente disser vai adiantar...” (DC, 03.08.22).

Além da assustadora brutalidade das falas, as situações discutidas nesta seção revelam que o sistema penal promove uma inversão de papéis e do ônus da prova fazendo com que a vítima que acessa o sistema requerendo o julgamento de um crime acaba sendo ela própria julgada e precisando provar que é uma vítima de verdade (ANDRADE, 2004). Julgamento este que é baseado em uma visão patriarcal, classista e racista da lei, da polícia e da justiça. Dito de outro modo, com base nos valores amplamente difundidos pelas estruturas sociais, as mulheres em situação de violência não apenas correm o risco de não serem consideradas vítimas, mas podem ser convertidas pelos BNR da 1ª DEAM em culpadas com base na argumentação de que elas “foram ao encontro do acusado”, “beberam demais”, “estavam com intimidade demais com o acusado” etc. Embora esta realidade atinja a todas as mulheres, foram constatadas diferenças sutis que privilegiavam as usuárias eram brancas e de classe média.

Esta categoria inicial foi agrupada na categoria intermediária “classificação e julgamentos no acesso a bens e serviços públicos” uma vez que se identificou fortemente a prática de diferenciação das usuárias com base na “lógica da honestidade” (ANDRADE, 2004) por parte dos BNR e respostas diferentes por parte de tais agentes de acordo com ela. Esse processo de classificação está intimamente ligado a julgamentos morais baseados em valores, estereótipos e pré concepções dominantes de uma sociedade, conforme argumenta Pires (2019).

5.3.2.3 Espera e gestão do tempo – “muita mulher desiste por causa da demora”

De acordo com Auyero (2012), a espera é um mecanismo institucional que produz e reproduz a subordinação política. Inspirado em Bourdieu (1997), o autor argumenta que fazer as

pessoas esperarem sem, no entanto, tirar suas esperanças é componente fundamental da dominação. Em diálogo com estas teorias, essa seção discute a espera à qual as mulheres que buscam à 1ª DEAM são submetidas e a forma com os BNR gerem seu tempo e o das usuárias. Como veremos, o tempo de espera, as informações concedidas enquanto se espera variam de acordo com a raça e a classe da mulher que aguarda atendimento.

A questão da espera/gestão do tempo foi uma dimensão que identifiquei logo no começo do campo – tanto por já ter familiaridade com a literatura na área, quanto pela carga simbólica e efeitos materiais das situações em que ela era negociada. Em uma das minhas idas iniciais à delegacia, uma usuária branca e pobre, acompanhada de sua filha menor de idade, me perguntou se eu tinha bônus no celular para ela fazer uma ligação: “estou aqui desde de manhã, queria dar notícia em casa” (DC, 23.05.22). Digo que sim, já eram quase 14h. Ela fez o BO e estava esperando a escritã voltar do almoço para solicitar a MPU. Ela foi em busca de informação para saber se ainda demoraria e diante da ausência de respostas comentou “ninguém fala nada, dá vontade da pessoa ir embora” (DC, 23.05.22). A usuária e sua filha “almoçaram” uma pipoca.

Resgatando brevemente o fluxo de atendimento da 1ª DEAM, a lavratura do BO leva, em média, de 40 minutos a uma hora, depois as usuárias esperaram ser chamadas para solicitar a MPU – o tempo de espera é muito variável, indo de 10 minutos até uma hora ou mais. A solicitação da MPU leva cerca de 20 minutos. Além disso, se chegar uma ocorrência, ela é atendida prioritariamente e havia plantões em que elas chegavam aos montes. Portanto, um longo tempo de espera é uma realidade do serviço o que tornou frases como as que se seguem corriqueiras ao longo da etnografia: “cheguei aqui 11:45h, deixei o menino com a vizinha, meu deus...” (DC, 20.06.22), “muita mulher desiste por causa da demora” (DC, 20.06.22), “da outra vez, cheguei aqui 8h e só saí 14h” (DC, 06.07.22) “da outra vez cheguei aqui 13h e só fui sair perto das 18h” (DC, 03.08.22) “hoje o negócio tá devagar aqui” (DC, 03.08.22).

Nesse sentido, a etnografia realizada corroborou com o argumento de Lipsky (1980) de que os BNR enfrentam cotidianamente a crônica inadequação das políticas públicas diante das necessidades dos cidadãos, isto é, de um lado um imenso volume de trabalho, de outro recursos escassos para realizá-lo – inclusive o tempo. No entanto, também foi possível identificar doses de discricionariedade de tais agentes motivadas por questões mais ou menos subjetivas, de modo que ainda que a espera seja uma realidade para praticamente todas as usuárias que procuram o serviço, um olhar mais atento revela algumas desigualdades relativamente sutis entre elas.

Um primeiro comentário a ser feito é que algumas mulheres vão embora sem serem atendidas, elas desistem de esperar. Considerando a fragilidade em que muitas usuárias se encontram no momento da denúncia da violência, o medo que sentem, obstáculos como o tempo de espera podem ser uma “desculpa” para dissuadir tais mulheres de levarem adiante a denúncia. Além disso, esperar por muito tempo pode ser especialmente difícil ou até mesmo impossível para mulheres empregadas (que não podem faltar ao trabalho), mulheres desempregadas (que precisam encontrar modos de garantir seu sustento) ou mulheres responsáveis pelo cuidado com crianças, idosos ou pessoas doentes. Este é o perfil da maioria das mulheres pobres e muitas delas são também negras.

Como exemplificado pelo caso do início da seção, esperar longamente pode submeter as mulheres empobrecidas a situações adversas como sentir fome e não ter condições de fazer um lanche e não ter a possibilidade de tomar água, já que não é disponibilizada água para as usuárias beberem. Pode gerar constrangimentos nas mães que precisam levar as crianças para a 1ª DEAM (por não terem com quem deixá-las) diante de julgamentos feitos pelos BNR e por outras mulheres relativos ao comportamento das mesmas. Muitas das mulheres pobres que passaram por estas situações eram também negras.

Algumas outras situações, como a seguinte, expuseram de maneira mais evidente que para os BNR algumas mulheres merecem ser atendidas mais celeremente do que outras:

A usuária branca e pobre foi orientada a aguardar na recepção. Ela estava muito machucada e sob efeito de álcool e, talvez, de outras drogas. Enquanto espera, a usuária diz:

– A pessoa aqui toda lascada e ainda não acreditam em mim... para pô!

Pouco depois, chega uma mulher branca, classe média (está com roupa de médica) para fazer BO. Ela me pede informação, explico. Ela não fica satisfeita e bate na porta da sala de BO, menos de cinco minutos depois ela é atendida, enquanto a mulher da ocorrência segue aguardando. Por volta das 10h, a mulher branca pergunta ao agente F se vai demorar, ela reclama de dor. Ele diz que não pode fazer nada, que ela aguarde mais um pouco ou então vá à farmácia ser medicada. Ela pergunta:

– Posso ir?

– Pode – responde o agente.

A mulher então vai embora. Uma das escritãs ainda vai atrás dela, mas já era tarde. A delegada, quando chegou, ainda foi na sala de BO perguntar aos comissários sobre ela, eles responderam: ‘ela tava aí e sumiu’. (DC, 06.07.22).

Conforme já discutido, os BNR classificam não somente os tipos de violência sofridos pelas mulheres, como elas próprias (seu valor, seu merecimento), assim, a gestão do tempo de espera

também é influenciada por esses julgamentos. Neste caso, a usuária de classe média foi prontamente atendida enquanto uma mulher pobre cheia de machucados ficou aguardando e se sentindo desacreditada pela equipe, o que a levou, inclusive, a desistir do atendimento e ir embora, voltando para a situação de vulnerabilidade na qual se encontrava. Mais uma vez são feitos julgamentos em torno da moralidade das usuárias, da sua honestidade, da sua fragilidade e, a partir disso tudo, da sua necessidade ou não de proteção. Outros casos desse tipo aconteceram, tendo sido muito recorrentes interrupções no atendimento de mulheres negras para orientar ou tirar dúvidas de mulheres brancas que entravam na sala de BO sem o menor constrangimento. Isso será discutido melhor na seção seguinte.

Além dos fatos já narrados, também foram observadas situações em que os BNR orientavam as mulheres a voltar mais tarde ou no dia seguinte, algumas mulheres se recusaram alegando que tinham vindo de muito longe, outras assentiram. O caso a seguir ilustra isso:

Chega uma mulher preta e pobre com a filha bebê, seu ex-marido acabou de ser solto e mesmo com o monitoramento eletrônico, foi atrás dela e agrediu a ela e a filha, ambas estavam machucadas [...]. Essa usuária é atendida logo que chega, mas depois que o BO foi feito, demorou bastante para seu caso ser encaminhado, mesmo diante da sua gravidade e do choro persistente da bebê de poucos meses machucada com um hematoma na testa. O comissário K a explicou que não seria feita outra protetiva, mas sim o pedido de prisão dele. Para isso, ela e a filha precisariam fazer o exame de corpo de delito e ela precisaria ser ouvida pela delegada. A mulher concorda e diz 'faço o que for preciso pra ele ser preso e eu ter paz'. Um bom tempo depois, o comissário K retorna da sala de MPU e informa à usuária que ela deve voltar no dia seguinte pois a delegada disse que já tinha muita gente para ser ouvida naquele dia. A mulher concorda e fica aguardando o encaminhamento para o IML. (DC, 08.09.22).

Mais uma vez, as consequências desse tipo de orientação afetam de maneira especialmente danosa às mulheres pobres e negras (maioria moradora das periferias), já que implica em custos extras de deslocamento que elas podem não conseguir arcar e, principalmente, coloca sua própria vida em risco ao saírem da delegacia sem o devido encaminhamento.

Foram ainda observadas posturas arbitrárias adotadas pelos BNR, nas quais demoravam para atender às usuárias porque estavam vendo televisão, mexendo no celular, em horário de descanso (cujas regras nunca ficaram claras para mim ao longo do tempo em que estive em campo) ou conversando entre si. Todos os casos em que isso ocorreu as usuárias que foram deliberadamente deixadas aguardando eram negras. Abaixo um exemplo dessa situação:

Às 09:45h chega uma mulher preta e pobre para prestar queixa, o comissário D se encontra na recepção assistindo TV e ele lhe pergunta logo o bairro onde mora e contra quem é a queixa. Ela informa que mora em x³¹ e que a queixa é contra seu ex-marido. Ela está, portanto, dentro dos critérios. Ele pede que ela entre na sala de BO, ela fica lá dentro enquanto ele passa mais alguns minutos vendo TV antes de ir atendê-la. (DC, 07.08.22).

Conforme a discussão feita até o momento, pode-se dizer que o tempo de espera ao qual as usuárias são submetidas e a forma como o BNR gerenciam esse tempo varia de acordo com quem são essas mulheres, pois com base nesse julgamento os comissários tomam suas decisões. Com base em Auyero (2012), argumento que apesar de parecer algo fortuito, esse processo de espera e gestão do tempo produz de maneira interativa (entre usuárias e comissários) a mensagem de que quem espera deve seguir esperando. Por intermédio dessas interações, a espera se converte em um valor, indicador da perseverança e da “necessidade real” daquelas que sentam e esperam, às vezes por um dia inteiro, por um encaminhamento. Argumento que no caso das mulheres negras e pobres em situação de violência esperar resignadamente é um dos elementos que contribuem para provarem que são verdadeiras vítimas.

O autor faz ainda uma distinção entre os “pacientes do Estado”, ou seja, aqueles que aprenderam através da interação com os burocratas, que não há como ser diferente, sendo necessário esperar sem reclamar, dos “cidadãos com direito”, aqueles que podem vir a demandar melhor atendimento, celeridade, informações claras e objetivas. Neste caso, as pacientes do Estado parecem ser as mulheres negras e pobres, enquanto as cidadãs com direito são as mulheres brancas e de classe média.

Um outro conceito introduzido pelo autor é o de “espera tóxica”, e se refere à espera de cidadãos que vivem em áreas sob influência de radiação por indenizações e outras providências. Ele a denomina assim tendo em vista que os moradores estão efetivamente doentes e intoxicados e que cada demora a mais em sua relocação e indenização traduz-se em risco de vida aumentado. Mais uma vez pego emprestado seu conceito para pensar a situação das usuárias que recorrem à 1ª DEAM, pois a espera à qual são submetidas também implica em risco de vida.

Diante da discussão realizada, esta categoria inicial foi agrupada na categoria intermediária “classificação e julgamentos no acesso a bens e serviços públicos” haja vista que a questão da espera/gestão do tempo protagonizada pelos BNR tinha como base a classificação das usuárias e

³¹ A localidade foi omitida para preservação do sigilo.

dos casos a serem processados com base em valores a elas associados forjados pelas estruturas sociais racistas, patriarcais e classistas. A espera era, inclusive, motivo para desistência para algumas mulheres, bem como para sua desproteção e vulnerabilidade.

5.3.3 Regulação moral das interações

Nesta categoria intermediária estão agrupadas as categorias iniciais relacionadas à ideia de que ser um beneficiário de uma política pública traz consequências ao sujeito para além do serviço prestado ou do benefício concedido. Dito de outro modo, serviços concedidos aos cidadãos comumente são acompanhados da expectativa de contrapartidas comportamentais, de modo que ser beneficiário, na prática, pressupõe formas “certas” de ser e agir. Essa regulação moral de condutas pode ser exercida tanto pelos agentes de implementação sobre os usuários quanto por estes mesmos ou suas comunidades.

5.3.3.1 A postura das usuárias – “eu não sou feminista não”

Em consonância com o que propõe Auyero (2012), Pires (2019) argumenta que os serviços concedidos aos cidadãos são acompanhados da expectativa de contrapartidas comportamentais. Na prática, portanto, ser beneficiário de uma política pressupõe formas “adequadas” de ação. Essa regulação moral de condutas pode ser exercida tanto pelos agentes de implementação sobre os usuários quanto por estes mesmos ou suas comunidades. Também nessa linha, a sociologia do guichê francesa (DUBOIS, 1999; 2019) sugere que os encontros cotidianos entre usuários e BNR podem afetar o sentido de lugar, posição e estima social dos usuários.

