

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA  
MESTRADO PROFISSIONAL EM POLÍTICAS PÚBLICAS**

**GLEISA FERNANDA CAMPIGOTTO**

**UM OLHAR SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DA PATRULHA MARIA DA PENHA  
EM PERNAMBUCO**

**RECIFE**

**2018**

GLEISA FERNANDA CAMPIGOTTO

**UM OLHAR SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DA PATRULHA MARIA DA PENHA  
EM PERNAMBUCO**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Políticas Públicas do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas. Área de concentração: Políticas Públicas.

Orientadora: Prof. Dra. Michelle Vieira Fernandez de Oliveira

RECIFE

2018

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

C196o      Campigotto, Gleisa Fernanda.  
Um olhar sobre a implementação da Patrulha Maria da Penha em Pernambuco / Gleisa Fernanda Campigotto. – 2018.  
86 f. : il. ; tab. ; 30 cm.

Orientadora : Michelle Vieira Fernandez de Oliveira.  
Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Federal de Pernambuco, CFCH. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Recife, 2018.

Inclui referências e apêndices.

1. Patrulha Maria da Penha. 2. Políticas públicas. 3. Violência contra as mulheres. 4. Brasil. [Lei n. 11.340, de 7 de agosto de 2006]. I. Oliveira, Michelle Vieira Fernandez de (Orientadora). II. Título.

320      CDD (22.ed.)

UFPE (BCFCH2023-155)

GLEISA FERNANDA CAMPIGOTTO

**UM OLHAR SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DA PATRULHA MARIA DA PENHA  
EM PERNAMBUCO**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Políticas Públicas do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas. Área de concentração: Políticas Públicas.

Aprovada em: 19/11/2018

---

Profª Dra. Michelle Vieira Fernandez de Oliveira (Orientador)

Universidade Federal de Pernambuco

---

Profº Dr. Erinaldo Ferreira do Carmo (Examinador Interno)

Universidade Federal de Pernambuco

---

Profª Dra. Ana Paula Portella Ferreira Gomes (Examinador Externo)

Universidade Federal de Pernambuco

## AGRADECIMENTOS

Inicialmente quero compartilhar que chegar à conclusão deste trabalho não foi algo simples nem indolor; só foi possível por eu compreender a enorme rede de apoio e cuidado que construí ao longo dos anos. Como diz Gonzaguinha na música Caminhos do Coração, “E aprendi que se depende sempre/ De tanta, muita, diferente gente/ Toda pessoa sempre é as marcas/ Das lições diárias de outras tantas pessoas”.

Agradeço a minha (nada) tradicional família Campigotto; voltar a conviver cotidianamente com uma parte dessa família nos últimos anos tem sido de grande aprendizado e grandes desafios. A meu filho, Eduardo, agradeço o apoio, amor, carinho e a compreensão principalmente nesses últimos meses. Chegar ao término deste trabalho é, sem dúvida, parte da relação de companheirismo que estamos construindo em nossa caminhada. Obrigada, meu filho, amo-te mais que todos os mundos que possam existir no mundo. Raquel, minha filha/sobrinha, com quem tenho dividido a vida, e muito me tem ensinado sobre resiliência; estamos juntas nesta vida. Minha irmã Andréia, toda a admiração ao exemplo de militante, a médica popular compromissada com nosso povo, obrigada por segurar a nossa onda.

A minha mãe, Salete, que sempre nos incentivou nos estudos. Para mim, é o grande espelho de mulher, militante, feminista e educadora. A meu pai, Antoninho, sou grata pelos bons momentos de risadas, contação de histórias, o apoio e carinho. Com vocês, sinto-me fortalecida. Douglas, Pedro, Lara e Ariane, mesmo com toda a distância, eu sei que posso contar com vocês.

Ao irmão que a vida me deu, Eduardo Mara, obrigada por compartilhar a vida comigo, pelos momentos que passamos discutindo sobre este trabalho; seu amor pelo estudo e pela arte de educar me inspira a continuar nessa trincheira.

Às mulheres com quem escolhi dividir a vida, amores e dores. Tita Carneiro, a contribuição dada a este trabalho, os bons cafés e noites de conversa, em que o debate acadêmico se misturava com a vida e a militância. Elisa Maria, sempre por perto, a necessidade uma da outra é mútua. À Clarissa Nunes, agradeço a atenta leitura e contribuição com este trabalho, a certeza da sorte de compartilhar amor e vida com você.

À companheira advogada, feminista, Jackeline Florêncio, as atentas contribuições durante todo meu percurso no mestrado acadêmico, a geminiana doce e alegre.

Meu amigo Felipe Reis, o compartilhamento da vida e os cuidados atentos com o irmão mais novo.

À rede de cuidados de saúde mental da minha organização, em especial Carol Pieretti e Halina Cavalcante; sem o cuidado e carinho de vocês, eu dificilmente teria conseguido forças para enfrentar os processos de violência pelos qual passei na caminhada final deste mestrado. Agradeço também ao Centro de Apoio à Mulher Wilma Lessa, que me deu todo o suporte e acolhimento. Registro aqui a importância da defesa do Sistema Único de Saúde (SUS) e da rede de acolhimento às mulheres em situação de violência.

Agradeço a todas as pessoas que se agregaram na minha vida nos últimos anos, cada uma de um jeito especial. Minhas irmãs, Andrea Alice e Lara Erendira.

Às companheiras e aos companheiros da Consulta Popular, em especial, Diva Braga, Iyalê Moura, Paulo Mansan, Monyse Ravena, Vanessa Araujo, Aristóteles Cardona, Thaisa, Victor Figueiredo, Priscila Tamar, Senhorinha Joana, Rosa Karine, Sil Crisostomo, Livia Milena, Bernadete Esperança, Letícia Carvalho, Oberdan Rafael.

À família do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, o MST, por contribuir na minha formação como ser humano e me ensinar o amor ao povo. Com um carinho especial de Miguel Enrique Stédile, Ísis Campos, Joba Alves, Raul Amorim.

À família do Ilê Oxum Opará, Iylorixá Roseane Oliveira, minha mainha, nosso espelho de bondade, humildade e seriedade. As irmãs e irmãos, Anderson, Cesinha, Fábio, Maitê, Vinícius, Vitor Alcântara, Janaína e Thomas.

Às companheiras da Marcha Mundial das Mulheres, em especial o Núcleo Soledad Barrett, Maria Paula, Bruna Leite, Andresa Alvez, Sil Selva, Vera Zen e Lili.

À Articulação no Semiárido Brasileiro/ASA, agradeço todo o aprendizado durante os anos de trabalho com o povo do Semiárido, em especial o companheiro Antonio Barbosa, o qual possibilitou a conciliação do trabalho com a vida acadêmica no primeiro ano de mestrado. “É no semiárido que a vida pulsa, é no semiárido que o povo resiste”

Às pessoas especiais que cruzaram minha vida, Narita (Nara Pinilla); com ela eu aprendi amar o Recife e a brincar carnaval e compartilhar uma mãe, Nara Mãe.

À Secretaria da Mulher de Pernambuco e à coordenação da Patrulha Maria da Penha, Michelle Couto.

A minha professora orientadora Michelle Fernandez, a paciência histórica com essa orientanda, as críticas e observações.

À turma do Mestrado Profissional, em especial aos comunistas LulaHaddadHaddadLula, Marco Levy, Edna Jatobá, Carlos Domingo e Marcones Oliveira; as sextas-feiras ficaram mais divertidas com vocês.

Ao programa de Pós-Graduação do Mestrado Profissional em Políticas Públicas da  
Universidade Federal de Pernambuco.

## Conselhos para a mulher forte

Se és uma mulher forte te protejas das hordas que desejam almoçar teu coração. Elas usam todos os disfarces dos carnavais da terra: se vestem como culpas, como oportunidades, como preços que se precisa pagar. Te cutucam a alma; metem o aço de seus olhares ou de seus prantos até o mais profundo do magma de tua essência não para alumbrar-se com teu fogo senão para apagar a paixão a erudição de tuas fantasias. Se és uma mulher forte tens que saber que o ar que te nutre carrega também parasitas, varejeiras, miúdos insetos que buscarão se alojar em teu sangue e se nutrir do quanto é sólido e grande em ti. Não percas a compaixão, mas teme tudo que te conduz a negar-te a palavra, a esconder quem és, tudo que te obrigue a abrandar-se e te prometa um reino terrestre em troca de um sorriso complacente. Se és uma mulher forte prepara-te para a batalha: aprende a estar sozinha a dormir na mais absoluta escuridão sem medo que ninguém te lance cordas quando rugir a tormenta a nadar contra a corrente. Treine-se nos ofícios da reflexão e do intelecto. Lê, faz o amor a ti mesma, constrói teu castelo o rodeia de fossos profundos, mas lhe faça amplas portas e janelas. É fundamental que cultives enormes amizades que os que te rodeiam e queiram saibam o que és que te faças um círculo de fogueiras e acendas no centro de tua habitação uma estufa sempre ardente de onde se mantenha o fervor de teus sonhos. Se és uma mulher forte se proteja com palavras e árvores e invoca a memória de mulheres antigas. Saberás que és um campo magnético até onde viajarão uivando os pregos enferrujados e o óxido mortal de todos os naufrágios. Ampara, mas te ampara primeiro. Guarda as distâncias. Te constrói. Te cuida. Entesoura teu poder. O defenda. O faça por você. Te peço em nome de todas nós. (BELLI, 1948 ).

## RESUMO

O objetivo deste estudo foi avaliar qualitativamente o processo de implementação da Patrulha Maria da Penha em Pernambuco, de 2013 até 2018 e identificar o funcionamento do fluxo dos dados e os procedimentos. Para tanto, realizam-se entrevistas semiestruturadas, um grupo focal e análise de documentos oficiais. Percorrem-se os debates teóricos sobre políticas públicas e seus ciclos, como a avaliação e implementação das Políticas Públicas, o debate sobre as políticas públicas de enfrentamento da violência contra a mulher e o histórico da luta das mulheres e do feminismo.

**Palavras-chave:** patrulha maria da penha ; política pública; mulher em situação de violência.

## **ABSTRACT**

The objective of this study is to qualitatively evaluate the process of implementation of the Patrulha Maria da Penha in Pernambuco from 2013 to 2018 and to identify the functioning of data flow and procedures. For this purpose, semi-structured interviews, a focus group and analysis of official documents are carried out. We go through the theoretical debates on public policies and their cycles, such as the evaluation and implementation of Public Policies, the debate on public policies to combat violence against women and the history of the struggle of women and feminism.