Os atores sociais constroem conjuntamente a partir da interação, o sentido e a inteligibilidade da situação de interação por meio de ajustes dos papéis sociais e intenções (LOTTA e PIRES, 2019). Como consequência disso, o processamento de casos requer acordos e alinhamentos sucessivos entre burocratas e usuários; essa interação ocorre em contextos de desigualdades sociais preexistentes, o que gera desigualdade entre as capacidades destes atores influenciarem e coproduzirem as situações. Considerando tudo isso, nesta seção discutiremos a postura das usuárias diante dos BNR, levando em consideração sua raça e classe, escrutinando quais as consequências para o atendimento que recebem.

Um primeiro achado diz respeito à diferença de posturas entre as usuárias ao chegarem à 1ª DEAM. Diante da inexistência de algum/a recepcionista no serviço, algumas mulheres adotam a postura de aguardar até que algum agente apareça e a oriente; outras perguntam para quem já está aguardando como devem proceder; e outras entram diretamente na sala de BO (a mais próxima da recepção) para se informar. Mais uma vez, a etnografia realizada demonstrou que diferenças que poderiam parecer aleatórias, na verdade, tem a ver com as desigualdades sociais.

A postura da imensa maioria das mulheres brancas, em especial as de classe média, era adentrar imediatamente na sala de BO para pedir informações, mesmo que os agentes estivessem em atendimento e/ou que a porta estivesse fechada. As mulheres negras (a imensa maioria das que recorreram ao serviço enquanto estive em campo eram também pobres ou de classe popular) costumavam, em sua maioria, esperar que alguém aparecesse para poder se informar. Já as mulheres brancas pobres ou de classe popular tinham posturas mais variáveis. Ressalto que houve exceções em todos os grupos, o que evidencia que o pertencimento a um grupo social não determina a forma de ser e agir daquele indivíduo, em absoluto, mas aponta para algumas reflexões sobre a construção social de algumas de suas características. Antes de aprofundar essa discussão, trago alguns trechos do DC para ilustrar o argumento:

Por volta das 15h chega uma mulher branca e me pergunta onde faz o BO. Eu aponto a sala, ela entra e, ao falar com o comissário que faz a triagem inicial, é encaminhada para outra delegacia pois não mora em Recife. Ela assente e vai embora. Minutos depois uma mulher preta chega e também me pede orientação. Eu aponto a sala e ela opta por esperar alguém sair de lá para falar. (DC, 23.05.22).

Às 9:48h duas mulheres pretas se postam diante da porta da sala de BO para aguardar informações, não batem nem abrem. Ao chegar na 1ª DEAM, uma dessas mulheres fica meio desorientada, olha ao redor procurando alguém que possa a orientar. Uma das mulheres que aguarda na recepção diz: “tem que falar com alguém lá de dentro [apontando para a sala de BO], essa recepção aqui [se referindo ao balcão] é só caô”. (DC, 06.07.22).

As reclamações, relativas ao tempo de espera, à ordem da fila etc., diretamente feitas para a equipe, bem como os pedidos extra de informação também foram, em sua maioria, protagonizados por mulheres brancas: “Uma usuária branca entra na sala do BO e pergunta se eles [os comissários] não estão chamando quem está aguardando lá fora porque, segundo ela, ela chegou faz mais de uma hora e gente que chegou depois está sendo atendida” (DC, 20.06.22).

Ao pensar as razões para explicar tal achado, reitero que não pretendo reforçar pensamentos que essencializem o agir das mulheres negras e, tampouco, o contraponha de maneira binária ao agir das mulheres brancas. A discussão realizada busca somente refletir como estruturas sociais racistas, patriarcais e classistas operando de maneira interseccional conformam a subjetividade das mulheres, moldando suas formas de ser e agir no mundo. Ao dizer isso, não pretendo negar a agência das diversas mulheres em subverter a ordem vigente, mas demonstrar a profundidade dos impactos das supracitadas estruturas.

Para Bairros (1995), que em uma sociedade racista como a brasileira, as expectativas comportamentais em torno das mulheres negras giram em torno de atributos como a submissão, passividade, a resignação. Difundidos no imaginário social, ainda que de maneira inconsciente devido ao seu caráter estrutural, essas são algumas das características esperadas para essas mulheres quando recorrem a serviços públicos. A dimensão ideológica do racismo faz dele um processo de constituição de subjetividades, de indivíduos cuja consciência e afetos estão de algum modo conectados com as práticas sociais. Dito de outro modo, para se perpetuar o racismo precisa produzir um sistema de ideias que forneça uma explicação “racional” para a desigualdade racial e precisa constituir sujeitos cujos sentimentos não sejam profundamente abalados diante da discriminação e da violência racial (ALMEIDA, 2019).

Com base na discussão feita argumento, então, que a opção de muitas das usuárias negras por aguardar sem interromper, esperar pacientemente a sua vez, se deve ao caráter dialógico da interação delas com os BNR – interação esta permeada pelo racismo. Fazer isso seria a “forma adequada” de agir e, assim, garantir um bom atendimento. Além disso, conforme defende Almeida (2019), a ideologia racista é tão eficaz que, muitas vezes, acaba minando a autoestima de tais usuárias, a ponto delas não se sentirem merecedoras de um bom atendimento e/ou não se revoltarem diante da discriminação.

Algumas mulheres negras, por sua vez, romperam com o padrão esperado e os papéis sociais foram renegociados naquela interação com os BNR. A seguir trago um exemplo disso, relativo à retratação criminal. Nessa ocasião, a mulher sustentou sua posição e acabou conseguindo ter o atendimento e encaminhamento desejados.

– Por que você quer tirar [a queixa]? – pergunta D.

– Porque ele parou de vir atrás de mim e a mãe dele todo dia me liga chorando com medo que ele vá preso – responde a usuária.

- Foi o que que ele fez?
- Agressão física e verbal.
- Então não retira aqui não, tem que ser na justiça.
- Que história, moço, eu me informei que aqui tira sim – disse a mulher firme.
- Ficou inchado, cortado, machucado, vermelho? – pergunta o comissário D se referindo à agressão.
- Foi só tapa, moço. Eu tava com raiva e denunciei – relata a usuária.
- Se foi lesão corporal, não tira aqui não porque é incondicional.
- Moço, não chegou nem medida protetiva, eu não voltei com as testemunhas... Eu só quero que essa velha pare de me ligar – retruca a mulher impaciente.
- Ah, se você não veio com testemunha, com nada, não vai acontecer nada com ele não – responde o comissário.
- Então, moço, pode ou não pode tirar aqui? – insiste a mulher.
- Aguarde aí – diz o comissário. (DC, 20.06.22).

Já com relação às mulheres brancas, uma postura mais ativa (de abrir a porta, buscar informações, tendo havido um episódio em que a mulher entrou diretamente na sala onde estava a delegada, sem nenhuma mediação ou constrangimento) pareceu estar relacionada com a classe social mais alta, pois as de classe popular ou pobres tinham uma postura mais comedida. Essa variação nos comportamentos pode ser explicada pelo fato da branquitude moldar no imaginário social a ideia de que as pessoas brancas são os sujeitos universais, as portadoras de direitos, merecedoras de atenção (BENTO, 2002). Isso, no entanto, quando se intersecciona com a classe pode sofrer alterações, de modo que as mulheres pobres tendem a adotar um comportamento tido como “adequado” para receberem um bom atendimento, já que se sabem dependentes do Estado para resolver sua situação. O caso a seguir ilustra isso:

- Uma mulher branca e pobre chega, muito tímida ela me pergunta se é para esperar, eu pergunto se ela vai fazer BO e ela não sabe responder, eu lhe digo que se ela precisa de alguma orientação ela fale com o pessoal e aponto para a sala de BO (o comissário S estava na sala sem atender ninguém). Ela resiste e pergunta:
- Não tem que esperar não?
 - Não, tem um agente livre – digo. (DC, 14.07.22).

Outro achado nesta categoria diz respeito ao tom usado pelas mulheres para falarem das violências sofridas. Aqui não foi possível identificar ou diferenciar com nitidez variações entre mulheres brancas e mulheres negras, o que evidencia o argumento já apresentado de que tais categorias sociais não são homogêneas ou monolíticas. Algumas mulheres falavam sobre a violência que sofreram com muita desenvoltura e naturalidade, enquanto outras aparentavam ter muita vergonha em fazê-lo. Em ambos os grupos, havia mulheres negras e brancas. O trecho a

seguir demonstra essa diferença intragrupo: “havia duas mulheres pretas esperando para fazer BO quando, uma delas chorava muito e a outra estava bastante firme na sua decisão de denunciar o acusado e fazia ouvir na recepção suas intenções” (DC, 10.10.22).

O que foi mais fácil de diferenciar foi a forma como os BNR reagem às condutas das mulheres; com frequência às mulheres brancas era facultada a possibilidade de falar de maneira reservada sobre a violência, enquanto as situações das mulheres negras eram expostas ali mesmo na recepção. A seguir um exemplo:

Chega uma mulher branca de classe popular para fazer BO, o comissário S a vê e pergunta o que houve, ela diz que não quer falar na frente de todo mundo:
 – É que é meio chato.
 – Ah, minha filha, é que às vezes não tem espaço aqui – retruca o comissário que, apesar de reclamar, a leva para uma sala reservada.
 (DC, 15.08.22).

Essa variação na forma de agir pode ser explicada por diversos fatores. Nos casos em que as mulheres expõem com relativa facilidade a violência sofrida mobilizo três argumentos: 1) naturalização da violência contra as mulheres tanto pelas próprias usuárias quanto pelos BNR, especialmente nos contextos onde estão presentes pobreza e racismo; 2) noções de privacidade e intimidade já violadas pelo Estado que, sobretudo nos territórios pobres e periféricos, invade as casas e os corpos das pessoas negras e pobres; 3) ampliação da conscientização das mulheres com relação à violência contra as mulheres e com relação aos seus direitos.

Já nos casos em que as mulheres ficam muito constrangidas elenco dois argumentos para tentar explicar essa postura: 1) o patriarcado que causa medo, vergonha e culpa nas mulheres de admitirem publicamente que a pessoa com que se ter uma relação íntima é violenta; 2) medo das mulheres de levarem para a esfera pública dimensões da sua vida privada – as mulheres negras e pobres por temerem as habituais invasões e violações do Estado e as mulheres brancas e de classe média por temerem um escrutínio ao qual não estão habituadas.

Para concluir esta seção, trago um trecho do DC no qual uma usuária pobre e branca disse ao comissário, enquanto fazia o BO: “eu não sou feminista não, eu juro ao senhor!” (DC, 16.06.22). Embora tenha sido um fato isolado, não tendo eu presenciado nada parecido com isso em outras ocasiões, me parece importante discuti-lo aqui, pois a fim de convencer o BNR do merecimento de um bom atendimento, ela mobilizou um argumento que na sua visão lhe garantiria os atributos

adequados, isto é, não ser feminista. Algo que ainda é visto com controvérsia na sociedade, especialmente em instituições masculinizadas como é a polícia.

Sem a pretensão de esgotar as discussões diante da complexidade dos fatos e da capacidade limitada de observação sobre os mesmos, o que busco indicar é que as atitudes das mulheres quando na 1ª DEAM coproduzem o sentido e a inteligibilidade da situação de interação por meio de ajustes e manutenções dos papéis sociais e intenções (LOTTA e PIRES, 2019). A relação estabelecida entre usuárias e BNR tem como uma das principais consequências simbólicas o controle das suas identidades, o que interfere no entendimento das mulheres sobre sua posição e valor social. Assim, interações entre os BNR e as usuárias têm o potencial de perpetuar posições sociais subordinadas em relações estruturais de raça, classe e gênero, reproduzindo identidades sociais estigmatizadas (BOURDIEU, 2013). Por tudo isso, essa categoria inicial foi agrupada na categoria intermediária “regulação moral das interações”.

5.3.3.2 Instrumentos – “a senhora se acha de que cor?”

Embora o desenho institucional não seja foco desta análise, a experiência de campo evidenciou, em conformidade com o que sugere Pires (2019) que os instrumentos adotados para lidar com as rotinas que envolvem aqueles que participam de uma política podem (re) produzir desigualdades. Resgatando a definição do autor, os instrumentos são entidades não humanas ou objetos como os sistemas de informação, protocolos, procedimentos operacionais padronizados, indicadores, formulários, entre outros. Eles não são apenas aparatos técnicos, mas também dispositivos sociais que carregam consigo representações sociais sobre os indivíduos e fixam os significados das interações que regulam. Essa seção se deterá sobre esse ponto.

O principal instrumento utilizado na 1ª DEAM é o sistema online no qual os BO's são gerados, conforme já explicado detalhadamente, embora eu nunca tenha tido acesso a ele, ele contém perguntas relativas aos dados pessoais da usuária e do acusado e ao fato ocorrido. Ao final do seu preenchimento, as mulheres devem responder o Formulário Nacional de Avaliação de Risco³² e, caso desejem, são encaminhadas para solicitar a MPU. Apesar do seu caráter procedimental, alguns comentários merecem ser tecidos com relação a esses procedimentos.

³² Para ver mais voltar na seção 5.2.

Apesar das perguntas que devem orientar toda a feitura do BO, são encontradas variações na qualidade dos mesmos, sendo uns mais detalhados que outros e levando a consequências diversas como já visto. O diálogo abaixo, juntamente ao que já foi discutido nas seções anteriores, ilustra isso:

Na sala de BO os comissários E e D conversam sobre um novo protocolo para realização do BO que foi colado na parede, olhando item por item dizem:

– Esse a gente já faz, esse a gente já faz... – diz D.

– Só esse que não – acrescenta E.

– É, mas quase tudo a gente já faz. Botaram isso porque tem gente que não bota nada, pô... – conclui D. (DC, 03.08.22).

Outras duas situações observadas em campo demonstram que um sistema aparentemente neutro pode ter implicações diversas a depender do contexto de cada usuária:

O comissário pergunta o telefone do acusado para preencher o sistema eletrônico, ela diz que ele não tem. Ele pergunta o endereço dele e ela diz que não sabe.

– Como é que a gente vai achar ele assim? – questiona o comissário D.

– Ele é usuário de crack, só vive pela rua, ali onde fica um monte de gente fumando – a usuária explica [...]

– E a senhora, fuma uma coisinha?

– Fumava – ela responde.

– O que?

– Droga.

– Que droga?

– Crack, mas parei faz três meses – ela se explica.

– E a senhora já chegou a ser internada?

– Já – ela diz. (DC, 07.08.22)

– Qual o nome dele? – pergunta o comissário S.

– Júnior – a usuária diz.

– Júnior? Júnior não é nome – retruca S.

– Eu não sei não, moço – diz ela.

– Aí fica difícil. Como eu vou proteger você de uma pessoa que eu não sei quem é? Sabe RG, CPF, alguma coisa? – pergunta S.

A mulher, constrangida, lembra o primeiro nome dele e informa ao comissário

– E você ficou quanto tempo com ele?

– Eu só engravidei dele, moço – diz a usuária bem baixinho.

– E ele tá lhe ameaçando de quê? – pergunta o comissário.

– Porque eu não quero dar meu filho a ele. (DC, 15.08.22).

Essas situações evidenciam que o sistema online de preenchimento de BO foi pensado para um determinado perfil de usuárias e de fatos-crime. Perfil este que aparentemente não dá conta da realidade das mulheres empobrecidas, das que vivem em situação de rua ou que são usuárias de

drogas e, por isso, não têm telefone, não têm endereço fixo, não têm local de trabalho ou, ainda, daquelas que não adotam o comportamento socialmente esperado com relação à sexualidade tendo se relacionado brevemente com o acusado e, por isso, não saber informações pessoais sobre o mesmo. Além disso, por que o comissário perguntou se a usuária fazia uso de drogas, de qual droga, se já havia sido internada? Por que perguntou quanto tempo eles passaram juntos? Essas perguntas constam no sistema online ou foram feitas somente por curiosidade e/ou para definir o perfil daquela mulher?

Outra questão central relativa ao sistema online diz respeito à autodeclaração racial. Esse ponto, inclusive, se demonstrou um dos principais achados da pesquisa. Na seção dos dados pessoais da usuária era perguntado “com qual raça/cor você se identifica?” (DC, 20.06.22) ou, mais comumente, “você se acha de que cor?”. Responder a essa pergunta quase nunca era simples para as usuárias, sendo comum elas ficarem um período em silêncio ou ainda perguntarem ao comissário de qual cor eles achavam que elas eram. Diante desse padrão, os BNR acabaram criando uma forma de simplificar o processo que consistia em fazer a pergunta e já dar as opções de resposta, por exemplo: “a senhora se acha de que cor? Branca, parda ou preta?”. Abaixo um compilado de respostas:

- A senhora se acha de que cor? – pergunta o comissário K a uma usuária preta.
- Parda, né? – Respondeu ao olhar para para si se examinando
- É – respondeu o comissário. (DC, 11.05.22)

Uma mulher preta de classe popular foi chamada para fazer o BO. Em algum momento do procedimento escuto o comissário K perguntar:

- A senhora é negra ou parda?
- Nenhum dos dois – respondeu a usuária.
- Mas só tem essas opções, negra e parda... – explicou o comissário. (DC, 18.10.22)

Enquanto faz o BO o comissário K pergunta a usuária branca:

- Você se considera de que cor: branca, parda, negra?
- Amarela – diz a mulher rindo.
- Amarela tem não – diz K.
- Mas invente aí – ela diz. (DC, 22.07.22).

A partir dessas situações tecerei alguns comentários. Na primeira, a usuária, em dúvida, pede a legitimação do comissário para declarar sua raça/cor e este o faz sem nenhum tipo de constrangimento. Na segunda, o BNR limita as opções de raça/cor com a qual a usuária pode se

identificar a partir da heteroidentificação, isto é, da identificação que ele próprio faz da usuária. Esse procedimento se repetiu algumas vezes e evidencia as tensões entre a auto e a heteroidentificação racial. A terceira situação, por sua vez, expõe a imensa dificuldade que as pessoas brancas brasileiras têm em se reconhecerem brancas. Perguntas e respostas desse tipo também eram feitas com relação à raça/cor dos acusados. Ressalto ainda que não raro adjetivos como “morena” eram utilizados para se referir à raça/cor das usuárias, o que também aponta para problemas originados pelo mito da democracia racial no país.

Para tentar aprofundar a discussão em torno dessas situações e, principalmente, as consequências dessas interações, mobilizo o argumento do mito da democracia racial brasileira. Essa teoria foi amplamente difundida no Brasil a partir da publicação de “Casa Grande e Senzala” de Gilberto Freyre, onde são tratadas as especificidades da miscigenação brasileira como um caso exemplar da possibilidade de uma democracia racial. No entanto, segundo Nascimento (1978), a ideia de democracia racial é a metáfora perfeita para designar o racismo ao estilo brasileiro: não tão óbvio como o racismo dos Estados Unidos e nem legalizado como foi o *apartheid* da África do Sul, mas institucionalizado de maneira muito eficaz nos diversos níveis do Estado e amplamente difundido no tecido social, psicológico, econômico, político e cultural da sociedade do país.

Além das consequências políticas e econômicas, o violento e opressor processo de colonização brasileiro deu origem a inúmeros encontros raciais, oriundos fundamentalmente da violência sexual dos brancos contra as mulheres negras e indígenas. Após a abolição da escravidão o Brasil passou por intenso processo de branqueamento fruto do temor criado pelo racismo científico de que a mistura das raças teria efeitos deletérios para a existência humana. Com base nisso, foram implementadas políticas de fomento à vinda de imigrantes europeus para o país. Essa proposta se dava não apenas para estimular processo de branqueamento da sociedade, mas, tratava-se de aniquilar o negro e suas características através de uma miscigenação com predominância branca (ALMEIDA, 2019).

Esse é o pano de fundo no qual o colorismo se insere no Brasil (DEVULSKY, 2021). Se normativamente é simples responder “quem é negro no Brasil?”, socialmente a resposta é bem mais complexa, uma vez que a categoria “pardo” é objeto de controversas disputas teóricas e políticas. Para Devulsky (2021) pessoas pardas são aquelas associadas a algum grau de mestiçagem racial, mas que, por outro lado, não são identificados enquanto brancos por não terem ascendência europeia visível em algum traço físico peculiar. Segundo a autora, isso as aproximaria do grupo

dos negros, do qual fazem parte. Com relação aos prejuízos inerentes ao racismo, as pessoas pardas se inserem na estrutura racial que infere da sua identidade negra as características negativas atribuídas às pessoas negras desde a escravidão. No entanto, sua condição mestiça também pode gerar benefícios em algumas circunstâncias.

Esse processo de criação de hierarquias entre as pessoas negras de pele clara e as pessoas negras de pele escura é chamado de colorismo e é uma das manifestações do racismo, pois quanto mais perto da tonalidade branca, mais aceito o sujeito será, ao passo que quanto mais forte a pigmentação e mais marcante o fenótipo, maior será a exclusão. Atuando duplamente, o colorismo evita que pessoas negras se reconheçam como tais e conserva os privilégios dos indivíduos de pele mais clara. Desse modo, alguns sujeitos dentro da própria mestiçagem, supostamente, gozam de mais vantagens do que outros – ainda que na realidade o privilégio continue sendo branco (SANTANA, 2021).

Dito isso, podemos pensar que a dificuldade das usuárias negras em autodeclararem sua raça está intimamente relacionada à estrutura social racista que considera a negritude como um defeito e promove na sociedade como um todo um baixo letramento racial. As pessoas brancas, por sua vez, têm dificuldade em se reconhecer como tal uma vez que o mito da democracia racial criou a falsa ideia de que não há raças no Brasil, já que somos um povo “mestiço”. Por serem os sujeitos universais quanto à raça, as pessoas não se percebem enquanto pessoas racializadas. Já o uso de expressões como “morena” (no Brasil há dezenas de palavras para designar pessoas, em especial mulheres, negras) apontam para os efeitos do colorismo no país: chamar uma mulher negra de “morena” seria uma forma de “suavizar” a sua negritude e, assim, ampliar seu status social ou uma tentativa de não “ofendê-la” ao não enquadrá-la enquanto negra.

Com relação ao caso em que o BNR limitou as possibilidades de cor para que a mulher se auto declarasse, dois comentários: o primeiro é que o comissário diz negra e parda ao invés de preta e parda como muito provavelmente consta no formulário, já que é como o IBGE sugere que seja feita a declaração racial. Sugiro que isso está relacionado às problematizações trazidas acima. Diante das especificidades do racismo brasileiro, são adotadas pela sociedade formas de “suavizar” a negritude, como se este fosse um defeito, uma ofensa, por isso a opção do comissário em dizer negra ao invés de preta. Relembrando que negras são o conjunto das mulheres pretas e pardas.

O segundo comentário é que a partir desta situação ficam expostas as tensões entre a auto e a heteroidentificação. De um lado, o comissário, baseado na cor da pele da usuária (a principal

característica fenotípica pela qual se classifica a raça de uma pessoa no Brasil) limitou a possibilidade dela se autodeterminar quanto sua à raça, uma das principais demandas do movimento negro. Por outro lado, a mulher negra de pele escura não se via como preta, no máximo como parda, expondo a perversidade dos efeitos do racismo que atribui à negritude um valor inferior com o qual ela não queria se identificar. Nesse diálogo fica evidente como os BNR exercem uma relação de poder em relação às usuárias com o potencial de afetar a percepção que as mesmas têm de si.

Estes achados estão em consonância com Akotirene (2019) quando diz que a autodeclaração da cor/raça no momento da notificação da violência também representa um problema para que se compreenda a violência contra as mulheres sob uma perspectiva interseccional. Segundo a autora o histórico do racismo no Brasil faz com que muitas pessoas não se considerem negras e com isso se declarem de modo a subnotificar os casos de violência contra as mulheres negras. Eles apontam ainda para os desafios metodológicos de identificar o racismo na implementação de políticas públicas, uma vez que este, devido ao seu caráter estrutural, se manifesta de formas “sutis” que são difíceis de serem apreendidas por metodologias quantitativas e mesmo qualitativas (como as entrevistas, por exemplo).

Com relação ao formulário, alguns pontos: os comissários não explicam às usuárias do que se trata, eu mesma precisei de muitos dias em campo para compreender o que era aquilo; além disso, os BNR descumprem a orientação formal de que devem ser eles a aplicar o formulário, desse modo, presenciei diversas situações em que as mulheres tinham dúvidas quanto ao preenchimento ou ainda passavam por um grande constrangimento por não saberem ler e precisarem de ajuda para fazê-lo. Trago duas passagens do DC para ilustrar meu argumento:

Da sala de BO escuto o seguinte diálogo:

- O que é sexista? – pergunta a usuária ao preencher o formulário.
- Esqueci – responde o comissário D depois de um longo silêncio – onde é que tem isso?
- Mulher vítima de violência doméstica ou sexista... – ela lê.
- Acho que tem a ver com sexo, com violência sexual – diz o comissário D. (DC, 03.08.22).

A advogada a ajudou com o formulário pois ela tinha dificuldade de ler. Em algumas perguntas, a própria advogada tinha dúvida e consultava a coordenadora, por exemplo:

- O(A) agressor(a) já obrigou você a ter relações sexuais ou praticar atos sexuais contra a sua vontade? – a advogada leu dirigindo-se à usuária.

- Ele escondeu meu remédio pra eu não tomar e eu engravidei dela [se referindo à filha] – disse a mulher depois de pensar um pouco.
- Isso não se enquadra na pergunta, né? – questionou a advogada se dirigindo à coordenadora. (DC, 23.08.22).

Embora eu já tenha discutido a questão dos encaminhamentos para solicitação de MPU e para representação criminal, me parece relevante pontuar aqui que sendo ambos parte do protocolo de atendimento da 1ª DEAM, caberia explicações mais detalhadas sobre os mesmos (do que se tratam, como funcionam etc.) para que as mulheres, em especial as mais vulneráveis, pudessem tomar melhores decisões. Minha observação me permitiu constatar que as mulheres têm dificuldade de entender o que os comissários dizem, pois eles usam expressões técnicas, falam em termos de tipos penais e isso confunde as usuárias. Eu presenciei, inclusive, um diálogo no qual os comissários se queixavam da quantidade de mulheres atendidas que não quiseram MPU e/ou representar criminalmente. Sugiro, então, que isso possa ter a ver com o fato de não ser protocolo explicá-las o que são a MPU e a representação criminal.

Por fim, dois breves comentários: além do sistema online da polícia civil, as ocorrências são submetidas a um sistema online da polícia militar no qual o BO é feito em um celular. Diversas vezes vi os PMs terem dificuldade de preenchê-lo, tendo sido orientados pelos próprios comissários ou por algum outro agente militar mais experiente. Em uma ocasião, um PM comentou que o sistema vivia mudando e quando eles se acostumavam, o sistema sofria alterações e eles tinham que aprender de novo. Também presenciei situações em que as usuárias tinham muita dificuldade de assinar o BO online na tela do celular.

Apesar de não ser o foco da pesquisa, a discussão realizada permitiu identificar que instrumentos criados para operacionalizar a política em análise podem (re)produzir desigualdades na medida em que constroem mulheres por não saberem ler ou por não entenderem o significado das perguntas feitas e isso pode ter consequências simbólicas para as usuárias e influenciar na percepção que as mesmas têm de si próprias. De forma central para os objetivos deste estudo, essa categoria identificou a eficácia do racismo brasileiro em influenciar na percepção que as mulheres negras têm de si – seja negando sua negritude, seja as submetendo à baixa estima, seja retirando sua autonomia em relação à forma como se identificam do ponto de vista racial – e a dificuldade das mulheres brancas em se reconhecerem como tal – e as implicações disso no momento da autodeclaração racial. Expôs ainda os conflitos entre a hetero e autodeclaração e a posição de poder dos BNR em conduzir esse processo.