**Keywords:** patrulha maria da penha; public policy. woman in situation of violence.

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1 – Medidas Protetivas de Urgência (MPU).....	48
Quadro 2 – Categorias para análise dos conteúdos das entrevistas.....	55
Quadro 3 – Codificação das entrevistas .....	56
Quadro 4 – Categorização das entrevistas .....	56
Quadro 5 – Abrangência da Patrulha Maria da Penha em Pernambuco.....	69

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Meios utilizados nos homicídios masculinos .....	40
Tabela 2 – Planilha de Execução 2015 .....	72
Tabela 3 – Planilha de Execução 2016 .....	73
Tabela 4 – Planilha de Execução 2017 .....	73
Tabela 5 – Planilha de Execução 2018 .....	74

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABCP	Associação Brasileira de Ciência Política
AIS	Áreas Integradas de Segurança
ANPOCS	Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais
CIN	Centro de Informática
CIODS	Centro Integrado de Operações e Defesa Social
CNDM	Conselho Nacional de Direito da Mulher
CVLI	Crimes Violentos Letais Intencionais
DASDH	Diretoria de Articulação Social e Direitos Humanos
DEAM	Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher
DIM	Diretoria Integrada Metropolitana
DINTER	Diretorias Integradas do Interior
DPMUL	Departamento de Polícia da Mulher
FBPF	Federação Brasileira pelo Progresso Feminino
FLACSO	Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais
FUNDAP	Fundação para o Desenvolvimento Administrativo
GT	Grupo de Trabalho
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LMP	Lei Maria da Penha
MPU	Medidas Protetivas de Urgência
OME	Organização Militar Estadual
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONG	Organizações não governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
PESP	Plano Estadual de Segurança Pública
PM	Polícia Militar/ policiais militares
PMP	Patrulha Maria da Penha
POSDA	Partido Operário Social Democrata Alemão
PP	Políticas Públicas
PPA	Plano Plurianual

SDS	Secretaria de Defesa Social
SPM	Secretaria de Políticas para as Mulheres
SUS	Sistema Único de Saúde
VVDFCM	Vara de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>16</b>
<b>2</b>	<b>DEBATE TEÓRICO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS</b> .....	<b>19</b>
2.1	O CICLO DA IMPLEMENTAÇÃO .....	22
<b>3</b>	<b>HISTÓRICO DO FEMINISMO E A LUTA DAS MULHERES</b> .....	<b>26</b>
3.1	GÊNERO, PATRIARCADO E SOCIEDADE DE CLASSES .....	31
3.2	O DEBATE DE GÊNERO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS .....	34
<b>4</b>	<b>POLÍTICA DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER</b> ....	<b>39</b>
4.1	POLÍTICA DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER EM PERNAMBUCO .....	44
4.2	A PATRULHA MARIA DA PENHA EM PERNAMBUCO.....	47
4.2.1	O programa .....	47
<b>5</b>	<b>ABORDAGEM METODOLÓGICA</b> .....	<b>50</b>
5.1	AVALIANDO AS POLÍTICAS PÚBLICAS .....	50
5.2	UMA AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO .....	51
5.3	TÉCNICAS DE PESQUISA .....	53
<b>6</b>	<b>DISCUSSÃO DOS RESULTADOS</b> .....	<b>57</b>
6.1	PERCEPÇÃO DOS POLICIAIS MILITARES SOBRE A PATRULHA MARIA DA PENHA.....	57
6.1.1	Efetividade no serviço prestado.....	57
6.1.2	Dificuldades no serviço prestado.....	59
6.1.3	Percepção do funcionamento da patrulha maria da penha na região metropolitana e no interior do estado .....	60
6.1.4	Percepção do trabalho na pmp.....	61
6.2	PERCEPÇÃO DO JUDICIÁRIO ACERCA DA PATRULHA MARIA DA PENHA ....	62
6.2.1	Fluxo de informações entre o judiciário e a patrulha maria da penha .....	62
6.2.2	A efetividade dos serviços prestados .....	63
6.2.3	Percepção acerca da lei n.º 13.641/2018 .....	64
6.3	PERCEPÇÃO DA GESTÃO ACERCA DA PATRULHA MARIA DA PENHA.....	64
6.3.1	Percepção acerca da implementação do serviço.....	65
6.3.2	Percepção acerca dos desafios da patrulha maria da penha.....	65
6.3.3	Percepção acerca dos avanços da patrulha maria da penha.....	67
6.4.1	Classificação de procedimentos .....	72

<b>7</b>	<b>CONCLUSÕES .....</b>	<b>75</b>
7.1	RECOMENDAÇÕES .....	76
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>79</b>
	<b>APÊNDICE A – ROTEIRO PARA ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA PARA PESQUISA .....</b>	<b>84</b>
	<b>APÊNDICE B – TERMO DE AUTORIZAÇÃO PARA UTILIZAÇÃO DE SOM DE VOZ PARA FINS DE PESQUISA.....</b>	<b>86</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como objetivo avaliar o processo de implementação da Patrulha Maria da Penha em Pernambuco por meio da ótica dos gestores e dos policiais militares que atuam nos efetivos. Meu interesse pelo desenvolvimento do tema de pesquisa surgiu de minha inserção no movimento de mulheres e no debate sobre mulheres em situação de violência.

No modelo clássico do ciclo de Políticas Públicas (PP), a implementação constitui-se como a fase prática da política pública em execução. A fase da implementação é o momento em que o planejamento e a escolha são transformados em ação política. Neste trabalho focamos suas análises e considerações justamente nessa fase do ciclo. Optamos em fazer uma avaliação de implementação em que a política está em pleno funcionamento, com o propósito de contribuir com subsídios para a gestão no processo de implementação, a qual pode ser incorporada na política pública e pode formar novos padrões na gestão governamental.

A pesquisa qualitativa nas ciências sociais preocupa-se com um nível de realidade que não pode ser quantificado, trata do universo de significados e responde ao processo mais profundo das relações humanas, fenômenos que não podem ser reduzidos à manipulação de variáveis. Pesquisas qualitativas apresentam algumas características comuns: perspectiva geral do contexto da pesquisa e dos quadros de referência dos participantes; a natureza flexível do projeto de pesquisa; análise e interpretação dos dados; produção de resultados diversos.

A técnica de entrevistas semiestruturadas combina perguntas abertas e fechadas, em que os entrevistados podem discorrer sobre determinado tema. A pesquisadora vai seguir um conjunto de questões elaboradas; cabe a ela atenção para a condução da entrevista, evitando que esta não se distancie do contexto a ser pesquisado.

A entrevista semi-estruturada está focalizada em um assunto sobre o qual confeccionamos um roteiro com perguntas principais, complementadas por outras questões inerentes às circunstâncias momentâneas à entrevista. Esse tipo de entrevista pode fazer emergir informações de forma mais livre e as respostas não estão condicionadas a uma padronização de alternativas. (MANZINI, 1990-1991, p. 154).

As entrevistas semiestruturadas são uma forma de coleta de dados inserida na interação social do momento da pesquisa. Ela ocorre face a face entre o pesquisador e o sujeito entrevistado, sua mediação é feita pela linguagem.

A técnica de entrevista com grupo focal também tem como objetivo a coleta de dados entre um grupo. O pesquisador deverá estimular a participação dos entrevistados, com assuntos de interesse comum. Essa técnica apresenta-se como debate aberto sobre determinado tema. Ela pode situar-se em posição intermediária na pesquisa participante e nas entrevistas, sua utilização pode contribuir para a compreensão de processos e de construção de percepções de grupos sociais. Segundo Sônia Gondim (2003), existem aspectos importantes a serem considerados na utilização de grupos focais. Um desses aspectos é o próprio acaso como critério para a composição dos grupos. Tal critério pode apresentar lacunas por ignorar uma avaliação precisa do pesquisador acerca da disposição dos participantes, gerando conteúdo de expressivo volume, mas com dados precários e ineficientes para o objeto de estudo. A opção por grupos conhecidos e/ou desconhecidos pode induzir com facilidade acordos implícitos sobre o que pode ou não ser dito em determinado momento. Outro aspecto importante é o tamanho do grupo a ser pesquisado.

A pesquisa documental é, evidentemente, aquela em que os dados analisados são resultantes da pesquisa de documentos, com o objetivo de extrair informações para compreender determinado fenômeno. É ela um procedimento com técnicas de compreensão, análise e conclusões. Suas fontes podem ser primárias e secundárias. Trata-se de documentos oficiais, publicações parlamentares, documentos jurídicos, fontes estatísticas, iconografia, fotografia, objetos, canções folclóricas, vestuário, folclore, entre outros. A diversidade de documentos e a linguagem que contém exige uma série de cuidados por parte de quem os pesquisa:

Para que o investigador não se perca na 'floresta' das coisas escritas, deve iniciar seu estudo com a definição clara dos objetivos, para poder julgar que tipo de documentação será adequada às suas finalidades. Tem de conhecer também os riscos que corre de suas fontes serem inexatas, distorcidas ou errôneas. Por esse motivo, para cada tipo de fonte fornecedora de dados, o investigador deve conhecer meios e técnicas para testar tanto a validade quanto a fidedignidade das informações. (LAKATOS; MARCONI, 2003, p. 176).

Utilizamos os métodos de pesquisa citados acima. Na seção 2, optamos por trazer o debate político acerca das políticas públicas, seu surgimento, debate dos principais autores e conceitos, e um debate sobre a implementação.

Na seção 3, fazemos uma breve exposição sobre o surgimento do feminismo, a luta das mulheres e a influência desse processo para o surgimento do feminismo no Brasil. Discorreremos sobre o debate acerca do gênero, patriarcado e violência; de que forma foi

introduzindo-se no debate das políticas públicas a questão de gênero, suas autoras e correntes de filiação política, tanto de gênero, feminismo, patriarcado.

Vamos abordar o debate político sobre a violência contra as mulheres na seção 4, a conquista das políticas públicas para o enfrentamento à violência, tendo como marco a aprovação da Lei n.º 11.340/2006, a Lei Maria da Penha (LMP), fruto das intensas mobilizações na sociedade, permitindo que essa pauta política entrasse na agenda do governo; ainda, as formulações e os avanços acerca do tema no estado de Pernambuco, como a criação da Patrulha Maria da Penha, com o objetivo de fiscalizar o cumprimento das Medidas Protetivas de Urgência, que está inserida no Plano Estadual de Enfrentamento à Violência.

Na seção 5, descrevemos a abordagem metodológica utilizada neste trabalho, as técnicas de pesquisa e um debate sobre a avaliação de implementação das políticas públicas. Aqui apresentamos as subcategorias e categoria de análise de conteúdo na perspectiva de Laurence Bardin (1977). Na seção 6, apresentamos a discussão dos resultados obtidos na pesquisa, a percepção dos policiais militares, das juízas e da gestão pública sobre a Patrulha Maria da Penha.

## 2 DEBATE TEÓRICO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

O conhecimento acerca das políticas públicas surge, na Europa, como um desdobramento dos trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o papel do Estado, tendo o estudo sobre a esfera executiva (os governos) como um desdobramento das teorias acerca do Estado moderno.

Nos Estados Unidos da América, rompendo com as tradições europeias, a política pública como área de conhecimento e disciplina acadêmica surge diretamente com ênfase no estudo das ações governamentais, sem estabelecer conexões com bases teóricas acerca do papel do Estado.

Dessa forma, como afirma Celina Souza (2018, p. 12), “a premissa da área nos EUA é a de que, em democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser (a) formulado cientificamente e (b) analisado por pesquisadores independentes”.

Entre os caminhos trilhados pela política pública, ela também é uma subdivisão dentro da Ciência Política, capaz de fornecer orientações para que os governos tomem as decisões corretas. Essa concepção é fruto da guerra fria, em que há a valorização da burocracia e dos técnicos de governo, como se a política pública fosse exclusivamente técnica.

Com o avanço dos estudos sobre as Políticas Públicas, ela se expande para outras áreas de conhecimento, extrapolando o estudo de questões técnicas e admitindo que a elaboração e execução de políticas públicas são permeadas por atores e instituições políticas.

Os estudos da política pública no Brasil assemelham-se à trajetória da pesquisa sobre o tema na Europa, instituições governamentais como o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e a Fundação para o Desenvolvimento Administrativo (Fundap) de São Paulo fazem estudos e pesquisas, com a colaboração de intelectuais e estudiosos.

Os resultados dessas pesquisas podem contribuir com o governo nas tomadas de decisões, na adoção de uma política pública ou não, bem como na avaliação de indicadores sociais. Também podemos notar a evolução no campo acadêmico, com o surgimento de

núcleos de pesquisa, grupos de trabalhos e, mais recentemente, cursos de graduação, especializações e pós-graduação na área.<sup>1</sup>

A política pública configura um dos principais resultados da ação do Estado. No processo de construção das políticas públicas (PP), diversos autores classificam as políticas públicas em ciclos: constituição da agenda, formulação da política, tomada de decisão política, implementação e avaliação (cf. HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013; RUA, 1998; SABATIER, 1986). Esse ciclo não segue uma ordem necessariamente, e muitas vezes a política está formulada, mas não entra na agenda.

A formação da agenda parte do reconhecimento de um problema por parte do governo, o qual está sujeito a uma ação governamental.