Cabe destacar que além dos efeitos simbólicos destes achados, os problemas identificados com relação à autodeclaração racial das usuárias da 1ª DEAM podem gerar estatísticas problemáticas, isto é, estatísticas oficiais sobre a política que mascaram o marcador raça nos crimes de violência contra as mulheres. Isso pode impactar tanto na qualidade das políticas públicas pensadas para enfrentar tal problemática por invisibilizar a questão racial, quanto no debate público que acaba tratando o fenômeno como algo que atinge igualmente a todas as mulheres.

Esta categoria inicial foi agrupada na categoria intermediária “regulação moral das interações” pois evidenciou que ser beneficiária de uma política pública traz consequências ao sujeito para além do serviço prestado ou do benefício concedido. Neste caso, consequências simbólicas ligadas à percepção sobre si, estima, valor e posição social e que neste caso estão intimamente relacionados ao modo como o racismo brasileiro está estruturado.

5.3.3.3 Relação com os acusados – “Por que o senhor não contrata um advogado?”

Essa categoria surgiu devido à constante presença de homens na 1ª DEAM. Ao contrário do que se possa imaginar, ou ao menos do que eu imaginei, eles não estavam lá somente na condição de detidos ou de testemunhas, muitos homens acusados iam até a delegacia para depor, para se informar sobre o processo e houve alguns casos de homens que procuravam o serviço a fim de denunciar mulheres, ao que era comum os comissários responderem “aqui é quando a mulher é vítima” ou “a lei é Maria da Penha, não João”. Portanto, diversas interações eram estabelecidas entre os BNR e os homens (acusados ou não) e alguns pontos sobre isso merecem ser comentados porque podem ter repercussões simbólicas para as usuárias e para o funcionamento e credibilidade da política de uma forma mais geral.

Pude identificar dois padrões de tratamento dos BNR em relação aos acusados: quando eram ocorrências trazidas pela PM, eles adotavam uma postura mais rígida; quando eram homens que estavam em liberdade querendo pedir informações ou fazer denúncias eles costumavam ser bastante cordiais. Sobre isso importa dizer que somente uma das ocorrências que eu presenciei envolvia um homem branco, todas as demais (e foram muitas) eram homens negros. Já entre os homens que iam a 1ª DEAM para depor ou para se informar, havia homens brancos pobres e de classe média, bem como homens negros, em sua maioria de classe popular e pobres.

Esse dado da realidade está em consonância com os diversos estudos que apontam para o viés racista da PM (FRANÇA, 2021; SALLES-LIMA, NOGUEIRA; SANTOS, 2019). E com o argumento de Andrade (2004) de que a clientela do sistema penal é majoritariamente composta, em todos os lugares do mundo, por homens adultos jovens pertencentes às classes sociais mais baixas e, em grande medida, não brancos. Isto significa que impunidade e criminalização são orientadas pela seleção desigual de pessoas de acordo com estereótipos fortemente enraizados no senso comum e nos operadores do controle penal – e não pela incriminação igualitária de condutas, como propaga o discurso jurídico-penal.

Além da seletividade penal baseada no racismo e nas desigualdades de classe, outro argumento que pode explicar por que os homens detidos em ocorrências eram tratados com mais rispidez refere-se à tensão que estas situações envolvem. Muitas vezes os acusados apresentaram resistência ao serem detidos ou ainda estavam sob efeito de álcool e outras drogas no momento da detenção. Esses fatores podem ser mobilizados como justificativas para uma postura mais dura para lidar com eles. Os policiais civis, ao interagirem com os PMs que conduzem as ocorrências, podem ainda se sentir impelidos a demonstrar sua autoridade diante de tais agentes, já que nestas ocasiões os agentes civis são o *comando*, isto é, são hierarquicamente superiores na condução do caso.

Devo pontuar que o viés racista não é uma exclusividade dos PMs, pois a única ocorrência que presenciei na qual o acusado era um homem branco e de classe média, ele recebeu um tratamento completamente diferente, como será visto a seguir. Devido à quantidade significativa de ocorrências que presenciei (houve plantões em que foram 8), não me parece algo aleatório e, por isso, registro aqui:

Às 13:25h chega uma ocorrência trazida pela PM. Um homem e uma mulher brancos e classe média. O homem não é conduzido para os fundos da delegacia como de costume e isso me faz levar um tempo para entender se ele é de fato o acusado. Desse modo, vítima e acusado ficam aguardando na recepção. O acusado continua na recepção e usando o celular, coisa que em outras ocasiões não foi permitido, em geral, o celular do autor fica retido com os agentes. Por volta das 13:35h chega a advogada do acusado e se senta ao seu lado, ela pergunta ao comissário E se tem algum lugar onde possa conversar a sós com seu cliente e ele indica a sala de investigação. [...] Algum tempo depois, o comissário E sai da sala da delegada/MPU onde o acusado está sendo ouvido e orienta o PM a conduzi-lo lá para o xadrez quando a oitiva terminar ‘pra ele não tá olhando pra vítima’. O PM assente e quando o acusado sai da sala ele finalmente é conduzido para o xadrez. (DC, 03.08.22).

Finalizadas as ocorrências, os PMs são liberados; a depender do crime os acusados são liberados ou ficam detidos até a audiência de custódia. Nos casos em que são liberados, o tempo que passam detidos, além do tempo que leva o próprio procedimento de registro da ocorrência, varia de acordo com a discricionariedade do BNR. Os casos a seguir ilustram isso:

Às 15:26h escuto um preso gritar “pelo amor de deus um copo d’água! Eu tô passando mal!” O comissário K vai até lá e o libera dizendo “entendeu a sua situação, né?” [...] O comissário K aproveita a ocasião para liberar o outro homem detido, ao longe o escuto explicar os próximos acontecimentos do seu processo: o juiz, o depoimento... (DC, 20.06.22)

Dos fundos da delegacia escuto um preso batendo na grade e chamando com insistência “doutora! doutora!”, o comissário K, então, foi até lá “diga”. Por volta das 14:25h o homem detido volta a gritar, o comissário K vai falar com ele e eu consigo escutá-lo dizer: “da próxima vez que o senhor for fazer merda você pense duas vezes, quando você tiver preocupado com seu trabalho, o senhor não faça merda que aí você não vem pra cá. A gente não quer o senhor aqui não, a gente quer você bem longe!” (DC, 22.07.22).

Antes de tratar do próximo ponto, destaco que o tratamento dispensado aos acusados pela PM podia ser considerado violento em relação ao tratamento dado pelos policiais civis – que, em geral, eram somente ríspidos. Frases como “aquele filho de rapariga ameaçou ela de morte, tava querendo invadir a casa dela, aí eu peguei ele daquele jeitinho jiu jitsu” (DC, 10.07.22) seguidas de risos eram comuns. Havia ainda algumas tensões entre os agentes das duas polícias, como, por exemplo, na situação em que um preso lesionado foi conduzido para a 1ª DEAM ser ter passado antes pela UPA (protocolo da polícia civil). Essas tensões, no entanto, não costumavam ir muito adiante e uma cordialidade, ainda que forçada, era o tom comumente estabelecido entre eles.

Com relação aos homens que vão pedir informações ou depor, o tratamento costuma ser bem mais cordial como pode ser visto:

Chega um homem branco querendo atendimento, o comissário D conversa com ele na porta da sala de BO:

– Só ela pode retirar. O senhor não pode ligar, mandar whatsapp, se aproximar, nada. Em média a medida provisória dura seis meses, podendo ser renovada. O senhor só vai ser chamado aqui se ela representar contra o senhor. Não tem o que fazer, tem que aguardar. Por enquanto, a única coisa que o senhor deve fazer é se afastar dela, cumprir a ordem do juiz. Por que o senhor não contrata um advogado? (DC, 23.05.22).

Em algumas outras situações, os homens acusados se queixam das mulheres que os denunciaram e nestas ocasiões houve bastante complacência por parte dos comissários, o que fica nítido em frases como “é, de fato a lei [LMP] precisa ter mais mecanismos de ouvir a outra parte, de ouvir o contraditório” (DC, 23.08.22), “aí ela [a denunciante] fica lhe infernizando” (DC, 26.10.22). Também era comum que os BNR orientassem esses homens a procurarem a delegacia comum para denunciar as mulheres por supostamente estarem impedindo-os de verem os filhos, por supostamente as próprias vítimas estarem descumprindo a MPU ou coisas afins.

Houve dois casos que, apesar de terem sido protagonizados pela PM, me parecem importantes de serem discutidos, pois embora não sejam o foco da análise, a presença constante de tais agentes na 1ª DEAM lhes confere, ainda que temporariamente, o *status* de BNR e suas falas têm repercussões importantes nas trajetórias das usuárias.

A mulher da ocorrência ainda demorou na DEAM e por volta das 15:30h um dos PM's que a trouxe, ao vê-la, falou baixinho com ela perguntando se ela tinha certeza de que ia levar o caso adiante porque a advogada do acusado disse que saindo daqui ele vai fazer um BO também, a usuária fica surpresa e desconversa. (DC, 03.08.22)

Nesse momento, um dos PM's disse em tom ameaçador para a mulher machucada que estava também na recepção:

- Ele disse que vai acertar o outro olho quando voltar pra casa...
- Como se ele vai preso? – retrucou a mulher.
- Mas um dia ele vai ser solto – insistiu o PM.
- Sim, mas aí ele vai pra casa dele, vai ser problema dele – disse ela.

(DC, 18.10.22).

A presença desses homens, muitos deles acusados de serem autores de violências, a liberdade para transitarem ali – um local feito justamente para atender mulheres em situação de violência e que, por isso, estão em grande vulnerabilidade –, a legitimidade dada às suas falas por parte dos BNR foi algo que me provocou diversas inquietações: se, por um lado, faz parte da lógica do sistema de justiça ouvir as duas partes, colocar tudo em dúvida, necessitar de provas para comprovação dos fatos etc. Por outro, essa postura complacente dos BNR com os acusados não poderia soar para as mulheres como uma violência simbólica ou mesmo como uma forma de revitimização? É a 1ª DEAM o local adequado para estes homens serem atendidos? A presença desses homens no serviço não seria uma forma destes tentarem medir forças com as mulheres que corajosamente decidem denunciar ou ainda uma forma de intimidá-las? Os BNR não percebem

isso? Ou não se importam? Para uma mulher violentada, deparar-se com um homem acusado e vê-lo sendo encaminhado pelo agente responsável por atendê-la para fazer uma denúncia contra outra mulher não seria algo intimidador? Algo capaz de fazê-la desistir de levar adiante o processo?

O tipo de estudo realizado não permite chegar a respostas definitivas para as questões levantadas, no entanto, mobilizo mais uma vez o argumento de Andrade (2004) relativo à soberania patriarcal no sistema de justiça criminal. A autora diz, em relação aos crimes sexuais, que esta não é uma arena onde se realiza o reconhecimento de uma violência contra a liberdade sexual feminina nem tampouco onde se julga um homem pelo seu ato. Para ela, se trata de uma arena onde, ao mesmo tempo, se julgam, confrontados numa fortíssima correlação de forças, a pessoa do autor e da vítima: o seu comportamento, a sua vida pregressa. Argumenta ainda que para a vitimização da mulher está em jogo a sua reputação juntamente com seu status familiar; já para a criminalização masculina está em jogo seu status social.

Estendo seu argumento para situações de violência contra as mulheres de forma mais ampla, pois como já foi visto, nos casos de violência contra as mulheres há uma espécie de inversão de papéis e do ônus da prova. A mulher em situação de violência, ao acessar o sistema requerendo o julgamento de uma conduta definida como crime acaba sendo ela própria julgada (pela visão masculina da lei, da polícia e da Justiça), devendo provar que é uma vítima real e não simulada (ANDRADE, 2004). Assim sendo, argumento que por duvidarem da palavra das usuárias, os comissários dão tanta importância e legitimidade à palavra dos acusados.

Desta maneira, a discussão realizada nesta seção trouxe provocações para se pensar os efeitos simbólicos das interações entre os BNR e os homens que procuram a 1ª DEAM para as usuárias e, no limite, para a credibilidade do serviço como um todo. Além disso, foi demonstrado o viés racista dos casos trazidos pela PM como ocorrências, a discricionariedade dos BNR em administrarem o tempo de espera dos homens detidos e as constantes negociações entre PM e polícia civil, que ora são mais tensas e ora mais tranquilas.

Por estas razões essa categoria inicial foi agrupada na categoria intermediária “regulação moral das interações”, tendo em vista que a forma como os BNR lidam com os homens (acusados ou não) que buscam o serviço, pode impactar na forma de agir das usuárias e na forma como a própria política é vista socialmente. Aqui, a regulação das condutas das usuárias é potencialmente exercida pelos seus próprios agressores.

5.3.3.4 Maternidade e crianças – “pensam que aqui é parque de diversão”

Esta categoria surgiu a partir da constatação do enorme fluxo de crianças na 1ª DEAM e da completa inabilidade dos BNR em lidarem com elas. O que poderia parecer algo trivial e sem valor para a análise demonstrou-se absolutamente relevante, uma vez que nessa interação, eram feitos diversos julgamentos sobre as usuárias-mães. Argumento, portanto, que isso tem efeitos simbólicos significativos para as mulheres, reforçando estereótipos, estigmas e influenciando na percepção que elas têm de si próprias. Também aqui foram constatadas desigualdades entre mulheres brancas e negras e entre mulheres de classe média, de classe popular e pobres.

A inabilidade dos comissários em lidar com as crianças evidencia-se a partir de falas como “você está muito longe da sua mãe, vá para lá!” (DC, 02.07.22), “deixe eles aí com ela pra não entrar aqui cheia de menino!” (DC, 11.08.22), “o povo traz os meninos tudinho, fica a maior confusão aqui” (DC, 26.10.22), “pensam que aqui é parque de diversão” (DC, 26.10.22) e “um dia desses eu disse pra mãe controlar o filho dela porque ele estava impossível aqui dentro” (DC, 26.10.22).