A montagem da agenda, o primeiro, e talvez o mais crítico, dos estágios do ciclo de uma política, se refere à maneira como os problemas surgem ou não enquanto alvo de atenção por parte do governo. O que acontece nesse estágio inicial tem um impacto decisivo em todo o processo político e seus *outcomes*. A maneira e a forma como os problemas são reconhecidos, se é que serão, de algum modo, pelo menos reconhecidos, são as determinantes fundamentais de como ele serão, afinal, tratados pelos elaboradores de políticas. (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 103, grifos do autor).

Determinado tema vai depender da capacidade de mobilização política dos agentes formuladores, sua capacidade de transformá-lo em problema de política e colocá-lo como prioridade.

Segundo Kingdon (2006, p. 222) trata-se da “lista de temas que são objeto de séria atenção por parte de autoridades governamentais e seus assessores”, igualmente por parte de indivíduos que não participam do governo, mas mantêm estreita ligação com as autoridades. Podemos identificar que a agenda é um conjunto de prioridades de um ator no processo de políticas públicas, bem como um conjunto de assuntos que está na “ordem do dia” da política. A formação de uma agenda pode ser um serviço de construção e disseminação de argumentos para sensibilizar sobre a importância de implementar determinada política pública. Se um

---

<sup>1</sup> É inegável o recente crescimento dos estudos na área de políticas públicas no Brasil. Multiplicaram-se as dissertações e teses sobre temas relacionados com as políticas governamentais; disciplinas de “políticas públicas” foram criadas ou inseridas nos programas de graduação; nos programas de pós-graduação, criaram-se linhas de pesquisa especialmente voltadas para esse campo do conhecimento; agências de fomento à pesquisa criaram linhas especiais de financiamento para as investigações nessa área. Além disso, a área de políticas públicas é uma das seis áreas temáticas da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP). Finalmente, o Grupo de Trabalho (GT) de Políticas Públicas tem mantido, embora com intervalos, uma presença regular na Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais (Anpocs) desde o início dos anos 1980. Não há dúvida, portanto, quanto à institucionalização e expansão dessa subdisciplina no Brasil (ARRETCHE, 2003).

determinado tema consegue pautar a economia, a ideologia e os ciclos das políticas públicas, ele entrará na agenda.

Kingdon (2006), classifica e diferencia as agendas em agenda sistêmica, institucional e social. Agenda sistêmica é aquela vinculada aos atores políticos de maneira geral, a sociedade, ao governo, seja de ordem nacional, seja internacional. A agenda institucional refere-se às agendas de interesse dos governos e de seus associados, de acordo com as ideologias e projetos políticos. A agenda social, podemos dizer, são agendas construídas e propostas pela sociedade organizada. A essa classificação, Secchi (2013) acrescenta a agenda de mídia, tratando dos temas a que os meios de comunicação atribuem mais importância em determinado momento, entrando em pauta recorrentemente.

Howlett, Ramesh e Perl (2013) entendem as políticas públicas como um subsistema político administrativo, pondo em foco atores, instituições e ideias. Cada área ou setor das políticas públicas conta com um conjunto articulado de atores, instituições e ideias próprias, constituindo-se, dessa forma, como parte de um sistema político e econômico mais amplo.

A formulação diz respeito ao processo de criar soluções para determinados problemas políticos. Esse estágio envolve a elaboração da política, a escuta e o diálogo sobre os temas.

A formulação não precisa se restringir apenas a um conjunto de atores. Portanto pode haver dois ou mais grupos de formulação produzindo propostas concorrentes (ou complementares). A formulação pode prosseguir sem a clara definição do problema ou sem que os formuladores tenham algum dia tido contato com os grupos afetados. Não há necessariamente uma coincidência entre formulação e certas instituições, embora a formulação seja uma atividade frequente de órgãos burocráticos. A formulação e a reformulação podem ocorrer durante um longo período de tempo, sem jamais se obter apoio suficiente para uma ou outra proposta. (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 124).

É frequente haver vários pontos de apelação, em todas as instâncias, para atores que não alcançam seus objetivos no processo de formulação. O próprio processo nunca tem efeitos imparciais, neutros. Alguém ganha, alguém perde, mesmo na operação das ciências (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

## 2.1 O CICLO DA IMPLEMENTAÇÃO

Nos ciclos das políticas públicas, a fase da implementação é a política pública em ação. Para os gestores públicos, pode ser a fase mais complicada, pois é a fase que melhor revela as vulnerabilidades de determinada política. Mesmo na fase da implementação, a política pode envolver todas as demais fases, os objetivos podem sofrer alterações, novas negociações podem entrar em pauta e alterar a própria implementação. Como todas as fases, a implementação tem também natureza política.

Silva e Melo (2000) citam três modelos de implementação: *top-down*, *bottom-up* e híbrida. Na visão clássica da *Policy Cycle*, a implementação constitui apenas uma fase de execução das atividades para atingir as metas estabelecidas na formulação. Tal visão não considera o ciclo de política como um processo. Os primeiros estudos na década de 1970 sobre implementação já faziam o diagnóstico de ignorar ou até diminuir a importância deste momento. Uma vez elaborada a política, bastaria ao braço administrativo do Estado levar a cabo sua implementação.

Dessa forma, a implementação é entendida como um processo simples e linear. Levando em consideração o processo de retroalimentação entre formulação e implementação, o processo de formulação ainda é visto como o mais importante, tendo o formulador todas as informações, caminhos a serem percorridos e os diagnósticos. Esse modelo exalta a visão *top-down*, que é um modelo com características hierárquicas, privilegiando decisões verticais, sem consideração do que se chama de “política de rua”. A formulação da política aqui é feita somente pelos tomadores de decisão e sua execução pelo corpo administrativo/técnico do Estado.

Segundo Sabatier (1986), quem adere aos modelos *top-down* está mais preocupado com a eficiência da política a ser implementada e em como os agentes irão guiar a implementação.

A abordagem *bottom-up* relaciona-se com a interação da política, suas instituições e o público-alvo, questiona a abordagem de cima para baixo e leva em consideração a complexidade do processo de implementação. Os adeptos dessa abordagem estão centrados em como se dará o processo de implementação da política, como será a interação dos agentes encarregados em executá-la, sem seguir necessariamente as metas e os objetivos

preestabelecidos na formulação. Esses dois tipos de abordagem podem ser úteis para o processo de implementação, elas oferecem dados relevantes para a pesquisa com complexidades diversas; isso vai depender da combinação entre as duas abordagens.

Outro modelo de abordagem conhecida como híbrida surge com a proposta de construir pontes entre as abordagens anteriores, com a proposição de agregar novos conceitos teóricos, identificando inovações. “A primeira foi buscar superar o que os autores entendiam como fraquezas conceituais do debate polarizado entre as abordagens *botton-up* e *top-down*, tentando conciliar os dois polos dos modelos: decisão centralizada e autonomia local.” (SOUZA, 2018, p. 26, grifo da autora).

Celina Souza (2018) cita as pesquisas de Sabatier (1986) como referência desse esforço de síntese, por meio do modelo de coalizão de defesa (*advocacy coalition*), analisando a implementação como fase de um processo mais amplo das políticas públicas, sofrendo influências determinantes do desenvolvimento econômico e de outras políticas. O tipo de política a ser executada faz diferença no processo de implementação, a existência de múltiplos atores, de grupos de interesses, de agências e de como cada uma vai portar-se diante desse processo, determinam se a coordenação da implementação será de forma vertical ou horizontal.<sup>2</sup>

A implementação é entendida como jogo entre implementadores em que papéis são negociados, os graus de adesão ao programa variam e os recursos são disputados. Os formuladores atuariam em um cenário de incertezas, tanto na esfera política como na administrativa.

O jogo de implementação típico, portanto, seria aquele em que os reguladores iniciaram essa operação com esforços de persuasão, esforços que seriam normalmente contrariados pelo não cumprimento por parte dos regulados. Isso levaria os reguladores a tentar regras mais coercivas na próxima interação ou rodada, redundando em situação ainda pior para ambos, para reguladores e regulados, que enfrentariam, respectivamente, os custos elevados de fiscalização e de cumprimento. O jogo avançaria então para uma posição intermediária em que a coerção seria reduzida em troca do cumprimento por parte dos regulados, embora fosse um equilíbrio instável a requerer monitoramento e incrementos temporários de coerção por parte dos reguladores para manter o cumprimento contínuo e evitar fraudes. (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 186).

---

<sup>2</sup> Segundo Souza (2018, p. 30) a “coordenação horizontal se refere à necessidade de que as organizações públicas e privadas que provêm serviços trabalhem conjuntamente para não haver duplicação ou lacunas na provisão do serviço”

O processo de implementação, segue um planejamento e uma organização da alocação dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos. É necessária a preparação do terreno para implementação, colocar as formulações na prática cotidiana, o que requer um corpo para avaliação, controle social e prestação de contas por parte do Estado, a transformação da política em resultados. Os fatores que comumente influenciam a execução da política são a natureza dos problemas; o contexto social, econômico, tecnológico e político em que se inserem; a organização dos aparatos administrativos; os recursos políticos e econômicos do público-alvo e o apoio político de que dispõe.

Da mesma forma Xun Wu et al. (2014) argumentam que são quatro fatores que vão demandar atenção especial no processo de implementação. São eles: o apoio político que a Política Pública demanda e a capacidade burocrática; o ambiente político e econômico; o processo de influência da sociedade civil organizada e da própria mídia; e a descentralização do setor público.

Assim, segundo esses autores, os gestores de políticas responsáveis pela implementação devem estar preparados para: 1) fazer o uso de várias ferramentas analíticas; 2) ter um roteiro estratégico para gerar apoio e recursos no processo de implementação; 3) desenvolver sistemas de gestão e prestação de contas eficazes.

Os estudos de avaliação estão voltados para responder a questões que revelam propósitos a serem alcançados. Os tipos de questões que são formuladas contribuem para traduzir o propósito da avaliação. De acordo com Weiss (1997), de modo geral, os estudos e as pesquisas de avaliação, em suas diferentes naturezas, estão relacionados com a informação para o processo decisório, ou tomada de decisão, e aprendizado organizacional.

Angela Maria Siman afirma que implementar significa pôr em prática uma ideia, executar a política que foi elaborada:

Essa maneira de compreender o fenômeno da implementação pressupõe, portanto, uma fase da formulação da política em que uma série de situações foram devidamente estudadas e avaliadas, ou seja, diagnósticos foram realizados, uma teoria foi construída e em função dela objetivos, metas, alocação de recursos, competências e atribuições e estratégias foram definidas. Nessa perspectiva, não há problemas na formulação e a política já pode ser implementada pelas agências competentes. (SIMAN, 2005, p. 49).

Partindo dessa análise, pode-se dizer que qualquer problema no processo da implementação seria da responsabilidade dos agentes executores. Trata-se de apenas um modelo de estudo, ainda insuficiente para explicar a complexidade do processo de

implementação. Mais uma vez, é necessária a compreensão de que a implementação não está separada do processo que vai gerar e formular a política.

Consideram que é importante incorporar nos estudos de implementação a apreciação do próprio processo de decisão política. Entendem, então, que algumas características da decisão política contribuem para dar origem a problemas de implementação, ou seja, para eles, é um erro separar implementação do processo que gera a política. (SIMAN, 2005, p. 63).

A fase da implementação liga os objetivos aos resultados, ela é decisiva, pois nada pode garantir que, uma vez aprovada, ela será implementada, como também se será implementada da forma que foi formulada. Para garantir que uma política pública de interesse social seja implementada adequadamente, e seja avaliada sistematicamente, existem mecanismos de controle social, como conselhos ou coordenações entre o governo e a sociedade civil organizada. Tais mecanismos são parte importante do objetivo de consolidar a democracia brasileira. Um exemplo que podemos citar foram as iniciativas de construção dos Orçamentos Participativos (cf. SOUZA, 2001).

### 3 HISTÓRICO DO FEMINISMO E A LUTA DAS MULHERES

Para abordarmos a problemática acerca da violência contra a mulher, torna-se necessário o resgate histórico da luta das mulheres e da construção do feminismo.