Obviamente, saber lidar com crianças não é uma exigência para atuar como comissário de polícia, no entanto, as falas retiradas do DC revelam uma incompreensão sobre o público-alvo da política com a qual os referidos BNR atuam. Isso porque as mulheres são as principais responsáveis pelas tarefas ligadas à reprodução social, ou seja, são as principais responsáveis pelos cuidados com a família e a casa, o que inclui crianças e idosos. Isso é especialmente verdadeiro para as mulheres negras e pobres, pois muitas são mães solo e têm uma escassa (ou inexistente) rede de apoio e são as que mais sofrem com a ausência de políticas públicas como creches. Assim sendo, é muito comum que as mulheres, ao procurarem a 1ª DEAM, precisem levar consigo seus filhos, netos e demais dependentes. Não poderia haver um exemplo mais simbólico para ilustrar esse argumento do que o episódio em que a própria delegada de plantão precisou levar seus dois filhos para lá no período de férias escolares.

Nesse sentido, importa dizer que a 1ª DEAM não conta com nenhuma infraestrutura para receber tais crianças, como uma brinquedoteca ou educadoras sociais. Isso obriga as usuárias-mães a terem de fazer as queixas, cujo conteúdo é absolutamente inapropriado para crianças, diante da presença dos filhos. Além disso, uma vez na delegacia, as crianças agem como tal brincando, gritando, correndo, chorando... e, além do ambiente ser completamente hostil e inadequado à sua presença, o tempo de espera a que suas mães são submetidas os deixa em situação de estresse

potencializando tais comportamentos e gerando ainda mais incômodo nos BNR. Essa combinação de fatores, levava os BNR a, com frequência, reclamarem com as mães. Não foram poucas as vezes em que presenciei mulheres absolutamente constrangidas diante dessa regulação moral. O caso abaixo ilustra isso:

Depois que cheguei, o BO que estava em andamento foi rapidamente concluído. Para que isso fosse possível, me ofereci para ficar com o bebê do lado de fora da sala, enquanto a usuária branca e de classe popular preenchia o formulário, pois estava inviável para a mãe cuidar do filho e responder às questões. Em seguida, a usuária ficou aguardando pela MPU. A essa altura o neném estava chorando muito e o comissário S, ao passar por ele (e sua mãe), disse “tu tas muito chato hoje”. (DC, 27.08.22).

Como um comissário de polícia, um BNR, se sente autorizado a chamar um bebê de chato na frente de sua mãe que é usuária do serviço? Que relação de subordinação é essa que leva a mulher a se calar diante de uma coisa dessas? Argumento que este tipo de comentário se baseia em uma visão idealizada do que é ser uma boa mãe e do que é um comportamento adequado para uma criança e que isso está profundamente associado a valores patriarcais, racistas e classistas. Além disso, sugiro que o fato das mulheres que procuram a 1ª DEAM serem clientes não voluntárias (LIPSKY, 1980) as torna mais vulneráveis a se calarem diante de situações como essas – em especial as mulheres negras e pobres que precisam se adequar a certos padrões de comportamento para receberem o tratamento esperado, conforme já discutido.

Mais dois tipos de situação foram identificadas com relação a esta temática. Era muito comum as crianças serem testemunhas das situações de violência, bem como ser vítimas desses episódios junto com suas mães: “ela contou que a bebê de dois meses caiu do seu braço no momento da agressão e quando ela a pegou, o acusado a chutou e ela caiu por cima da filha” (DC, 08.09.22). A presença de filhos no momento da violência é, inclusive, um agravante do crime de acordo com a LMP.

Também presenciei diversos casos em que meninas adolescentes foram vítimas de violência, no entanto, segundo os comissários, lá só são atendidas menores de idade se for flagrante ou se a situação ocorrer fora do horário comercial. Caso contrário as meninas devem ser encaminhadas para a Delegacia de Polícia da Criança e do Adolescente (DPCA). Sobre isso alguns comentários: parece haver resistências entre os agentes em atenderem casos envolvendo menores, como fica explícito pelas falas a seguir: “isso não é caso pra gente, mas a gente tem que atender

mesmo assim” (DC, 26.07.22) disse um comissário referindo-se a um atendimento feito na madrugada e que eu não presenciei. E ainda: “imagina, uma criança estar aqui e chegar uma mulher toda ensanguentada” (DC, 19.08.22).

Não pretendo me aprofundar nessa discussão, no entanto, questiono o que está por trás dessa resistência uma vez que a violência à qual estas meninas são submetidas enquadra-se na LMP? Uma menina que recorre a 1ª DEAM seguramente já foi submetida a um trauma muito maior do que ver uma outra mulher ensanguentada... Para Andrade (2004), o mesmo sistema de justiça criminal que coloca em suspeita as mulheres o faz em relação às crianças, cuja palavra goza da mesma falta de credibilidade, embora por outro motivo: não são escutadas, não tem voz, porque a tendência é não se acreditar no que dizem ou se desqualificar a sua versão dos fatos como fantasias infantis. Essa postura dos BNR poderia contradizer a ideia de que o sistema de justiça criminal tende a proteger àquelas vítimas lidas como frágeis (como faz com as idosas), como efetivamente é o caso das meninas. No entanto, por serem comumente vítimas de violência sexual³³, elas acabam sendo submetidas à mesma lógica patriarcal da hermenêutica da suspeita.

A discussão realizada nesta seção demonstrou que mais uma vez mulheres negras e empobrecidas são submetidas a julgamentos e controle moral, neste caso devido ao exercício de sua maternidade profundamente desamparada pelo Estado e pela sociedade que as obriga a buscar o serviço levando as crianças. Por isso essa categoria inicial foi enquadrada na categoria intermediária “regulação moral das interações”. A inexistência de uma infraestrutura para receber as crianças demonstra que no momento da formulação da política, não foi previsto que a presença das mesmas seria uma realidade do serviço e que isso impactaria na atenção dada às usuárias que necessitam levá-las até lá (em sua maioria mulheres negras e pobres). A postura dos BNR diante delas evidencia que no momento da implementação é reproduzida essa desigualdade que repercute de forma bastante significativa na vida das mulheres na forma de controle das interações e julgamento moral. Além dessa dimensão simbólica, problemas materiais como a resistência de atender menores e idade revelam novas formas de desigualdade que no limite deixam desprotegidas as meninas em situação de violência.

³³ Todas as meninas que presenciei serem levadas à 1ª DEAM haviam sido vítimas de alguma forma de violência sexual.

5.4 (RE) PRODUÇÃO DE DESIGUALDADES PELOS BUROCRATAS DE NÍVEL DE RUA NA 1ª DEAM DE PERNAMBUCO

A desigualdade social vem sendo tratada pela literatura como uma consequência da implementação, no entanto, o que a análise e discussão dos resultados demonstraram foi que as desigualdades são também elemento constitutivo dos processos de implementação, estando presentes nas interações que os permeiam. Nesse sentido, foram verificadas diversas situações nas quais desigualdades foram produzidas e reproduzidas no processo de implementação da 1ª DEAM de Pernambuco, tendo sido protagonizadas pelos BNR, foco da pesquisa. Essa constatação levou à criação da categoria final “R(e)produção de desigualdades pelos burocratas de nível de rua na 1ª DEAM de Pernambuco”.

A análise das categorias iniciais identificadas a partir do campo e sistematizadas no DC e o seu posterior agrupamento nas categorias intermediárias baseadas nos mecanismos associados às consequências potencialmente negativas do uso da discricionariedade propostos por Pires (2019) permitiu que fossem identificados efeitos não esperados do processo de implementação da 1ª DEAM de Pernambuco. Indo além do exame das falhas e insuficiências ocorridas nas dinâmicas da implementação, a análise verificou uma série de desdobramentos materiais e simbólicos da implementação da referida política para as mulheres não pertencentes aos grupos hegemônicos. Tais desdobramentos se apresentaram de forma intimamente interligada na experiência concreta da implementação do serviço.

As dimensões alocativa e distributiva foram percebidas a partir da identificação da criação de barreiras de acesso ou de critérios de seleção não previstos formalmente mas que incidem especialmente nas mulheres negras, pobres, lésbicas e transexuais. Do ponto de vista simbólico, foi possível verificar que os BNR da 1ª DEAM atuam categorizando as mulheres e as situações de violência nas quais estão envolvidas por meio da atribuição de status público às mesmas. Esse fluxo é fortemente influenciado pelo patriarcado, pelo racismo e pelas desigualdades de classe e tem o potencial de manter situações sociais e causar estabilização de identidades públicas de modo que tais relações podem se tornar decisivas na constituição de um sentido de pertença e valor social, desempenhando um papel importante no ajustamento das estruturas mentais às estruturas sociais.

A análise da política em questão deixou evidente a dependência e a urgência que as mulheres em situação de violência, em especial as negras e pobres, têm do Estado e dos bens e serviços fornecidos por ele para o seu bem-estar. Nesse contexto, as assimetrias entre usuárias e

BNR os transformam em juízes da pertinência das demandas feitas pelas usuárias. Devido à estrutura patriarcal na qual o serviço está inserido, o valor das mulheres também está em jogo nessa interação e isso ainda é afetado pelos marcadores de raça e classe das mesmas. Isso introduz às relações cotidianas entre BNR e usuárias um potencial de violência simbólica que se expressa na imposição às mulheres de uma definição sobre sua existência social e na interiorização de classificações frequentemente estigmatizantes – por exemplo, a mulher que apanhava porque gostava, a mulheres que não rompia com a violência por ser pobre, a ideia de mulheres negras enquanto hipersexualizadas, a mulher que foi estuprada porque bebeu demais...

Ao utilizar a sistematização feita por Pires (2019) dos três tipos de mecanismos associados às consequências potencialmente negativas do uso da discricionariedade como categorias intermediárias, enquadrei as categorias iniciais identificadas no campo e isso me permitiu chegar às afirmações acima. Resgato brevemente esse processo. Cada um dos mecanismos estabelece uma relação própria entre os comportamentos e as práticas ordinárias dos BNR e os efeitos materiais e simbólicos associados à perpetuação de desigualdades sociais. Eles são: 1) resistências e divergências entre as prescrições formais e a ação local; 2) classificações e julgamentos no acesso a bens e serviços públicos; e 3) regulação moral nas interações em torno da manutenção/exclusão do apoio público.

O risco de reprodução de desigualdades do primeiro mecanismo se refere aos contextos em que as orientações institucionais apontam para maior inclusão, expansão do acesso ou focalização em grupos vulneráveis, mas a resistência dos agentes implementadores em colocar essas orientações em prática pode levar a déficit de atenção/ação, invisibilidade ou formas inadequadas de se abordarem públicos necessitados de apoio público. Quatro categorias iniciais foram agrupadas nele “Representação/retratação criminal”, “Processamento do serviço”, “(Des)articulação da rede” e “Contatos e influência”.

Na categoria inicial “Representação/retratação criminal” foi possível constatar que os BNR influenciam na decisão das mulheres de representarem ou não contra os acusados através do tom da pergunta e da qualidade das explicações sobre o que é a representação. O mesmo ocorre com relação à retratação criminal. Tais processos são orientados pelo juízo que os comissários fazem das usuárias e das situações de violência nas quais estão envolvidas, o que, por sua vez, é influenciado pela raça e classe das mulheres. Isso leva a um cenário parecido com o existente antes

da LMP, no qual muitas mulheres, em especial as negras e pobres, desistem de levar adiante o processo.

Na categoria inicial “Processamento do serviço” foram identificadas diversas estratégias adotadas pelos BNR para darem conta do seu volume de trabalho como tirar o telefone do gancho, a criação da “triagem informal”, a autorização ou não da entrada de acompanhantes, BO’s com qualidade variável e o não encaminhamento para solicitação de MPU. As consequências de tais práticas são potencialmente danosas para as mulheres pobres e negras, pois para elas os custos de um mau atendimento são mais altos. Elas também estão mais suscetíveis a serem “barradas” de acessar o serviço já que pesam sobre elas os estereótipos que dão sustentação ideológica às desigualdades de raça, classe e gênero interseccionados.

Na categoria inicial “(Des)articulação da rede” foi possível identificar uma articulação relativa da 1ª DEAM com o CRCL e com o serviço de abrigo, no entanto, verificou-se uma completa desarticulação com outras políticas públicas do SUS e do SUAS, o que tem efeitos específicos para as mulheres usuárias de drogas, em situação de rua, com adoecimento mental e que são, majoritariamente, pobres e negras.

Na categoria inicial “Contatos e influência” pôde-se identificar que algumas usuárias foram atendidas prioritariamente por conhecerem alguém da 1ª DEAM, essas usuárias quase sempre eram brancas e de classe média, o que deixa em desvantagem as mulheres não pertencentes aos grupos não hegemônicos.

Os riscos associados ao segundo tipo de mecanismo se relacionam aos sistemas de classificação criados pelos agentes implementadores para operacionalizar seu trabalho. Tais sistemas permitem que os BNR criem padrões para diferenciar as usuárias e lhes designar as respostas cabíveis – prestação dos serviços, dedicação extra, dureza, negação etc. Esse processo de classificação mistura as categorias formais fornecidas pelos atos normativos que dão suporte à política pública, com julgamentos morais baseados em valores, estereótipos e pré concepções dominantes na sociedade. Três categorias iniciais foram agrupadas aqui: “Interpretações da LMP”, “Suspeita e culpabilização das usuárias” e “Espera/gestão do tempo”.

Na categoria inicial “Interpretações da LMP” foi possível verificar, e esse é um dos principais achados da pesquisa, que o manejo da LMP pelos BNR é o principal locus para ação discricionária de tais agentes. Influenciam na sua tomada de decisão elementos estruturais a partir dos quais eles fazem seus julgamentos sobre quais casos e quais mulheres merecem mais ou menos

atenção, deferência e solicitude. As diferenças nos tratamentos têm efeitos simbólicos e materiais e afetam de maneira específica às mulheres negras e pobres a quem são atribuídos estereótipos que dificultam que sejam vistas como vítimas de verdade. Nesta categoria foi possível identificar e discutir quatro tipos de fatos-crime pelos quais as mulheres buscam o serviço. Isso revelou as especificidades e complexidades das violências sofridas pelas mulheres negras e pobres e a sua desproteção diante de interpretações limitadas da LMP pelos BNR.

Na categoria inicial “Suspeita e culpabilização das usuárias” foi possível constatar o argumento apresentado pela criminologia feminista segundo o qual as mulheres são submetidas à hermenêutica da suspeita, precisando provar que não são elas as culpadas pelas violências sofridas a partir da sua vida e seu comportamento pregressos. A análise verificou que esse padrão, embora atinja a todas as mulheres, é influenciado pelos estereótipos e valores difundidos pelo racismo e pelas desigualdades de classe e pela interseção entre eles.

Na categoria inicial “Espera/gestão do tempo” se constatou que, embora um dos recursos escassos da política em análise seja o tempo dos BNR diante do seu volume de trabalho, a gestão do tempo de quem espera mais ou menos é feita com base em julgamentos morais. Essa classificação, mais uma vez, é atravessada pelos marcadores de raça e classe e pela sua intersecção. Isso tem consequências materiais e simbólicas para as usuárias, uma vez que saber esperar se torna um valor e que o tempo de espera pode levar à desistência de acessar o serviço.

O terceiro tipo de mecanismo se refere à ideia de que ser um beneficiário de uma política pública traz consequências aos sujeitos para além do serviço/benefício concedido. Ou seja, serviços prestados aos cidadãos comumente são acompanhados da expectativa de contrapartidas comportamentais, de modo que ser beneficiário, na prática, pressupõe formas “certas” de ser e agir. Essa regulação moral de condutas pode ser exercida tanto pelos agentes de implementação sobre os usuários quanto por estes mesmos ou suas comunidades. O controle das identidades é uma das consequências simbólicas que atingem os usuários na implementação. Nesta categoria intermediária foram agrupadas as categorias iniciais “Postura das usuárias”, “Instrumentos”, “Relação com acusados” e “Maternidade e crianças”.

Na categoria inicial “Postura das usuárias” foram identificadas diferenças de postura entre as usuárias ao chegarem para serem atendidas na 1ª DEAM, na forma de se portarem enquanto estão no serviço e no modo como falam da violência sofrida. Embora de forma sutil, pôde-se

identificar que essas diferenças têm a ver com os valores introjetados na sociedade pelas estruturas sociais patriarcais, racistas e classistas e pela intersecção entre elas.

A análise da categoria inicial “Instrumentos” identificou que os mesmos constroem mulheres de diversas formas e isso tem consequências simbólicas para as usuárias na medida que influencia a percepção que têm de si próprias. Identificou também – e esse é outro achado central da pesquisa – a eficácia do racismo brasileiro em influenciar na percepção que as mulheres negras têm de si (negação da negritude, baixa estima, pouca autonomia em relação à forma como se identificam racialmente) e a dificuldade das mulheres brancas em se reconhecerem como tal. Também foram expostos os conflitos entre a hetero e autodeclaração e a posição de poder dos BNR em conduzir esse processo.

Na categoria inicial “Relação com acusados” foram identificados tratamentos diferentes dispensados aos homens envolvidos em ocorrência (majoritariamente negros e pobres) e os que iam se informar sobre seus processos ou querendo denunciar as mulheres (com raça e classe diversos). Os efeitos simbólicos das interações entre os BNR e tais homens foram escrutinados levando em consideração os seus impactos para as usuárias e para a própria legitimidade social do serviço. Além disso, ficou demonstrada a discricionariedade dos BNR em administrarem o tempo de espera dos detidos e as constantes negociações entre a PM e a polícia civil, que ora são mais tensas, ora mais tranquilas.

Finalmente, na categoria inicial “Maternidade e crianças” se constatou a necessidade de muitas mulheres em levar as crianças para o serviço, em especial as negras e pobres, as principais responsáveis pelo trabalho reprodutivo. Ficaram evidentes a falta de estrutura da 1ª DEAM para receber tais crianças e o incômodo dos BNR diante da presença das mesmas, o que, comumente, levava tais agentes a regular o comportamento das usuárias mães, o que tem efeitos simbólicos com relação à estima e à percepção que estas mulheres têm de si.

A discussão realizada demonstra que apesar da 1ª DEAM ter como objetivo reduzir a violência contra as mulheres (que é uma das principais expressões da desigualdade de gênero), ela reproduz desigualdades sociais de raça, classe e gênero de maneira interseccionada em suas operações do dia a dia. Como resultado, é possível corroborar com a literatura de políticas públicas segundo a qual a implementação é não apenas um local para a visualização das desigualdades existentes, mas também um ambiente em que as desigualdades sociais são reproduzidas, apesar de as intenções originais da política pública serem o contrário.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Cerca de cinquenta anos depois da implementação das primeiras políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres, os índices permanecem altíssimos. No primeiro semestre de 2022, 699 mulheres foram vítimas de feminicídio, de acordo com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Dados mais detalhados revelam uma realidade ainda mais alarmante: de 2009 a 2019, o total de mulheres negras vítimas de homicídios aumentou 2%, passando de 2.419 vítimas em 2009, para 2.468 em 2019. Enquanto o número de mulheres não negras assassinadas caiu 26,9% no mesmo período, passando de 1.636 mulheres mortas em 2009 para 1.196 em 2019³⁴.

Tentar compreender o que está por trás desses dados e, sobretudo, qual a influência das políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres nesta realidade foi o que motivou o desenvolvimento desta tese. Consciente da abrangência das questões e da complexidade dos fenômenos envolvidos, não se pretendia chegar a respostas unívocas, mas gerar reflexões sobre como a implementação das políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres pode (re) produzir desigualdades mesmo objetivando combatê-las.

Para tanto foram articulados dois campos de conhecimento: o primeiro referente a uma perspectiva interseccional da desigualdade social e o segundo relativo aos processos e atores envolvidos na implementação de políticas públicas. Do ponto de vista metodológico foi realizado um estudo etnográfico na 1ª DEAM de Pernambuco ao longo de seis meses a fim de compreender o cotidiano de sua implementação, as relações estabelecidas entre usuárias e BNR e os efeitos disso na (re) produção de desigualdades de raça, classe e gênero.

As questões que orientaram esse estudo foram: em que medida a implementação da 1ª DEAM de Pernambuco não seria um lócus importante de reforço e estabilização de relações sociais marcadas por desigualdades de raça, classe e gênero? Por meio de quais processos a operação cotidiana do referido serviço, a atuação dos seus BNR e as interações entre estes e as usuárias da política poderiam contribuir para uma distribuição desigual de oportunidades e para a continuidade e a consolidação de formas de exclusão já existentes?

Dentre os principais resultados, estão: ao investigar os efeitos das condições de trabalho e das decisões discricionárias dos BNR da 1ª DEAM sobre as usuárias, foram identificadas

³⁴ Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/arquivos/artigos/5141-atlasdaviolencia2021completo.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2023.

resistências e divergências entre as prescrições formais previstas pela LMP e a ação local dos agentes. Exemplos disso são a maneira como os comissários perguntavam às usuárias se elas queriam representar criminalmente contra os acusados e as orientações dadas pelos BNR às mulheres com relação à retratação criminal. Ficou demonstrado que tais processos são orientados pelo juízo que os comissários fazem das usuárias e das situações de violência nas quais estão envolvidas e isso é influenciado pela intersecção entre a raça e a classe das mulheres. Diante das poucas explicações e até mesmo de ocasiões nas quais os BNR dissuadiram as mulheres a representar, evidenciou-se que o cenário atual é muito parecido com o anterior à legislação. Isto é, mulheres em situação de violência que não levam adiante as denúncias.

Outro achado central desta tese diz respeito às interpretações que os agentes implementadores fazem da LMP. A partir da criação de uma classificação dos fatos-crime pelos quais as mulheres procuravam a 1ª DEAM, foi possível constatar que os casos clássicos eram facilmente enquadrados na legislação e atendidos de forma quase imediata (ainda que houvesse julgamentos com relação à mulher e ao tipo de violência sofrida), no entanto, quando os casos de violência não seguiam o “script” tradicional, havia grande margem para atuação discricionária dos agentes implementadores e esta era profundamente influenciada pelos estereótipos associados à intersecção entre a raça e a classe das mulheres. Ou seja, nos casos em que a violência sofrida pelas mulheres se interconectava com outras formas de violência ou acontecia fora do ambiente doméstico, ficava a critério dos comissários atender ou não na 1ª DEAM. Mulheres em situação de rua, mulheres usuárias de drogas, mulheres envolvidas com traficantes não tinham suas demandas de proteção atendidas pelo serviço, enquanto mulheres brancas, em especial as de classe média, acabam sendo privilegiadas pela atuação discricionária.

Ilustram ainda as resistências e divergências entre as prescrições formais e a ação local dos agentes, algumas estratégias de processamento do serviço adotadas pelos BNR, como, por exemplo, tirar o telefone da delegacia do gancho, criar uma triagem informal para atender ou não as mulheres que buscam o serviço, autorizar ou não a entrada de acompanhantes no momento da ouvida, fazer BO's com qualidade variável, não encaminhar para solicitação de MPU etc. As consequências de tais práticas são potencialmente danosas para as mulheres pobres e negras, pois conforme discutido, para elas os custos de um mau atendimento são mais altos. Também são elas que têm mais chances de serem impedidas de acessar o serviço devido aos estereótipos que dão sustentação ideológica às desigualdades de raça, classe e gênero interseccionados.

Também foram verificados diversos processos de categorização, de julgamentos morais e reprodução de valores, normas e posições sociais vigentes das usuárias por parte dos agentes implementadores. Mesmo quando eram vítimas dos clássicos de violência, aqueles literalmente previstos na LMP, as mulheres eram submetidas à hermenêutica da suspeita pelos BNR e isso está fortemente ligado à intersecção entre patriarcado, racismo e desigualdades de classe incrustadas no sistema criminal e na sociedade como um todo. Nos casos que não eram clássicos os julgamentos morais e baseados na intersecção dos estereótipos de raça, classe e gênero orientavam as decisões discricionárias dos agentes implementadores.

Outro exemplo de categorização de usuárias diz respeito ao tempo de espera ao qual as mulheres são submetidas. De acordo com a classificação dos casos (que eram influenciadas pelo contexto da violência e pelas características da usuária) as mulheres são submetidas a um tempo de espera maior ou menor e saber esperar tornava-se um valor, em especial para as mulheres negras e pobres, historicamente sujeitadas a serem cidadãs com menos direitos. Há ainda a dimensão dos julgamentos morais e reprodução de valores com relação à maternidade das mulheres que precisavam levar as crianças para a 1ª DEAM e ouviam uma série de comentários, no mínimo constrangedores, sobre isso.

O sistema online no qual são realizados os BO's também levava à categorização das usuárias a partir da identificação racial das mesmas, um processo que pode parecer protocolar, mas que se revelou um ponto de tensão da política ao iluminar a profundidade dos impactos do mito da democracia racial brasileira na forma como as mulheres se identificam quanto à raça. Esse sistema também expunha as usuárias a julgamentos morais e constrangimentos quando estas não se enquadravam no perfil de cidadãs pensado quando da elaboração do referido sistema.

Foram identificados, portanto, diversos efeitos sociais da implementação da 1ª DEAM de Pernambuco. Eles dizem respeito ao conjunto de repercussões que o envolvimento com uma política pública pode gerar sobre a posição, a trajetória e a identificação social de um sujeito e tem caráter decisivo na constituição de um sentido de lugar social para os cidadãos, pois essas relações têm desdobramentos tanto materiais quanto simbólicos para uma leitura que as usuárias fazem sobre sua localização no espaço social.

Dentre as principais contribuições desta pesquisa estão as reflexões sobre o papel do Estado, enquanto “banco central do capital simbólico”, com relação à violência contra as mulheres, em especial as não pertencentes aos grupos hegemônicos. Isso porque a atuação verificada dos BNR

tem efeito totalizante e universalizante das práticas identificadas como estatais e análise feita permitiu concluir que essa atuação é fortemente marcada pela intersecção entre racismo, patriarcado e desigualdades de classe.

Ainda nesse sentido, as discussões realizadas com base nos resultados encontrados em campo corroboram com o que o feminismo negro há muito tem denunciado: as violências às quais as mulheres negras são submetidas são marcadas por complexidades derivadas da intersecção entre os marcadores sociais de raça, classe e gênero. Apesar disso, as referências que orientam a criação e a implementação das políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres continuam sendo brancas, de classe média e cis heteronormativas.

Os resultados demonstram ainda que, de maneira geral, os comissários de polícia adotam uma visão relacional sobre o fenômeno da violência contra as mulheres. Dito de outro modo, os BNR pensam a questão da violência como algo que simplesmente envolve duas partes – vítimas mulheres e agressores homens – sem considerar as relações de poder e, conseqüentemente, as desigualdades existentes entre elas. Esse argumento pode ser estendido para pensar também as desigualdades de raça e classe que orientam a compreensão dos agentes implementadores e a intersecção entre os marcadores sociais mencionados.

Com relação às discussões sobre implementação de políticas públicas, esta tese contribui para sustentar o argumento de que formulação e implementação não devem ser pensadas de forma dicotômica, a partir de uma relação de mando e obediência. Isto porque, foram verificadas liberdade de ação e pessoalidade por parte dos BNR ao longo das diversas etapas que marcam a implementação da 1ª DEAM de Pernambuco.

A desigualdade social vem sendo tratada pela literatura como uma consequência da implementação, no entanto, a análise e discussão dos resultados demonstraram que as desigualdades são também elemento constitutivo dos processos de implementação, estando presentes nas interações que os permeiam. Ainda com relação a isso, pode-se dizer que os comissários são agentes socialmente situados – portanto não agem de maneira neutra – que constroem justificativas para dar sentido às suas ações tendo como base as estruturas sociais existentes e a intersecção entre elas.

Além das contribuições teóricas mencionadas, este trabalho tem contribuições próprias com relação à metodologia: a primeira diz respeito à articulação entre a antropologia e a ciência política fruto da realização de uma etnografia voltada para a análise da implementação de políticas públicas,

mais especificamente a análise da atuação dos BNR nesse processo. A partir dessa empreitada foi possível enfrentar um outro desafio metodológico que é investigar a reprodução de desigualdades durante a implementação de políticas públicas. Uma última contribuição nesse sentido foi a identificação de mecanismos de reprodução de desigualdades difíceis de serem captados por outras metodologias. Isto é, a possibilidade de identificação da reprodução de valores racistas, classistas e patriarcais (e da intersecção entre eles) através de métodos quantitativos ou mesmo outras técnicas qualitativas (como as entrevistas) é muito mais limitada, uma vez que são temas sensíveis difíceis de serem mensurados e/ou apreendidos.