O século XVIII é marcado pelas profundas transformações sociais, tendo como principais marcos a Revolução Francesa, o advento do capitalismo industrial e a ascensão do pensamento iluminista. Os países europeus tinham suas colônias na África e na América, responsáveis pelo fornecimento de matérias-primas, por meio da *plantation*, baseada na combinação entre latifúndio e monocultura, para o abastecimento e desenvolvimento da Europa. A Inglaterra era o país com a maior quantidade de colônias e um dos maiores negociadores do tráfico de escravos que movimentavam a economia colonial.

Inserida neste contexto político e histórico, Mary Wollstonecraft era abolicionista, intelectual libertária e considerada fundadora do feminismo. Sua obra é pioneira e marca a elaboração sistemática das questões enfrentadas pelas mulheres.<sup>3</sup> Sua obra *Reivindicação dos direitos das mulheres* (1791) é um texto escrito para responder à Constituição Francesa de 1791, na qual as mulheres ainda não figuravam como cidadãs. Sua obra contestou o discurso dominante que apoiava a subordinação das mulheres ao homem como algo natural.

A francesa Olympe de Gouges<sup>4</sup> escreve, em 1791, a *Declaração dos direitos da mulher cidadã* (DE GOUGES, 1791/2007), em oposição à *Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão* (agosto de 1789), exigindo a plena igualdade de direitos e a emancipação das mulheres, o direito à educação, ao voto, à igualdade no casamento, bem como o direito das mulheres casadas em dispor de suas propriedades.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Mary enfrentou obstáculos de natureza variada ao decorrer de sua vida. Sua infância foi prejudicada pela violência paterna; foi autodidata; enfrentou os limites sociais de seu tempo para conseguir a autonomia financeira e sofreu os preconceitos moralistas com respeito à sua vida sexual e afetiva (PEREZ: FALCI, 2018) Para conhecer mais, indicamos o livro *Memoirs of the author of "A vindication of the rights of woman"*, sua biografia, escrita e compilada por seu último esposo, William Godwin.

<sup>4</sup> Marie Gouze, mais conhecida como Olympe de Gouges (1748-1793). Em 1793, ela foi guilhotinada em Paris. A condenação deveu-se ao fato de ela ter-se oposto aos conhecidos revolucionários Robespierre e Marat, que a consideraram mulher “desnaturada” e “perigosa demais. Ao ser conduzida à morte, Olympe de Gouges teria afirmado: “A mulher tem o direito de subir ao cadafalso; ela deve ter igualmente o direito de subir à tribuna.” Foi com o nome de Olympe de Gouges que essa filha de um açougueiro do sul da França assinou suas dezenas de peças de teatro e panfletos, revelando e propalando o seu entusiástico apoio à Revolução Francesa (1789).

<sup>5</sup> *Sobre a admissão das mulheres ao direito a cidadania* (1791) do Marquês de Condorcet, *Declaração dos direitos da mulher cidadã* (1791) de Olympe de Gouges.

As mulheres também exigiam o direito de ter acesso a armas para defender a revolução, porém as contradições da nascente ordem burguesa impunham claros limites ao avanço da igualdade entre os sexos. Em 1793, são proibidas as reuniões dos Clubes de Mulheres. Após vivenciarem a experiência da revolução e da política, as mulheres dificilmente aceitariam voltar para o domínio do lar, como cidadãs resignadas.

Assim, além de lutarem pela consolidação do poder popular em contraponto ao poder burguês, que ganhara força no processo da Revolução Francesa, as mulheres iniciaram uma grande batalha em torno de seu reconhecimento como sujeito, portanto com o direito de participar ativamente da vida pública, no campo do trabalho, da educação e da representatividade política. São argumentos para tais proibições:

Todos os habitantes de um país devem e gozam de direitos de cidadãos passivos, todos tem direito a proteção de sua pessoa, de sua propriedade, de sua liberdade, etc... mas nem todos têm o direito a ser parte ativa da formação do poder público; nem todos são cidadãos ativos. As mulheres, [...] as crianças, os estrangeiros, aqueles que não contribuem em nada para o funcionamento público não devem, pois, influenciar na coisa pública. (RIOT-SARCEY, 2002, p. 20, tradução livre).

Tratando-se de feminismo, a vertente liberal foi o expoente do século XIX, tendo como protagonistas, a inglesa Mary Wollstonecraft e a francesa Olympe de Gouges. Foi também nesse século que surgiu o feminismo socialista. Entre as autoras, destacamos a operária Flora Tristan, que propõe a construção de uma associação internacional de trabalhadores e trabalhadoras, uma das primeiras socialistas a escrever sobre a indissociabilidade entre a luta das mulheres e as lutas de classe.

A russa Alexandra Kollontai foi a primeira mulher a ser eleita para o Comitê Central do partido bolchevique na Rússia em 1917.<sup>6</sup> Escreveu diversas obras que versam sobre o direito das mulheres, sobre políticas e equipamentos sociais do Estado para garantir a participação igualitária das mulheres, além de textos conhecidos sobre o amor-camaradagem.

A dirigente do Partido Operário Social Democrata Alemão (POSDA), Clara Zetkin, teve grande responsabilidade por inserir no programa do partido os direitos das mulheres. O POSDA era o maior partido da segunda Internacional, e era também aquele partido que mais envolvia a luta das mulheres em seus programas.

---

<sup>6</sup> No livro *A Revolução das Mulheres: emancipação feminina na Rússia Soviética*, podemos encontrar diversos textos de Kollontai, bem como de outras autoras socialistas, Inessa Fiódorov Armand e Nadiéjda Krúpskaia (cf. SCHNEIDER, 2017).

em seu primeiro programa, aprovado em 1891, já incluía o voto para todos os cidadãos adultos – e pela participação das mulheres na vida política do país. Baseavam-se no pressuposto de que as mulheres tinham o mesmo interesse que os homens em redigir as leis do país, já que eram igualmente afetadas por elas. (ÁLVAREZ GONZÁLEZ, 2010, p. 55).

Segundo Ana Álvarez González (2010), dentre as reformas que pregavam o POSDA, estavam o reconhecimento do direito ao voto para todas as mulheres, o acesso à educação, oportunidades para o trabalho, sistema educativo problematizando temores e concepções arraigadas acerca das condições de gênero e a implementação de serviços públicos para a socialização das tarefas domésticas (como lavanderias, restaurantes populares e creches). É importante salientar que, ainda que constantes no programa do partido, tais reivindicações sofriam resistência por parte dos dirigentes do partido.

A obra de Mary Wollstonecraft, bem como o feminismo de corte liberal e iluminista, teve forte influência em intelectuais e mulheres ativistas em todo o mundo. No Brasil, a potiguar Nísia Floresta (1810-1885) foi uma das pioneiras na luta pela libertação das mulheres, rompendo as barreiras do espaço privado com textos de caráter feminista em jornais da época. Um dos primeiros textos e dos mais conhecidos foi *Direito das mulheres e injustiça dos homens* de 1832, no qual abordava o direito das mulheres ao trabalho com dignidade. O próprio contexto que envolve seus textos foi marcado por conquistas significativas para o período: foi em 1827 que legalmente houve a abertura de escolas públicas femininas no Brasil. Nísia viveu por mais de 20 anos na Europa e partilhava das ideias emancipatórias da época. Apesar de sua grande contribuição, nunca fez parte de nenhum movimento político pela emancipação das mulheres.

O fim do século XIX e início do século XX é também um período marcado por importantes registros de organização das mulheres na luta por direitos. Como exemplo podemos citar as sufragistas durante a Primeira República e o movimento de operárias liderado por Bertha Lutz. Esta última exerceu importante papel na construção do feminismo no Brasil. Por ser formada em Biologia pela Universidade de Paris e pelas suas visitas frequentes à Inglaterra, Bertha trazia fortes influências do feminismo europeu. Sua principal atividade política foi a luta pelo sufrágio feminino e direito ao espaço de trabalho.

Em 1922, no Rio de Janeiro, foi responsável pela fundação da Federação Brasileira pelo Progresso Feminino (FBPF). Vale citar o artigo 3.º do Estatuto da Federação que enumera um conjunto de propostas que eram pautas da luta das mulheres no período:

1. promover a educação da mulher e elevar o nível de educação feminina;
2. proteger as mães e a infância;
3. obter garantias legislativas e práticas para o trabalho feminino;
4. auxiliar as boas iniciativas da mulher e orientá-la na escolha da profissão;
5. estimular o espírito de sociabilidade e de cooperação entre as mulheres e interessá-las pelas questões sociais e de alcance público;
6. assegurar à mulher os direitos políticos que a nossa Constituição lhe confere e prepara-la para o exercício inteligente desses direitos;
7. estreitar os laços de amizade com os demais países americanos, a fim de garantir a manutenção perpétua da Paz e da Justiça no hemisfério ocidental. (FBPF citado por SOIHET, 1974, p. 13).

Uma das primeiras ações da FBPF foi a luta pela aceitação da entrada de meninas no Colégio Pedro II do Rio de Janeiro. O argumento contra a proposta afirmava que a instrução das mulheres poderia dissolver a família. Ressaltamos que o próprio liberalismo clássico não previa a emancipação das mulheres, indicando caminhos de preparação para exercer o papel de boas esposas na esfera privada (cf. SAFFIOTI, 2013).

Um projeto elaborado pelo deputado Almeida Oliveira, previa que “as meninas, além da instrução comum, aprenderão, em classes especiais, trabalhos de agulha e lavar e o mais que constitui prenda do sexo feminino” (OLIVEIRA apud SAFFIOTI, 2013, p. 287). A Constituição da Primeira República consagrava a laicidade do ensino, mas mantinha o vínculo educativo com as Igrejas, herança do Período Imperial. Faltava à República a capacidade pedagógica para o novo ideal político de formar suas elites dirigentes.

É possível constatar grande déficit de documentação histórica sobre a participação das mulheres. Até o período abordado acima, trata-se em grande medida de uma história escrita por homens ligados aos setores dominantes e hegemônicos da sociedade herdada do Brasil Colônia. Tal descrição da história, hegemônica pelo pensamento eurocêntrico e valores patriarcais, ignorava a participação das mulheres na vida nacional, como ignorava também a participação da população indígena e afro-brasileira. Mesmo quando buscamos referencial sobre o papel das mulheres negras e trabalhadoras na sociedade brasileira, tal material é escasso, constituindo um fértil terreno para estudo até os dias atuais.

Como vimos, o movimento feminista brasileiro nasce das contribuições intelectuais e militantes a partir da metade do século XIX, bem como de movimentos de resistência desse período, como as mulheres de Tejucupapo em Pernambuco e a resistência das mulheres negras na Bahia com Maria Felipa e Negra Zeferina (movimentos que ainda carecem de

pesquisa e documentação histórica).<sup>7</sup> Não obstante, sua consolidação pode ser identificada durante os anos 1970 em meio às lutas contra a ditadura militar e a influência das feministas norte-americanas e francesas. Na década de 1970, o movimento feminista internacionalmente estava em um momento de crescimento e expansão, aliando diversas pautas emancipatórias e direitos civis.

A Organização das Nações Unidas (ONU) nomeou o ano de 1975 como o Ano Internacional da Mulher, influenciando a realização da I Conferência Mundial da Mulher no México, com o tema “Igualdade, Desenvolvimento e Paz”. Essa conferência marca a afirmação, pela ONU, do dia 8 de março como dia Internacional da Mulher.<sup>8</sup>

A ONU determinou 12 direitos fundamentais à mulher: direito à vida; direito à liberdade e segurança pessoal; direito à igualdade e estar livre de todas as formas de discriminação; direito à liberdade de pensamento; direito à informação e educação; direito à privacidade; direito à saúde e a proteção desta; direito a construir relacionamento conjugal e a planejar sua família; direito de decidir ter ou não ter filhos e quando tê-los; direito aos benefícios do progresso científico; direito à liberdade de reunião e participação política, direito a não ser submetida a tortura e maus-tratos.