Dito tudo isso, algumas agendas de pesquisa se apresentam. A primeira delas não é inédita e vem sendo proposta há muito, porém sem a devida incorporação às análises de políticas públicas. Diz respeito à necessidade de se pensar alternativas à representação criminal, uma vez que a criminalização dos acusados não é um desejo das mulheres em situação de violência. Isso é especialmente verdadeiro para as mulheres negras e pobres que conhecem bem os efeitos da criminalização nas suas comunidades e famílias.

Outra questão se refere à articulação entre as políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres e demais políticas públicas. Devido à intersecção de marcadores sociais de raça, classe e gênero, as mulheres negras ficam submetidas a vulnerabilidades muito complexas que não podem ser enfrentadas de modo isolado, sendo necessária uma articulação tão ampla quanto possível – como, por exemplo, com as políticas de assistência social e saúde.

Nesse sentido, é fundamental aprofundar as discussões sobre violência contra as mulheres, ampliando seu conceito para além da ideia de violência doméstica e familiar, pois como foi visto, as violências sofridas pelas mulheres negras e pelas mulheres pobres têm nuances que não são compreendidas pelo conceito que serve de referência para a LMP – que é a principal legislação neste âmbito. Se diversos estudos, incluindo este, evidenciam os limites da LMP, faz-se urgente repensá-la a partir de uma perspectiva interseccional que considere as necessidades das mulheres negras, pobres, lésbicas, transexuais...

Outra questão que se apresenta é o enfrentamento das tensões em torno da autodeclaração em um país cujo racismo está alicerçado no mito da democracia racial. Além da tensão entre a auto e a heterodeclaração que impacta na autonomia das pessoas em se autodeterminarem com relação à sua raça e que representa uma luta histórica dos movimentos negros, outro problema decorrente do referido mito está ligado à geração de estatísticas que mascaram os dados relativos à violência

contra as mulheres dificultando a análise das políticas públicas a partir de um panorama fiel à realidade.

Outra agenda está ligada à necessidade das políticas de enfrentamento à violência considerarem a presença de crianças nos serviços, já que esta é uma realidade da vida das mulheres, sobretudo das negras e pobres. Também é preciso ampliar as discussões sobre o enfrentamento às violências sofridas por meninas, uma vez que ainda há resistências em atendê-las, mesmo tendo sido vítimas de violências baseadas na desigualdade de gênero.

Importa destacar que pensar o racismo, o patriarcado e as desigualdades de classe de forma estrutural não significa que sejam fenômenos sociais incontornáveis e que políticas que os enfrentem sejam inúteis; ou, ainda, que indivíduos que cometam atos discriminatórios não devam ser responsabilizados. Isso seria negar os aspectos social, histórico e político a eles relativos. O que é preciso levar em conta é que o racismo, o patriarcado e as desigualdades de classe, enquanto processos históricos e políticos, criam as condições sociais para que, de maneira direta ou indireta, determinados grupos sociais sejam discriminados de forma sistemática.

Ainda que as estruturas sociais operem de maneira interseccional para influenciar nos contextos e casos de violência contra as mulheres e na atuação do Estado diante delas (materializada pelos BNR), as mulheres, mesmo atravessadas por estas estruturas, não assistem passivas à violência, elas agem para romper com ela. Portanto, a ênfase da análise estrutural dos fenômenos debatidos concebe os indivíduos como parte integrante e ativa de um sistema que, ao mesmo tempo, possibilita suas ações e é por eles permanentemente criado e recriado.

Assim, a análise do processo de implementação da 1ª DEAM de Pernambuco demonstrou a importância de se pensar implementação das políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres sob uma perspectiva interseccional de forma mais ampla, haja visto que, apesar dos avanços no reconhecimento da desigualdade de gênero como um problema a ser enfrentado pelo Estado através das políticas públicas, a realidade demonstra dados absolutamente discrepantes entre a forma que tais políticas atendem mulheres negras e mulheres brancas – o que não pode ser pensando sem levar a questão da classe em consideração.

Conforme propõe o feminismo negro, onde as estruturas sociais de raça, gênero e classe convergem, as políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres baseadas unicamente nas experiências das mulheres que não compartilham a mesma classe ou raça terão alcance limitado para aquelas que por causa destes marcadores sociais enfrentam obstáculos diferentes.

REFERÊNCIAS

AKOTIRENE, Carla. **Interseccionalidade**. São Paulo: Pólen, 2019.

ALMEIDA, Silvio Luiz de. **Racismo estrutural**. São Paulo: Pólen, 2019.

ALMEIDA, Tânia Mara Campos de; PEREIRA, Bruna Cristina Jaquetto. Violência doméstica e familiar contra mulheres pretas e pardas no Brasil: reflexões pela ótica dos estudos feministas latino-americanos. **Crítica e Sociedade**, Uberlândia, v. 2, n. 2, p. 42-63, dez. 2012.

AMORIM, Elba Ravane Alves. **Casas-abrigo para mulheres em situação de violência doméstica em Pernambuco**: sob a ótica das mulheres pós-abrigadas. 2015. 165 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direitos Humanos, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2015.

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. Sistema de Justiça criminal no tratamento da violência contra a mulher. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, [S.I.], v. 1, n. 48, p. 260-290, mai. 2004.

ANGELIM, Fabio Pereira; DINIZ, Glaucia Ribeiro Starling. O pessoal torna-se político: o papel do Estado no monitoramento da violência contra as mulheres. **Psicologia Política**, São Paulo, v. 18, n. 9, p. 259-274, 01 jul. 2010.

ARRETCHE, Marta. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: MOREIRA, M. C. R.; CARVALHO, M. C. B. de (org). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC SP, 2001.

AUYERO, Javier. Clientelismo político en Argentina: doble vida y negación colectiva. **Perfiles Latinoamericanos**, Buenos Aires, p. 33-52, jan. 2002.

AUYERO, Javier. Patients of the state: An ethnographic account of poor people's waiting. *Latin American Research Review*, Austin, v. 46, n. 1, 2011.

AUYERO, Javier. **Patients of the state**: the politics of waiting in Argentina. Durham, NC; London: Duke University Press, 2012.

BAIROS, Luiza. Nossos feminismos revisitados. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 3, n. 2, p. 458-463, jul. 1995.

BARDACH, Eugene. **The implementation game**: what happens after a bill becomes a law. Massachusetts: Massachusetts Institute of Technology, 1977.

BARDIN, L. Análise de conteúdo. Lisboa: Edições 70 Ltda, 1977.

BARRETT, Susan M. Implementation studies: time for a revival? Personal reflections on 20 years of implementation studies. **Public Administration**, v. 82, n. 2, p. 249-262, 2004.

BENTO, Maria Aparecida da Silva. **Pactos narcísicos no racismo: branquitude e poder nas organizações empresariais e no poder público**. 2002. 185 f. Tese (Doutorado em Psicologia). São Paulo: Universidade de São Paulo,, 2002.

BERNARDES, Márcia Nina; ALBUQUERQUE, Mariana Imbelloni Braga. Violências interseccionais silenciadas em medidas protetivas de urgência. **Direito & Práxis**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 15, p. 715-740, jan. 2016.

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

BONELLI, F. et al. A atuação dos burocratas de nível de rua na implementação de políticas públicas no Brasil: uma proposta de análise expandida. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 17, edição especial, p. 800-816, 2019.

BOURDIEU, Pierre. Capital simbólico e classes sociais. **Journal Of Classical Sociology**, [S.I.], v. 13, n. 2, p. 105-115, maio, 2013.

BOURDIEU, Pierre. **Sobre o Estado**: cursos no collège de france. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

BRASIL. I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. Brasília. Secretaria de Política para as Mulheres, 2004.

BRASIL. II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. Brasília. Secretaria de Política para as Mulheres, 2008.

BRASIL. Lei 11340, de 7 de agosto de 2006. Brasília, 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11340.htm. Acesso em: 26 abr. 2023.

BRASIL. Lei 13.104/, de 9 de março de 2015. Brasília, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13104.htm. Acesso em: 26 abr. 2023.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Diretrizes Nacionais para o Abrigamento de Mulheres em Situação de Risco e de Violência. Brasília, 2011a. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/hp/acervo/outras-referencias/copy2_of_entenda-a-violencia/pdfs/diretrizes-nacionais-para-o-abrigamento-de-mulheres-em-situacao-de-risco-e-de-violencia. Acesso em: 26 abr. 2023.

BRASIL. Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. Brasília. Secretaria de Política para as Mulheres, 2011b.

BRASIL. Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. Disponível em <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/politicas-para-mulheres/arquivo/arquivos-diversos/sev/pacto/documentos/politica-nacional-enfrentamento-a-violencia-versao-final.pdf>

CACHADO, Rita. Diário de campo. Um primo diferente na família das ciências sociais. **Sociologia & Antropologia**, [S.L.], v. 11, n. 2, p. 551-572, ago. 2021.

CAMILLOTO, Bruno; CAMILLOTO, Ludmilla. Comissões de heteroidentificação racial: por quem os sinos deveriam dobrar?. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 43, p. 1-18, jun. 2022.

CARNEIRO, Aparecida Sueli. **A construção do outro como não-ser como fundamento do ser**. 2005. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005. Disponível em: <https://repositorio.usp.br/item/001465832>. Acesso em: 26 abr. 2023.

CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. La matriz de la desigualdad social en América Latina. Santiago: CEPAL, 2016.

COLLINS, Patricia Hill. **Pensamento feminista negro**: conhecimento, consciência e a política do empoderamento. São Paulo: Boitempo, 2019. 462 p.

CRENSHAW, Kimberle. Demarginalizing the intersection of race and sex: a black feminist critique of antidiscrimination doctrine, feminist theory and antiracist politics, University of Chicago Legal Forum: Vol. 1, Article 8. 1989.

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

CRENSHAW, Kimberle. Mapping the Margins: intersectionality, identity politics, and violence against women of color. **Stanford Law Review**, [S.I.], v. 43, n. 6, p. 1241-1299, jul. 1991. JSTOR.

CUEVAS, Hernán; PAREDES, Juan Pablo. La ciencia política y el campo de los estudios cualitativos interpretativos de la política. **Revista Pléyade**, Foz do Iguaçu, v. 10, n. 1, p.1-14, jul. 2012.

DAVIS, Angela. **Mulheres, raça e classe**. São Paulo: Boitempo, 2016.

DELEON, Peter. The missing link revisited: contemporary implementation research. **Policy Studies Review**, v. 16, n. 3/4, p. 311-338, 1999.

DEVULSKY, Alessandra. **Colorismo**. São Paulo: Jandaíra, 2021.

DUBOIS, Vincent. Políticas no guichê, políticas do guichê. In: PIRES, Roberto Rocha C. (org.) **Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. p. 105-126.

ELMORE, Richard. Forward and backward mapping: reversible logic in the analysis of public policy. In: HAND, K.; TOONEN, T. A. J. (ed). **Policy implementation in Federal and Unitary Systems**. Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1985, p. 71-96.

- FARAH, Marta. Gênero e políticas públicas. **Revista Estudos Feministas**, v. 12, n. 1, p. 47-71, 2004.
- FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 59, n. 20, p. 97-109, 2005.
- FASSIN, Didier. **Enforcing order: an ethnography of urban policing**. Princeton: Princeton University Press, 2013.
- FENNO, Richard. **Home style: House members in their districts**. Glenview: Scott, Foresman And Company, 1978.
- FERNANDEZ, Michelle Vieira; GUIMARÃES, Natália Cordeiro. Caminhos teórico-metodológicos para a análise da burocracia de nível de rua. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, v. 32, n. 1, p. 283-322, ago. 2020.
- FERREIRA, Vicente da Rocha Soares; MEDEIROS, Janann Joslin. Fatores que moldam o comportamento dos burocratas de nível de rua no processo de implementação de políticas públicas. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 14, n. 3, p. 776-793, 2016.
- FLAUZINA, Ana Luiza Pinheiro. Lei Maria da Penha: entre os anseios da resistência e as posturas de militância. In: FLAUZINA, Ana Luiza Pinheiro et al. **Discursos Negros: legislação penal, política criminal e racismo**. Brasília: Brado Negro, 2015, p. 115-144.
- FRANÇA, Fábio Gomes de. O perigo negro! **O Público e O Privado**, [S.I.], v. 19, n. 40/, p. 123-149, 30 dez. 2021. O Público e o Privado.
- GENG, Diego. Desigualdades en la gobernanza del agua en un contexto de extractivismo minero: el caso de la cuenca alta del río Locumba. In: PIRES, Roberto Rocha C.. **Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas**. Rio Janeiro: Ipea, 2019. p. 303-328.
- GODINHO, Tatau. Construir a igualdade combatendo a discriminação. In: GODINHO, Tatau; SILVEIRA, Maria Lúcia da (Org.). **Políticas públicas e igualdade de gênero**. São Paulo: Coordenadoria Especial da Mulher SP, 2003. p. 55-64.
- GUIMARÃES, Cordeiro Natália. **Profissionais no olho do furacão: o papel das educadoras sociais na implementação da política de abrigamento para mulheres ameaçadas de morte em Pernambuco**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Recife: Universidade Federal de Pernambuco, 2018.
- GUSSI, Alcides Fernando; THÉ, Raul da Fonseca Silva; PEREIRA, Janainna Edwiges de Oliveira. Metodologias e experiências etnográficas em avaliação de políticas públicas: avaliação de programas de microcrédito do banco do nordeste no ceará. **Rp3 - Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**, [S.I.], v. 1, n. 2, p. 85-96, dez. 2014. Revista de Pesquisa em Políticas Públicas.

HARRITS, Gitte Sommer. Stereotypes in Context: how and when do street-level bureaucrats use class stereotypes?. **Public Administration Review**, [S.I.], v. 79, n. 1, p. 93-103, 4 jun. 2018. Wiley.