Entre os anos 1960 e 1980, a América Latina passou por regimes ditatoriais, o processo de resistência estava concentrado nas organizações de esquerda e a ilegalidade de diversas organizações contribuiu para enfraquecer a auto-organização das mulheres (SARTI,2001). Esse processo de resistência está intimamente ligado ao surgimento do que se conhece como a segunda onda do feminismo.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> O formato do feminismo como projeto político e ideológico é moderno, no entanto os processos de luta das mulheres pela libertação e sua participação em momentos importantes da história é anterior.

<sup>8</sup> O surgimento da data histórica de 8 de março foi há mais de 100 anos; na Segunda Conferência Internacional de Mulheres Socialistas em 1910, foi decidido organizar o dia internacional pela libertação das mulheres. Poderia ser qualquer dia no ano, as mobilizações e lutas eram por igualdade entre mulheres e homens. No 8 de março de 1917, as mulheres russas saíram às ruas pedindo pão, paz e terra. Elas foram responsáveis pelo início de um processo de transformação no país e no mundo todo. Desde então, o 8 de março tornou-se o Dia Internacional de Luta das Mulheres. Para saber mais sobre o surgimento do 8 de março, ver *As origens e a comemoração do Dia Internacional das Mulheres* de Álvarez González (2010).

<sup>9</sup> É comum na literatura feminista encontrarmos a história do feminismo dividida por três ondas; é uma forma didática de explicar o contexto histórico da luta das mulheres e suas pautas de reivindicação. A primeira onda do feminismo relaciona-se com a luta pelo sufrágio feminino, pela participação na política e na vida pública, no fim do século XIX e início do século XX. A segunda onda tem início nos anos 1970 em um momento de crise da democracia. Além de lutar pela valorização do trabalho da mulher, o direito ao prazer, contra a violência sexual, também lutou contra a ditadura militar. O primeiro grupo de que se tem notícia foi formado em 1972, sobretudo por professoras universitárias. Em 1975, formou-se o Movimento Feminino pela Anistia. No mesmo ano, surgiu o Jornal Brasil Mulher, editado primeiramente no Paraná, depois transferido para a capital paulista, que circulou até 1980. Na terceira onda, iniciada na década de 1990, começou-se a discutir os

Não à toa, no ano de 1960, a socióloga Heleieth Saffioti tenha protagonizado na Academia Brasileira o debate sobre a situação da mulher no país, tendo como tema central sua investigação acerca da sociedade de classes, da desigualdade entre os sexos e sua relação com a produção capitalista.

### 3.1 GÊNERO, PATRIARCADO E SOCIEDADE DE CLASSES

Se for verdade que a secular desigualdade entre homens e mulheres diminuiu ligeiramente devido às conquistas de acesso à educação, ao mercado de trabalho, alguns direitos sexuais e reprodutivos, é também verdade que essas mudanças não foram suficientes para desmontar a relação estrutural a que se refere o termo patriarcado. Relação que se reproduz nas formações sociais capitalistas até os dias atuais. Ela segue tendo como expressão o mercado de trabalho, onde as mulheres continuam ganhando 25% a menos que os homens ao ocupar o mesmo posto (ESTATÍSTICAS..., 2018), na falta de representatividade das mulheres na política, na linguagem machista expressa em formato de anedotas no cotidiano, na divisão sexual do trabalho e nos serviços de cuidado historicamente remetidos às mulheres. Segundo Saffioti:

O aparecimento do capitalismo se dá, pois, em condições extremamente adversas à mulher. No processo de individualização inaugurado pelo modo de produção capitalista, a mulher contaria com uma desvantagem social de dupla dimensão: no nível superestrutural, era tradicional uma subvalorização das capacidades femininas traduzidas em termos de mitos justificadores da supremacia masculina e, portanto, estrutural, à medida que se desenvolviam as forças produtivas, a mulher vinha sendo progressivamente marginalizada das funções produtivas, ou seja, periféricamente situada no sistema de produção. (SAFFIOTI, 2013, p. 65).

Saffioti elabora um contraponto ao feminismo de corte liberal, que dissocia a questão da mulher das lutas de classe, centrando a análise sobre as lutas das mulheres no indivíduo. Segundo a autora, a questão da mulher era uma manifestação das estruturas de classes. Dessa forma, a libertação das mulheres passa a estar intimamente ligada ao próprio objetivo da

---

paradigmas estabelecidos nas outras ondas, pondo em discussão a micropolítica. Apesar de que as mulheres negras estadunidenses, como Beverly Fisher, já na década de 1970, começaram a denunciar a invisibilidade das mulheres negras na pauta de reivindicação do movimento. No Brasil, o feminismo negro começou a ganhar força no fim dessa década, no início da década de 1980, lutando para que as mulheres negras fossem sujeitos políticos.

superação da sociedade capitalista. Daí a importância política em relacionar a luta das mulheres com as lutas de classe.

A divisão sexual do trabalho segue tendo importância estrutural à manutenção da sociedade capitalista; no mercado de trabalho, essas mudanças não foram suficientes para desmontar o modelo de organização patriarcal, em que sendo atribuída às diferentes categorias de sexo, ela normatiza o trabalho a ser destinado a mulheres e homens.

Isto é, tenta fazer crer que a atribuição do espaço doméstico à mulher decorre da capacidade de ser mãe. De acordo com esse pensamento, é natural que a mulher se dedique aos afazeres domésticos, aí compreendida a socialização dos filhos, como é natural sua capacidade de conceber a luz. (SAFFIOTI, 1987, p. 9).

É importante salientar que o que é natural também sofre uma elaboração social. Segundo Saffioti, isso ocorre em todos os fenômenos naturais. A intervenção humana na natureza já vem ao longo da História, independentemente do avanço das tecnologias, o que a autora chama de humanização da natureza, ou a domesticação da natureza pelo homem. A intervenção humana pode e vem provocando diversas mudanças no ecossistema, os grandes desmatamentos, a construção de barragens, o uso excessivo de agrotóxicos. Essa dada ação prolongada do ser humano sobre a natureza traz um carimbo sociocultural.

Não basta, entretanto, conhecer a capacidade humana de transformar o reino natural. É preciso atentar para o processo inverso, que consiste em naturalizar processos socioculturais. Quando se afirma que é natural que a mulher se ocupe do espaço doméstico, deixando livre para o homem o espaço público, está rigorosamente, naturalizando um resultado da história. (SAFFIOTI, 1987, p. 11).

Essa compreensão possibilita ao movimento feminista expor contradições da sociedade de classes relacionadas com a divisão sexual do trabalho e do patriarcado em suas diversas expressões. As conquistas e mudanças estruturais obtidas pela sociedade em prol da mulher não foram simples advento de consciência política dos governantes ou de uma sociedade que reconhecia a importância dos direitos da mulher para o desenvolvimento, mas sim produzidos mediante um processo de luta intensa contra o patriarcalismo arraigado nas estruturas sociais do país. As feministas foram as primeiras a ensaiar algum tipo de contestação incisiva sobre a condição da mulher na sociedade.

Em razão da intensa repressão do regime ditatorial, até 1975, as reuniões dos movimentos de mulheres e feministas eram de natureza privada com temas livres sem uma pauta norteadora das discussões. A partir da década de 1980, o movimento feminista

consolida-se no Brasil como força política, o que possibilitou uma intervenção sólida nas disputas em torno da Constituição Cidadã de 1988. Diversos grupos políticos surgidos nesse período optaram pela institucionalização e por se organizar em organizações não governamentais (ONG), para pautar e disputar políticas públicas voltadas às mulheres, como os direitos sexuais e reprodutivos, a saúde da mulher e a questão da violência, principal bandeira da luta das mulheres nos últimos anos.

Não é objetivo deste trabalho discorrer sobre as diversas correntes teóricas que compõem o feminismo. É importante salientar que o amplo espectro a que chamamos feminismo confronta as desigualdades de maneiras diferentes, mas em todas as suas correntes de pensamento elabora reflexão sobre a esfera pública e privada e pauta-se pela defesa dos direitos sexuais e reprodutivos. A principal diferença entre a corrente liberal e a corrente feminista está em que, para a primeira, o sujeito central capaz de expressar tais reivindicações é o indivíduo.

A redução do feminismo a ‘um estilo de vida’, a ‘uma identidade pré-fabricada’, à disposição para afirmação de modos de existência alternativos, também colabora para acomodar as bandeiras do feminismo ao *status quo*... Como se o ‘sou feminista’ significasse um ponto de chegada, o encontro de uma identidade... – e não um ponto de partida, de engajamento na busca de uma mudança social profunda. (MIGUEL; BIROLI, 2014, p. 149).

Para o feminismo socialista contemporâneo, ao qual Heleieth Safiotti se vincula, o feminismo é a teoria, e a prática da luta pela libertação das mulheres é a ação política para construir relações igualitárias entre mulheres e homens; e romper com as desigualdades sociais é a construção de um projeto político. Tal projeto é descrito por Tatau Godinho:

É exigência do feminismo a construção de uma prática fundada em forte coerência entre o que é nossa vida pública e nossa vida privada; o que é nossa atuação pública e nossa vida privada. Não apenas para as mulheres. Uma das contribuições mais importantes que o feminismo trouxe para a sociedade como um todo, e para a esquerda em particular, é a reafirmação de que nossa proposta de transformação social não pode se restringir a uma transformação do mundo público. Não se pode aceitar de forma acrítica a existência de contradições entre o que defendemos na esfera pública e o que é nossa vida pessoal, nosso cotidiano. Da mesma forma, a proposta de uma transformação radical das relações entre mulheres e homens não pode prescindir de uma perspectiva de construção de relações sociais sem opressão e exploração econômicas; sem a superação das diversas formas de discriminação e desigualdade social. Por isso, um feminismo radical e coerente identifica-se com uma visão de mundo anti-capitalista e com o combate às distintas formas de desigualdade social. (GODINHO, 2008, p. 17).

Em uma perspectiva analítica partindo da elaboração de Saffioti, a categoria do gênero não tem mero caráter analítico, mas sim conteúdo histórico. O consenso entre as teóricas feministas é de que gênero é a construção social do masculino e do feminino. Entretanto, tal conceito não explica necessariamente a desigualdade entre homens e mulheres. O termo gênero aparenta certa neutralidade por não tratar das relações hierárquicas, das lutas sociais, o que acaba ocultando as mulheres nos processos de luta política mais ampla. Ao não se relacionar com as estruturas sociais às quais a categoria patriarcado se refere, as análises centradas no gênero correm o risco de suplantarem as categorias mulher e feminismo, “promovendo processos de invisibilidade da organização das mulheres, da luta feminista e das contradições do sistema que organizou as relações de gênero nos últimos milênios – o patriarcado” (TÁBOAS, 2018, p. 48).

No âmbito local, a Secretaria da Mulher de Pernambuco adota marcos conceituais de gênero e patriarcado, orientando a partir disso suas definições e ações.

Gênero é um princípio fundamental de organização social, que molda as relações entre os sexos, e que informa como deve ser um homem e uma mulher. O conceito de gênero é útil para se compreender as desigualdades nas relações de poder entre homens e mulheres, bem como entender que essas desigualdades não são determinadas pela natureza, mas sim construídas através da educação, dos costumes e, portanto, podem ser modificadas. Patriarcado é um sistema de dominação em que o homem é o centro da sociedade e do conjunto das relações sociais. É determinado pela opressão e subordinação da mulher, mediante o controle de sua capacidade reprodutiva, de sua sexualidade, de sua capacidade de trabalho e da interdição do seu acesso ao poder. (PERNAMBUCO, 2009, p. 21).

### 3.2 O DEBATE DE GÊNERO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

O conceito de gênero entra para a literatura na década de 1960 com os debates do feminismo. No Brasil, a incorporação e difusão desse conceito data da década de 1990, quando ganha legitimidade na academia e nas análises sociais e políticas. Não obstante o intenso debate entre militantes e intelectuais em torno do termo gênero, os órgãos governamentais passaram à adotá-lo no intuito de implementar políticas públicas voltadas para as mulheres, com o objetivo de exercer um importante papel na redução das desigualdades.

À medida que o processo de democratização avançava no país, passa a haver certa desconfiança em relação à intervenção do Estado, atribuindo à suas ações a capacidade de

ferir a autonomia das organizações sociais. De outro lado, setores significativos dos movimentos de mulheres direcionam suas ações para a ocupação dos espaços do Estado para pautar políticas públicas com enfoque no gênero. As políticas sociais adotadas pelos governos têm como principais sujeitos as mulheres. Pesquisas como as de Farah (2004) acerca da vulnerabilidade social das mulheres no Brasil e a “feminização da pobreza”,<sup>10</sup> exercem influência significativa na formulação dessas políticas.

Com base nesses dados, há uma recomendação das organizações mundiais, a exemplo da ONU, em focalizar as políticas públicas e sociais para as mulheres, criando políticas de saúde, educação, segurança, enfrentamento à violência e geração de renda. O impacto dessas políticas teria maior eficiência pelo papel que as mulheres desempenham no seio familiar e também como agentes políticas no seu local de moradia. A reivindicação mais evidente até os dias atuais é a de que tais políticas públicas tenham como foco prioritário as próprias mulheres.

No campo internacional, citamos as importantes iniciativas da ONU Mulher: a 1.<sup>a</sup> Conferência Mundial sobre a Mulher, realizada no México em 1975, com o tema “Igualdade, Desenvolvimento e Paz”; a 2.<sup>a</sup> Conferência realizada em Copenhague na Dinamarca em 1980 com o lema “Educação, Emprego e Saúde”; a 3.<sup>a</sup> Conferência realizada em Nairóbi em 1985 com o tema “Estratégias Orientadas ao Futuro, para o Desenvolvimento da Mulher até o ano 2000”; e a 4.<sup>a</sup> Conferência Mundial sobre a Mulher realizada em Pequim na China em 1995, com o tema “Ação para a Igualdade, o Desenvolvimento e a Paz”. É nessa quarta conferência que se define o conceito de gênero para a agenda internacional, a transversalidade das políticas públicas com a perspectiva de gênero, mudando o foco do sujeito concreto mulheres para a categoria gênero (CONFERÊNCIA MUNDIAL SOBRE A MULHER, 1995). Segundo a ONU:

a transformação fundamental [...] foi o reconhecimento da necessidade de mudar o foco da mulher para o conceito de gênero, reconhecendo que toda a estrutura da sociedade, e todas as relações entre homens e mulheres dentro dela, tiveram que ser reavaliadas. [...] Essa mudança representou uma reafirmação de que os direitos das mulheres são direitos humanos e que a igualdade de gênero era uma questão de

---

<sup>10</sup> Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil, de 1996, destaca a feminização da pobreza no país, chamando a atenção para a disparidade salarial (as trabalhadoras ganhavam em média 63% dos salários masculinos em 1990) e para a situação particularmente vulnerável das mulheres chefes de família (em geral famílias monoparentais). Em 1989, as famílias chefiadas por mulheres com filhos menores de 14 anos correspondiam a 58% das famílias com rendimento mensal até meio salário-mínimo *per capita* (PNUD, 1996, p. 20).

interesse universal, beneficiando a todos. (ONU MULHERES citada por BUENO et al., 2018, p. 224).

Em 1994, a Secretaria Geral da Organização dos Estados Americanos realiza a “Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher” em Belém do Pará, a qual amplia a definição de violência como qualquer ação ou ato, seja de natureza física, psicológica, verbal, moral ou mesmo de natureza simbólica que cause danos ou sofrimento (ONU, 1994).

Com o processo da redemocratização do país na década de 1980, com as iniciativas das organizações internacionais e as mobilizações dos movimentos de mulheres e feministas, inicia-se um percurso de construção de instituições governamentais voltadas para as mulheres. Em 1985, instalou-se o Conselho Nacional de Direito da Mulher (CNDM), implementado pelo governo recém-eleito de José Sarney. O CNDM era ligado ao Ministério da Justiça e respondia diretamente ao presidente da República, o qual indicava suas representantes. O conselho deveria ser composto por organizações da sociedade civil, grupos acadêmicos que estudassem a condição da mulher, grupos autônomos e demais grupos que se interessassem pelo debate sobre a questão da mulher.

De acordo com Papa (2012), desde 1989, as eleições de governos municipais de esquerda marcam a criação de organismos voltados especificamente para a formulação e implementação de políticas voltadas para as mulheres.<sup>11</sup>

A característica principal de um organismo específico de políticas para as mulheres é ser uma instância governamental e não de representação da sociedade civil dentro do Estado, marca do modelo híbrido dos conselhos da condição feminina ou dos direitos da mulher descrito anteriormente. Os organismos específicos foram idealizados para ter o status de secretaria de Estado e funcionar como tal, isto é, com uma equipe técnica permanente, orçamento próprio para financiar suas iniciativas e mandato para participar da elaboração das prioridades do governo perante outras secretarias. (PAPA, 2012, p. 32).

Na sociedade civil, o CNDM era alvo de críticas, primeiro por não ser eleito diretamente pela sociedade, mas por indicação do presidente da República, e também pelas fragilidades que ele exercia para o diálogo com os movimentos feministas. Soma-se a isso a extrema polarização que marca a conjuntura de redemocratização do país. Durante mais de vinte anos, o Estado figurou como principal agente de terror, medo e violência contra os

---

<sup>11</sup> As primeiras experiências nesse novo formato ocorreram nos municípios de São Paulo, Santo André, Belo Horizonte e, posteriormente, em Porto Alegre (PAPA, 2012).

movimentos sociais. As disputas em torno do processo de redemocratização influem diretamente na forma como poder público e a sociedade civil formulavam propostas de políticas públicas.

De qualquer forma, tal contexto evidenciava a necessidade de ocupação do Estado pelos movimentos sociais organizados para pautar políticas públicas.

Organismos [governamentais] são a principal estratégia para políticas públicas porque é uma estratégia que pode criar mecanismos de viabilizar as outras políticas dentro do governo. Considero que a disputa de políticas para as mulheres por uma plataforma feminista dentro dos governos é uma estratégia de disputa política interna, que tem que ser feita dentro do próprio governo. Por isso é fundamental ter estes setores [de mulheres] organizados nos grupos partidários que entram no governo, nos grupos sociais que vão compor a disputa política governamental, e obviamente tendo um movimento social independente por fora que pressione por essas políticas. (WALBY, 2004, p. 170).

Os organismos específicos de política para as mulheres necessitam angariar legitimidade no governo com o intuito de interferir na alocação de recursos financeiros vinculados às demandas de políticas públicas. Da mesma forma, é necessário obter reconhecimento político perante a sociedade e responder às demandas apresentadas por ela, daí a necessária relação com as organizações feministas e o movimento de mulheres.

É importante ressaltar que ocorreu uma dissonância entre o cenário internacional da década de 1990 e o cenário brasileiro no que se refere ao avanço de políticas públicas e na criação de organismos específicos de política para as mulheres. Houve um relativo esvaziamento do CNDM durante os governos Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso. No fim do segundo mandato de Fernando Henrique, em 2002, criou-se a Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher, vinculada ao Ministério da Justiça, cujo principal legado foi recuperar um espaço de formulação de políticas públicas para as mulheres (PAPA, 2012).

A criação da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) em 2003, no primeiro ano do governo de Luís Inácio Lula da Silva, representou a emergência de novas diretrizes para a atuação governamental, passando a operar ações conjuntas com outras secretarias como a de Igualdade Racial e a apreensão da transversalidade inerente às políticas destinadas à mulher. Daí sua autodefinição como “organismo responsável pela promoção de políticas públicas que contribuam para a melhoria da vida das mulheres brasileiras, por meio de atuação transversal em todo o Governo Federal” (BRASIL, 2007, p. 82).

No Plano Plurianual (PPA),<sup>12</sup> de 2004/2007, foi adotada pela primeira vez a perspectiva de gênero, raça e etnia. Bandeira (2004) analisa em que medida podem ser fortalecidas as articulações entre os ministérios para garantir a transversalidade de gênero. Segundo o autor, existem três dimensões que podem garantir a governabilidade tratando-se de uma política de igualdade de gênero.

1) Na vontade e na decisão política que garanta, junto aos planejadores em todas as instâncias federativas, a incorporação, nas suas agendas, da importância e do significado da transversalidade de gênero, contemplando e compreendendo seus desdobramentos e suas perspectivas, tanto em relação à ação do estado quanto às suas instituições de planejamento. 2) Na sua incorporação na prática dos gestores, que executam, monitoram e avaliam as políticas públicas, em todos os níveis: federal, estadual e municipal. 3) Na disseminação de novos valores culturais e políticos junto à população, com vistas a que esta sensibilização torne a população participante e corresponsável na construção de uma cidadania inclusiva. (BANDEIRA, 2004, p. 7).

---

<sup>12</sup> O Plano Plurianual (PPA) é um documento que estabelece diretrizes, objetivos e metas para a administração pública federal, com vigência de quatro em quatro anos.

#### **4 POLÍTICA DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER**

A violência contra a mulher aparece comumente associada aos atos de violência física cometidos na esfera privada, contudo tal conceito é bem mais amplo do que isso.

Os diversos atos de violência mostram-se a mais dura expressão da desigualdade entre homens e mulheres. O conjunto dos atos de violência que as mulheres sofrem, tendo como justificativa sua condição feminina ou a imposição da vontade baseada na desigualdade entre os sexos, são entendidos como violência sexista. Uma demonstração de poder e superioridade por parte dos homens, que se justifica por argumentos atrasados e morais, e pelo sentimento de propriedade exercido sobre as mulheres.

O alto índice de Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI) contra a vida é algo que atinge toda a sociedade brasileira: é uma das principais formas de violação dos Direitos Humanos. A violência acomete homens e mulheres de forma diferente. Se os homens são atingidos pela violência no espaço público, as mulheres vivem a violência no cotidiano dos espaços públicos e também no âmbito privado, em sua residência, onde a maioria das ocorrências são praticadas por familiares, dentre eles, o próprio cônjuge. De acordo com o Mapa da Violência de 2015, em 79,1% dos atendimentos a mulheres em situação de violência, a agressão ocorre na residência da vítima, e 42,5% dos agressores são parceiros ou antigos parceiros da mulher (cf. WAISELFISZ, 2015).

Para além da brutalidade da violência física, a violência sexista expressa-se também como violência doméstica, psicológica, moral, patrimonial, sexual, pelo tráfico de mulheres, pelo assédio sexual, etc. Para os crimes cometidos contra homens e mulheres, podemos verificar nos dados do Mapa da Violência 2015 que 73,2% dos homicídios masculinos são cometidos por arma de fogo, sendo 48,8% de mulheres mortas por armas de fogo. Analisando as circunstâncias dos homicídios, podemos perceber que 14,3% dos incidentes contra homens são cometidos na residência ou habitação. Já para as mulheres, o número triplica, são assassinadas na sua residência ou habitação 41% das mulheres, conforme a Tabela 1 com dados de 2013 do Ministério da Saúde.

Tabela 1 – Meios utilizados nos homicídios masculinos e femininos (em %), Brasil 2013

Meio/instrumento	Fem.	Masc.
Estrangulamento/sufocação	6,1	1,1
Arma de fogo	48,8	73,2
Cortante/penetrante	25,3	14,9
Objeto contundente	8,0	5,1
Outro	11,8	5,7
Total	100,0	100,0

Fonte: Waiselfisz (2015).

Como podemos perceber, a violência contra as mulheres é algo constante. Segundo os dados da Organização Mundial da Saúde (OMS)/ONU, a cada 5 mulheres no mundo 3 já declararam ter sido vítimas de violência. Atos de violência contra a mulher remontam a uma história antiga. As guerras entre povos e nações são caracterizadas por tais atos, como o estupro em série, a arma de povos conquistadores para menosprezar o inimigo, a violação ao corpo da mulher figurando como território a ser invadido. História recorrente mesmo em tempos de paz: somente em 2017, Pernambuco registrou 2.178 estupros (FÓRUM SUAPE, 2018).