HILL, Michael; HUPE, Peter. The multi-layer problem in implementation research. **Public Management Review**, v. 5, n. 4, p. 471-490, 2003.

HUPE, P. Dimensions of discretion: specifying the object of street-level bureaucracy research. *DMS-Der Moderne Staat*, [S.I.], v. 2, p. 425-440, 2013.

HUPE, Peter; HILL, Michael. Street-level bureaucracy and public accountability. **Public Administration**, v. 85, n. 2, p. 279-299, 2007.

JOSEPH, Lauren; AUYERO, Javier. Introduction: Politics under the ethnographic microscope. In JOSEPH, Lauren; MAHLER Matthew; AUYERO, Javier (ed.). **New Perspectives in Political Ethnography**. New York: Springer, 2007, p. 1-13.

KILOMBA, Grada. **Memórias da plantação**: episódios de racismo cotidiano. Rio de Janeiro: Cobogó, 2019. 248 p.

KUSCHNIR, Karina e CARNEIRO, Leandro Piquet. As dimensões subjetivas da política: cultura política e antropologia da política. **Estudos históricos**, Rio de Janeiro, vol. 13, 1999.

KUSCHNIR, Karina. **Antropologia da política: uma perspectiva brasileira**. Centre for Brazilian Studies, University of Oxford, Working Paper 64, 2005.

LESTER et al. Public policy implementation: evolution of the field and agenda for future research. **Policy Studies Review**, v. 7, n. 1, p. 200-216, 1987.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. O papel da burocracia de nível de rua na implementação e (re)formulação da Política Nacional de Humanização dos serviços de saúde de Porto Alegre (RS). **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 1, p. 46-63, 2017.

LINS, Beatriz Accioly. **A lei nas entrelinhas**: a lei maria da penha e o trabalho policial em duas delegacias de defesa da mulher em São paulo. 2014. 174 f. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social). São Paulo: Universidade de São Paulo, 2014.

LIPSKY, Michael. **Street level bureaucracy**: dilemmas of the individual in public services. Nova Iorque: Russell Sage Foundation, 1980.

LOTTA et al. Por uma agenda brasileira de estudos sobre implementação de políticas públicas. **Revista do Serviço Público Brasília**, v. 69, n. 4, p. 779-810, 2018.

LOTTA, Gabriela Spanghero. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. In: LOTTA, Gabriela Spanghero (org.). Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil. Brasília: Enap, 2019, p. 11-38.

LOTTA, Gabriela Spanghero. **Implementação de políticas públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos Burocratas de Nível de Rua no Programa Saúde da Família.** Tese (Doutorado em Ciência Política). São Paulo: Universidade de São Paulo, 2010.

LOTTA, Gabriela; PIRES, Roberto Rocha C.. Categorizando usuários “fáceis” e “difíceis”: práticas cotidianas de implementação de políticas públicas e a produção de diferenças sociais. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 63, n. 4, p. 1-40, nov. 2020.

LOTTA, Gabriela; SANTIAGO, Ariadne. Autonomia e discricionariedade: matizando conceitos-chave para o estudo de burocracia. **BIB**, São Paulo, v. 1, n. 83, p. 21-42, fev. 2018.

MAGNANI, José Guilherme Cantor. Etnografia como prática e experiência. **Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre, v. 32, n. 15, p. 129-156, mar. 2009.

MALHEIRO, Luana Silva Bastos. **Tornar-se mulher usuária de crack: trajetória de vida, cultura de uso e políticas sobre drogas no centro de Salvador-BA.** 2019. 292 f. Dissertação (Mestrado em Antropologia). Salvador: Universidade Federal da Bahia, 2019.

MATOS, Marlise; LINS, Isabella Lourenço. **As Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres: histórico, regras, temáticas, desafios e proposições.** In: MATOS, Marlise; ALVAREZ, Sonia E. (Org.). *Quem são as mulheres das políticas para mulheres no Brasil: o feminismo estatal participativo brasileiro.* Porto Alegre: Zouk, 2018. p. 139-176.

MAYNARD-MOODY, Steven; MUSHENO, Michael. **Cops, teachers, counselors: narratives of street-level judgment.** Ann Arbor: University of Michigan Press, 2003.

MAYNARD-MOODY, Steven; MUSHENO, Michael. Playing the rules: discretion in social and policy context. In: HUPE, P.; HILL, M.; BUFFAT, A. **Understanding street-level bureaucracy.** Chicago: Policy Press, 2015, p. 169-186.

MAYNARD-MOODY, Steven; MUSHENO, Michael. Social equities and inequities in practice: street-level workers as agents and pragmatists. **Public Administration Review**, v. 72, n. 1, p. 16-23, 2012.

MAYNARD-MOODY, Steven; MUSHENO, Michael. State agent or citizen agent: two narratives of discretion. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 10, n. 2, p. 329-358, 2000.

MEIER, Kenneth J.; O'TOOLE, Laurence J. **Bureaucracy in a democratic state: a governance perspective.** Baltimore: The John Hopkins University Press, 2006.

MELLO, Marília Montenegro Pessoa de; VALENÇA, Manuela Abath. “Pancada de amor não dói”: a audiência de custódia e a visibilidade invertida da vítima nos casos de violência doméstica. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, p. 1238-1274, 2020.

MELO, Marilia Cortes Gouveia de; RODRIGUES, Adriana Severo. Políticas de atendimento às mulheres em situação de violência doméstica: os centros de referência de atendimento às

mulheres e a abordagem interseccional. **O Social em Questão**, Rio de Janeiro, v. 38, n. 1, p. 153-170, ago. 2017.

MILANEZI, Jaciane; SILVA, Graziella Moraes. Silêncio – reagindo à saúde da população negra em burocracias do SUS . In: PIRES, Roberto Rocha C. **Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. p. 441-462.

MØLLER, Marie Østergaard; HARRITS, Gitte Sommer. Constructing at-risk target groups. **Critical Policy Studies**, [S.I.], v. 7, n. 2, p. 155-176, jul. 2013.

MUDANÓ, Adela Franzé. Perspectivas antropológicas y etnográficas de las políticas públicas. **Revista de Antropología Social**, Madri, v. 1, n. 22, p. 9-23, set. 2013.

MUNIZ, Danielle Mendes; ZIMMERMANN, Tânia Regina. Da injúria racial à violência institucional: interseccionalidade da violência de gênero sob a perspectiva da mulher negra. **Direitos Culturais**, Santo Ângelo, v. 13, n. 29, p. 125-142, abr. 2018.

NASCIMENTO, Abdias do. **O genocídio do negro brasileiro: processo de um racismo mascarado**. São Paulo: Paz e Terra, 1978.

NEVES, Ciane Sueli das. **E eu não sou uma mulher? Silêncio sobre a violência doméstica contra as mulheres negras em Pernambuco**. 2022. 166 f. Tese (Doutorado em Direito). Recife: Universidade Católica de Pernambuco, 2022.

OLIVEIRA, Antonio. Burocratas da linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, v. 6, n. 46, p. 1551-1573, 2012.

PASINATO, Wânia. Questões atuais sobre gênero, mulheres e violência no Brasil. **Praia Vermelha: Estudos de política e teoria social**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 14, p. 130-155, 01 jun. 2006.

PATEMAN, C. **O contrato sexual**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1993.

PEIRANO, Mariza. Etnografia não é método. **Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre, v. 42, n. 20, p.377-391, jul. 2014.

PENNA, Camila. Parceria e construção do “perfil de cliente da reforma agrária“ como estratégias para a implementação de políticas públicas pelo Incra. In: PIRES, Roberto Rocha C.. **Implementando desigualdades : reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. p. 595-616.

PEREIRA, Bruna Cristina Jaquetto. **Tramas e dramas de gênero e de cor: a violência doméstica e familiar contra mulheres negras**. 2013. 132 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia). Brasília: Universidade de Brasília, 2013.

PIRES, Roberto Rocha C.; LOTTA, Gabriela S.; TORRES JUNIOR, Roberto Dutra. Burocracias implementadoras e a (re)produção de desigualdades sociais: perspectivas de análise no debate

internacional. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: intersecções analíticas**. Brasília: Enap, 2018. p. 247-266.

PIRES, Roberto Rocha C.; LOTTA, Gabriela. Burocracia de nível de rua e (re)produção de desigualdades sociais: comparando perspectivas de análise. In: PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. p. 127-152

PIRES, Roberto Rocha C.. Introdução. In: PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Implementando desigualdades : reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. p. 13-52.

PORTELLA, Ana Paula; RATTON, José Luiz. A teoria social feminista e os homicídios: o desafio de pensar a violência letal contra as mulheres. **Contemporânea**, São Carlos, v. 5, n. 1, p. 93-118, 01 jan. 2015.

POUGY, Lilia Guimarães. Desafios políticos em tempos de Lei Maria da Penha. **Katálysis**, Florianópolis, v. 13, n. 1, p.76-85, jan. 2010.

PRESSMAN, J.; WILDAVSKY, A. **Implementation**: how great expectations in Washington are dashed in Oakland or, why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes. Berkeley: University of California Press, 1973.

ROCHA, Ana Luiza Carvalho da; ECKERT, Cornelia. Etnografia: saberes e práticas. In: PINTO, Céli Regina Jardim; GUAZELLI, César Augusto Barcellos. **Ciências humanas: pesquisa e método**. Porto Alegre: Editora da Universidade, 2008. p. 1-23

RODRIGUES, Gabriela Machado Bacelar. **(Contra) Mestiçagem negra: pele clara, anti-colorismo e comissões de heteroidentificação racial**. 2021. 271 f. Dissertação (Mestrado em Antropologia). Salvador: Universidade Federal da Bahia, 2021.

RODRIGUES, Lea Carvalho. Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais. **Artigos Inéditos**, Fortaleza, v. 1, n. 1, p. 7-15, jan. 2008.

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

SAETREN, H. Implementing the third generation research paradigm in policy implementation research: an empirical assessment. **Public Policy and Administration**, v. 29, n. 2, p. 84-105, 2014.

SALLES-LIMA, Adalberto de; NOGUEIRA, Guilherme Dantas; SANTOS, Maria Gonçalves Conceição. Racismo e suspeição policial no Brasil: narrativas de policiais e sujeitos marginalizados. In: MEDRADO, Ana Carolina Cerqueira; SALLES-LIMA, Adalberto de; SANTOS, Rita Silvana Santana dos; MATOS-DE-SOUZA, Rodrigo (org.). **Em busca de um horizonte: narrativas sobre arte, educação e resistências**. Brasília: Redexp, 2019. p. 41-53.

SANTANA, Tiago Evangelista. **Políticas étnico raciais e discriminação: reflexões sobre o colorismo no Brasil**. 2021. 26 f. TCC (Graduação em Direito). Uberlândia: Universidade Federal de Uberlândia, 2021.

SANTOS, Cecília Macdowell dos. Para uma abordagem interseccional da Lei Maria da Penha. In: MACHADO, Isadora Vier (org.). **Uma década de lei Maria da Penha: percursos, práticas e desafios**. Curitiba: Crv, 2017. p. 39-62.

SANTOS, Cecília MacDowell; IZUMINO, Wânia Pasinato. Violência contra as mulheres e violência de gênero: notas sobre estudos feministas no Brasil. **Estudios Interdisciplinarios de América Latina y El Caribe**, [S. I.] v. 16, n. 1, p. 1-16, jan. 2005.

SEGATO, Rita Laura. **Las Estructuras Elementales de la Violencia**. Buenos Aires: Prometeo. 2003.

SILVA, Telúrcia Maria da. **Violência contra as mulheres e interfaces com o racismo: o desafio da articulação de gênero e raça**. 2013. 159 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídicas). João Pessoa: Universidade Federal da Paraíba, 2013.

SILVEIRA, Maria Lúcia da. Políticas públicas de gênero: impasses e desafios para fortalecer a agenda política na perspectiva da igualdade. In: GODINHO, Tatau; SILVEIRA, Maria Lúcia da. **Políticas públicas e igualdade de gênero**. São Paulo: Coordenadoria Especial da Mulher Sp, 2003. p. 65-76.

SILVEIRA, Raquel da Silva; NARDI, Henrique Caetano. Interseccionalidade gênero, raça e etnia e a lei Maria da Penha. **Psicologia & Sociedade**, Recife, v. 26, n. 1, p. 14-24, jun. 2004.

SOLER, Luiza Dantas; LEONARDO, Rafaela Cotta; POCAHY, Fernando Altair. Violência institucional: como o tratamento das mulheres vítimas de violência sexual nas delegacias compromete o direito de acesso à justiça. In: ENCONTRO NACIONAL DE ANTROPOLOGIA DO DIREITO, 9., 2015, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo: Ffch Nadir, 2015. p. 1-10.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão de literatura. **Revista Sociologias**, v. 8, n. 16, p. 20-45, 2006.

TEIXEIRA, Carla Costa; LOBO, Andréa; ABREU, Luiz Eduardo (org.). **Etnografias das instituições, práticas de poder e dinâmicas estatais**. Brasília: Aba, 2019.

TOSOLD, Léa. Do problema do essencialismo a outra maneira de fazer política. In: BIROLI, Flávia; MIGUEL, Luís Felipe (org.). **Teoria política e feminismo: abordagens brasileiras**. Vinhedo: Horizonte, 2012. p. 189-210.

TUMMERS, Lars. The relationship between coping and job performance. **Journal Of Public Administration Research And Theory**, [s. l.], v. 27, n. 1, p. 150-162, jan. 2017.

WALBY, S. **Theorizing Patriarchy**. Oxford, Basil Blackwell, 1990.

WEBER, Max. **Ciência e política: duas vocações**. São Paulo: Cultrix, 2008.

WERNECK, Jurema. Mulheres negras e violência no Rio de Janeiro. In: CASTRO, Lúcia Maria Xavier de; CALASANS, Myllena; REIS, Sarah (org.). **Mulheres de Brasília e do Rio de Janeiro no Monitoramento da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres**. Rio de Janeiro: Criola, 2010. p. 11-51.

WILSON, Woodrow. The study of administration. **Political Science Quarterly**, v. 2, n. 2, p. 197-222, 1887.