Em nossa sociedade, a combinação entre machismo e racismo resulta em maior violência contra as mulheres negras, mas é bom lembrar que a violência contra a mulher negra e a população negra em geral tem origem no passado escravista do Brasil, onde a violência contra essa população era naturalizada e uma forma de controle sobre a vida e o trabalho. As mulheres negras, também por serem mais pobres, têm seus direitos básicos afetados, como o direito à moradia, saúde, educação, trabalho e renda, entre outros. A falta de acesso a esses direitos contribui para que as mulheres negras permaneçam por mais tempo em uma relação violenta.

Outro fator agravante é a falta de acesso das mulheres negras à justiça e a lentidão no atendimento, que, para elas, se torna mais difícil. Denunciar implica muitas vezes dispor de um dia todo para ir a uma delegacia ou voltar várias vezes para dar seguimento à denúncia, buscar advogada na defensoria, ir ao Centro de Referência da Mulher. Além de ter de faltar ao trabalho, isso implica também ter recurso para pagar o transporte várias vezes nesse vai e vem. O racismo institucional, que se expressa na forma omissa como as mulheres negras são

atendidas nos serviços públicos, é outro aspecto dessa violência. São frequentes as reclamações das mulheres negras de que não são tratadas com a relevância e o cuidado necessários. Esse mau tratamento está associado à ideia de que elas seriam mais fortes e mais capazes de se virar.

Outro caso é o de algumas delegacias, onde as denúncias das mulheres negras são menos validadas, seja pela visão racista que hipersexualiza seu corpo e as culpam pelas violências que sofrem, como se “tivessem pedido” para apanhar. Também a desculpa de que os hematomas da violência física são menos visíveis na pele negra é comum para justificar o descaso com a vida das mulheres negras.

O patriarcado traduz-se em violência, transformando-se em algo objetivo, moldando estruturas hierarquizadas de poder. Segundo Teles e Melo (2003), o fenômeno da violência é expressão da estrutura social e uma das mais graves manifestações de discriminação em razão de gênero.

os papéis impostos às mulheres e aos homens, consolidados ao longo da história e reforçados pelo patriarcado e sua ideologia, induzem relações violentas entre os sexos e indicam que a prática desse tipo de violência não é fruto da natureza, mas sim do processo de socialização das pessoas. (TELES; MELO, 2003, p. 18).

O debate e a efetivação das políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres são também conquistas objetivas da organização e mobilização dos movimentos de mulheres, oriundos do que se conhece como segunda onda do feminismo. Como sinalizamos, é com o fim do regime militar e o processo de redemocratização da sociedade brasileira que se fortalece o movimento de direitos humanos e a participação e mobilização popular para a construção da Constituição, conhecida como Constituição Cidadã de 1988 (BRASIL, 1988/2017). Somente na Constituição de 1988, as mulheres brasileiras conquistaram a cidadania plena reconhecida em lei.

Art. 5.º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (EC n.º 45/2004)

I – homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição; (BRASIL, 1988/2017).

Dentre as políticas públicas aprovadas pelos governos em consonância com as reivindicações da sociedade civil na conjuntura brasileira recente, destacamos a Lei Maria da Penha (BRASIL, 2006), fornecendo providências para o combate à violência, com medidas de prevenção, proteção e punição dos agressores. Os avanços oriundos de sua aprovação têm

também um valor simbólico, mas seu cumprimento segue sendo desafio permanente na sociedade brasileira. Entendemos que a eficácia de tal lei depende de uma mudança na cultura machista e patriarcal hegemônica até os dias correntes. Contudo, o avanço na aplicação da lei depende de sua combinação com outras políticas voltadas aos direitos das mulheres.

De acordo com Godinho (2003), é possível identificar na história recente brasileira várias políticas que, embora não diretamente voltadas à população feminina, contribuem para a ampliação das condições de autonomia pessoal e autossustentação das mulheres; a exemplo dos programas sociais Bolsa Família e Minha Casa, Minha Vida nos quais as mulheres são as principais beneficiadas.

As duas Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres, realizadas em 2004 e 2007, foram responsáveis pela elaboração da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, estabelecendo princípios, diretrizes e ações de combate à violência. Principal desdobramento da política nacional, a criação da rede de enfrentamento à violência contra as mulheres,<sup>13</sup> composta por órgãos do governo federal e governo municipal, tem como objetivo desenvolver estratégias que garantam a prevenção, o empoderamento e a autonomia das mulheres, os direitos humanos, a responsabilização dos agressores e assistência de qualidade às mulheres em situação de violência.

O marco da política pública de enfrentamento à violência contra as mulheres é a aprovação da Lei n.º 11.340/2006, a Lei Maria da Penha já citada. O artigo 5.º dessa lei versa sobre a violência doméstica: a lei “configura violência doméstica e familiar contra a mulher qualquer ação ou omissão baseada no gênero que lhe cause morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico e dano moral ou patrimonial”.

A lei lista uma série de medidas para, de fato, efetivar a segurança para a vida das mulheres como medidas preventivas aos atos de violência. O segundo capítulo, artigo 22, nos parágrafos I ao V, trata das Medidas Protetivas de Urgência, as quais obrigam o agressor a uma série de medidas visando à garantia da segurança das mulheres em situação de violência.

O artigo 23, parágrafos I ao IV, o artigo 24, parágrafos I ao IV, e o parágrafo único referem-se também às Medidas Protetivas de Urgência (MPU) e tratam de seu ordenamento jurídico, quando necessário, sem prejuízo de outras medidas.

---

<sup>13</sup> A rede é composta por quatro áreas centrais, saúde, justiça, segurança pública e assistência social. A rede especializada é composta pelas Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher, Defensoria da Mulher, Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, Serviços de Responsabilização e Educação do Agressor, Centros de Referência de Atendimento à Mulher, Casas-Abrigo/Serviços de Abrigamento.

A lei embasa-se em três eixos: punição, proteção e prevenção. As MPU inserem-se no bojo da proteção. Elas visam garantir que as mulheres possam agir livremente e optar pela busca da proteção. Para que haja concessão das medidas, precisa ser constatada a violência. Muitas vezes o próprio processo de denúncia e busca de proteção acaba agravando o processo de violência, seja pela dificuldade em encontrar órgãos competentes para o acolhimento das mulheres, seja pela morosidade dos órgãos no encaminhamento das denúncias, possibilitando a reação do agressor à própria tentativa das mulheres em efetivar as denúncias.

O pacto de enfrentamento à violência contra as mulheres é um pacto federativo que envolve o governo federal, estados e municípios, para planejamento de ações que visem à consolidação da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres por meio de políticas públicas que integram todo o território nacional (BRASIL, 2011, p. 13). Ele propõe quatro eixos de ação: implementação da Lei Maria da Penha e fortalecimento dos serviços especializados de atendimento; proteção dos direitos sexuais e reprodutivos; combate à exploração sexual e ao tráfico de mulheres; promoção dos direitos humanos das mulheres em situação de encarceramento. O pacto também prevê a articulação entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, a fim de garantir o atendimento integral e o ciclo completo da política pública de enfrentamento à violência contra as mulheres (BRASIL, 2011, p. 14).

Tem como objetivo geral enfrentar todas as formas de violência contra as mulheres por meio de uma visão integral desse fenômeno. Seus objetivos específicos são os de reduzir os índices de violência contra as mulheres; promover uma mudança cultural mediante a disseminação de atitudes igualitárias e valores éticos de irrestrito respeito às diversidades de gênero e de valorização da paz; garantir e proteger os direitos das mulheres em situação de violência considerando as questões raciais, étnicas, geracionais, de orientação sexual, de deficiência e de inserção social, econômica e regional.

#### 4.1 POLÍTICA DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER EM PERNAMBUCO

O governo do estado de Pernambuco criou, em 2007, a Secretaria da Mulher, com o objetivo de formular, desenvolver, articular, apoiar e monitorar políticas públicas para promover a melhoria das condições de vida das mulheres pernambucanas (PERNAMBUCO, 2007).

A Política de Enfrentamento da Violência de Gênero contra as Mulheres foi formulada pela Secretaria da Mulher e implementada em parceria com os órgãos que compõem a Câmara Técnica de Enfrentamento a Violência contra a Mulher (Secretaria de Defesa Social, de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos, de Saúde e de Educação; o Tribunal de Justiça de Pernambuco; o Ministério Público e a Defensoria Pública).

Em 2007, lançou-se o Plano Estadual para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra as Mulheres, dentro do marco do Pacto pela Vida<sup>14</sup> e como adesão ao Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. O Plano está estruturado em quatro pontos:

1. Base de conhecimento científico e de informações qualificadas, destacando-se as lacunas e apontando as formas de superá-las.
2. Base legal, garantindo a incorporação das disposições da Lei n.º 11.340/2006 – Lei Maria da Penha, em todo o corpo do plano.
3. Base institucional, trazendo o diagnóstico sobre os serviços e mecanismos governamentais e definindo as formas de aplicação, integração, ampliação e reformulação.
4. Base de legitimidade, referenciando-se às demandas e consultas à sociedade civil organizada, com apropriação de propostas e planos (PERNAMBUCO, 2007).

---

<sup>14</sup> O Pacto pela Vida é uma política pública de segurança, transversal e integrada, construída de forma pactuada com a sociedade, em articulação permanente com o Poder Judiciário, o Ministério Público, a Assembleia Legislativa, os municípios e a União. O marco inicial foi a elaboração do Plano Estadual de Segurança Pública (PESP)-PE 2007, do qual saíram 138 projetos estruturadores e permanentes de prevenção e controle da criminalidade, produzidos pelas câmaras técnicas, aglutinados em torno das linhas de ação e executados por organizações do Estado e da sociedade. O Pacto pela Vida visa, principalmente, a prevenção de homicídios, mas também cuida de um conjunto de crimes que despertam insegurança na população. Trata-se de política pública baseada em modelo de gestão que prevê o monitoramento permanente das ações e resultados (PERNAMBUCO, 2018).

O plano estadual define cinco programas de atuação: Programa de Prevenção à Violência contra as Mulheres; Programa de Proteção à vida das Mulheres; Programa de Punição à Violência contra as Mulheres; Programa de Assistência e Resgate à Cidadania; e o Programa de Produção de Conhecimento (PERNAMBUCO, 2007).

O Programa de Proteção é dirigido ao atendimento das mulheres em situação de violência doméstica e familiar, conta com serviços de alta e média complexidade que possam garantir a segurança das mulheres. Instituído pela Lei n.º 13.977/09, tem por finalidade; acolher e oferecer atendimento especializado às mulheres em situação de violência doméstica; identificar as demandas jurídicas, psicossociais e pedagógicas das mulheres atendidas; oferecer abrigo e proteção às mulheres sob risco de morte, acompanhadas de suas filhas e filhos menores de 18 anos; e promover ações voltadas para o resgate da autoestima e condições de cidadania das mulheres abrigadas.

Hoje o Programa de Proteção é composto pelos Centros de Referência, Delegacias Especializadas, Defensorias Especializadas, Casa de Abrigo e Apoio, Conselho Tutelar. Também fazem parte do programa as Medidas Protetivas de Urgência, a Patrulha Maria da Penha, o 190 Mulher e o Centro Integrado de Operações e Defesa Social (Ciods).<sup>15</sup>

No Mapa da Violência, publicado em 2012 pelo Instituto Sangari (WAISELFISZ, 2012), o estado de Pernambuco ocupava o décimo lugar no *ranking* de feminicídios,<sup>16</sup> com taxa de 5,5 assassinatos para cada 100 mil mulheres. A capital Recife é a sexta cidade no *ranking*, com uma taxa de 7,6 mortes para cada 100 mil mulheres.

Em 2015, conforme o Mapa da Violência publicado pela Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (Flacso), Pernambuco demonstra uma queda no índice, ocupando a décima quinta posição, mantendo a mesma taxa de 5,5 para 100 mil mulheres, e Recife cai para a vigésima primeira posição, com taxa de 5,5 para 100 mil mulheres.

Os dados demonstram que em 2011 foram 261 vítimas de feminicídio; em 2012, uma leve queda para 215 mulheres vítimas, e em 2013 um aumento para 256 vítimas. Segundo o

---

<sup>15</sup> Disponível em: <<http://www2.secmulher.pe.gov.br/web/secretaria-da-mulher/Prevencao>>. Acesso em: 19 mar. 2018.

<sup>16</sup> Feminicídio significa a perseguição e morte intencional de pessoas do sexo feminino. A Lei n.º 13.104/2015 altera o Código Penal para incluir entre os tipos de homicídio qualificado o feminicídio, definido como o assassinato de mulher por motivo de gênero, quando envolve violência doméstica e familiar ou menosprezo e discriminação contra a condição de mulher. A pena prevista para homicídio qualificado é de 12 a 30 anos de prisão. A reforma inclui o feminicídio como homicídio qualificado, classificando-o como crime hediondo. A lei é sancionada em março de 2015, o feminicídio é incluído no Código Penal brasileiro, aprovada no Plenário da Câmara dos Deputados, e sancionada pela presidenta Dilma Rousseff no dia 9 de março.

mesmo mapa, há um aumento de 54,2% de feminicídio de mulheres negras no país. Nos estados de Pernambuco, Amapá, Paraíba e Distrito Federal, houve aumento próximo a 300% no índice de assassinatos de mulheres. Em 2011, Pernambuco registrou 223 mulheres negras vítimas de feminicídio, em 2012, 185 mulheres negras vitimadas e em 2013, foram mortas 224 mulheres negras.

É diante desse quadro de aumento no número de feminicídios que o governo de Pernambuco lançou o Programa Justiça para as Mulheres: agora e sempre, em de setembro de 2013. Seu objetivo é reforçar as estratégias adotadas no Plano Estadual para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra as Mulheres.

Três serviços fazem parte do programa: 1. a Patrulha Maria da Penha; 2. monitoramento eletrônico dos agressores; 3. o cadastro de mulheres em situação de violência no Centro Integrado de Operações de Defesa Social (Ciods). Outras ações também foram incorporadas, o Mutirão Arquivo Zero; Ação Mulher no Legislativo – subprojeto discussão da violência de gênero contra as mulheres; e a Campanha Maria da Penha Vai à Escola.

A legislação prevê medidas inéditas de proteção para a mulher em situação de violência ou sob risco de morte. Anteriormente, a violência doméstica e familiar contra as mulheres era tida como “crime de menor potencial ofensivo”. Após a mudança de tratamento desse crime por parte do Estado, as penas pecuniárias, por exemplo, que puniam os agressores com multas ou cestas básicas, foram extintas. Essa mudança só ocorre com a aprovação da Lei Maria da Penha.

Constata-se que, no estado de Pernambuco, as políticas públicas de enfrentamento à violência contra a mulher passaram a ser prioridade da gestão pública em 2007, com a criação da Secretaria da Mulher e em conjunto com demais órgãos do estado na criação da rede de enfrentamento. A política estadual está atrelada às mudanças institucionais e sociais em consonância com o governo federal.

## 4. 2 A PATRULHA MARIA DA PENHA EM PERNAMBUCO

### 4.2.1 O programa

Embora tenham sofrido queda em comparação com o quadro nacional a partir de 2007, as taxas de feminicídio em Pernambuco voltam a crescer em 2013. Nesse ano observa-se um crescimento de 9,52 % se comparado com o ano de 2012. Tal fato gerou certa perplexidade nos órgãos de segurança pública, uma vez que as taxas gerais de homicídios estavam diminuindo. Somente no mês de maio de 2013, a Secretaria de Defesa Social (SDS) registrou trinta assassinatos de mulheres.

Esse cenário é, como dissemos, o ponto de partida para a formulação do Programa Justiça para as Mulheres: agora e sempre. Seu objetivo é garantir a aplicação da Lei Maria da Penha e a proteção das mulheres em situação de violência. A Patrulha Maria da Penha (PMP) integra o programa, com caráter preventivo e ostensivo visando acompanhar as mulheres em situação de violência doméstica e familiar com o intuito de fiscalizar o cumprimento das Medidas Protetivas de Urgência.

Dessa forma, a Patrulha Maria da Penha visa contribuir com as políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres, com a criação de equipes da Polícia Militar (PM) voltadas a realizar suas atividades de policiamento ostensivo e preventivo, direcionadas ao acompanhamento das vítimas de violência de gênero e à fiscalização do cumprimento das Medidas Protetivas de Urgência e Medidas Judiciais em desfavor dos agressores. Conforme demonstra o Quadro 1.

A Patrulha Maria da Penha atende às solicitações das Varas de Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher, das Delegacias Especializadas no Atendimento à Mulher, das Delegacias Comuns e da rede de enfrentamento, com a finalidade de monitorar o cumprimento de MPU solicitadas pelos serviços descritos acima. A PMP visa contribuir para a efetividade das ações de proteção à mulher; reduzir o número de registros de ocorrência de ameaças, tentativas de homicídios e homicídios contra as mulheres em Pernambuco.

Quadro 1 – Medidas Protetivas de Urgência (MPU)

<b>Medidas protetivas de urgência</b>	
<i>Medidas que obrigam o agressor</i>	<i>Medidas protetivas à ofendida</i>
Suspensão da posse ou restrição do porte de Armas	Encaminhamento a programa oficial ou comunitário de proteção ou de atendimento
Afastamento do lar, domicílio ou local de convivência com a ofendida	Recondução da ofendida e de seus dependentes ao respectivo domicílio Após o afastamento do agressor
Proibição de aproximação da ofendida, familiares e testemunhas (fixação de distância Mínima)	Afastamento da ofendida do lar
Proibição de contato com a ofendida, familiares ou ofendida por qualquer meio de Comunicação	Separação de corpos
Proibição de frequentar determinados lugares	Restituição de bens subtraídos pelo agressor
	Proibição temporária para a celebração de atos e contratos referentes à propriedade em comum
	Suspensão das procurações conferidas da ofendida ao agressor
	Prestação de caução provisória por perdas e danos materiais
Restrição ou suspensão de visitas aos dependentes menores	Inclusão da mulher em situação de violência doméstica e familiar no cadastro de programas assistenciais do governo federal, estadual e municipal. Acesso prioritário à remoção quando servidora pública, integrante da administração direta ou Indireta
Prestação de alimentos provisionais ou provisórios	Manutenção do vínculo trabalhista, quando necessário o afastamento do local de trabalho, por até seis meses.

Fonte: Elaboração própria.

O projeto piloto da PMP foi implementado na região metropolitana do Recife, atuando nos municípios de Recife, Paulista, Jaboatão dos Guararapes e Cabo de Santo Agostinho. Embora conste no projeto piloto, o município de Caruaru não contou com a implementação da PMP nesse primeiro momento, funcionando apenas a partir de 2015 com o processo de ampliação para as demais regiões do estado.

Até 2015, a Diretoria Integrada Metropolitana (DIM) foi responsável por coordenar a implementação da PMP. Eram tarefas da DIM acompanhar o processo desde a convocação do efetivo, receber a escala enviada pela Organização Militar Estadual (OME) e sua organização no terreno, manter contato com a Secretaria da Mulher, determinar que os comandantes das unidades sede indiquem um oficial de ligação para o recebimento de documentação, acompanhar o projeto, monitorar as ações, confeccionar relatórios mensais e analisar os

resultados. Era ela também a responsável por designar um oficial coordenador da PMP, que representa o elo entre a DIM e a Secretaria da Mulher do Estado (Diretriz n.º 003/2015).

Quando o programa se amplia a partir de 2015, a Diretoria de Articulação Social e Direitos Humanos (DASDH) assume a coordenação da PMP, delegando um oficial responsável para coordenar toda a ação da Patrulha no Estado, incluindo as Diretorias Integradas do Interior I e II (DINTER I e DINTER II).

Passando a coordenar toda a ação da PMP no estado, a DASDH subordina as ações da DIM, DINTER I e DINTER II. Passa também a monitorar as ações da PMP com atuação em toda a Polícia Militar de Pernambuco. Recepçiona semanalmente os relatórios enviados à PMP pelas seções de Operação da OME. Cabe à coordenação lotada na DASDH participar das reuniões da Câmara Técnica de Enfrentamento à Violência de Gênero contra a Mulher e da relação institucional com a Secretaria da Mulher.

A composição do efetivo da PMP é feita com policiais dos Batalhões, levando em consideração o critério de gênero, sendo uma premissa ter sempre uma policial mulher no efetivo. O regime de trabalho é de 12x36 horas, de acordo com a necessidade e as demandadas. Os batalhões sedes no primeiro momento da implementação, 1.º BPM, 6.º BPM e o 12.º BPM eram responsáveis pelo gerenciamento administrativo e logístico do efetivo e das viaturas. São os comandantes dos Batalhões que definem quais policiais militares (PM) participarão das rondas da PMP. Esses PM irão participar de capacitações sobre violência contra mulher, marcos legais de enfrentamento à violência e Lei Maria da Penha, sempre facilitadas pela Secretaria da Mulher.

## 5 ABORDAGEM METODOLÓGICA

### 5.1 AVALIANDO AS POLÍTICAS PÚBLICAS

A avaliação de políticas públicas começou a ser difundida nos anos 1960 nos Estados Unidos e na Europa. Na América Latina, a necessidade surge no início da década de 1990, com a função de avaliar as políticas governamentais, sob a justificativa de modernização da gestão pública e do processo de reforma do Estado. Segundo Faria (2005), a avaliação representa uma fase importante do ciclo das políticas públicas. Ela é imprescindível para apreciar os programas implementados, os efeitos desejados e os não desejados no intuito de monitorar o desenvolvimento e a adaptação constatante da ação política.

Conforme Nogueira (2002), a avaliação é etapa básica no planejamento de uma política a ser implementada, podendo revelar equívocos na tomada de decisões, facilitando a correção da implementação. Acredita ser necessário superar a concepção restritiva da avaliação como conjunto de procedimentos burocráticos de caráter administrativo e financeiro. Faz-se necessário avaliar as políticas pelos interesses econômicos dos diversos atores nela envolvidos, no dispêndio de recursos financeiros, humanos e de tempo de trabalho. A avaliação é um dever ético de prestação de contas para a sociedade, apresentando com transparência os resultados e os produtos de determinada política. Trata-se também de um princípio de garantia da legitimidade das políticas sociais.

Ampliam-se as exigências, por parte das agências financiadoras, de instrumentos de controle sobre a qualidade das ações acordadas e o impacto sobre os processos sociais. Do lado da instituição executora do projeto, a avaliação é fundamental para sua segurança e é o procedimento que garante a confiabilidade do público-alvo e da sociedade onde se inscreve. Segundo Carvalho (1997), a avaliação contém três características processuais: é contínua e permanente, indo da concepção inicial aos resultados do projeto; envolve os atores envolvidos na apreciação dos resultados e implica em favorecer aos integrantes, sejam usuários ou equipe gestora, o exercício da ação reflexiva. (NOGUEIRA 2002, p. 143).

A avaliação de processo, aquela que se faz com o programa em funcionamento, foco deste trabalho, diz respeito e determina se as decisões e os procedimentos adotados são adequados aos fins a serem atingidos e verifica as dificuldades decorrentes das atividades

desenvolvidas para corrigir seu rumo. Em outras palavras, ocupa-se do projeto em si, isto é, de sua forma de implementação ao longo do tempo, aferindo mudanças e correções de rota.

## 5.2 UMA AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO

A Constituição de 1988 impulsionou e formalizou a descentralização, a autonomia administrativa, política e financeira dos municípios. Esse momento de abertura política possibilitou uma atuação governamental mais democrática a nível local. Todo esse processo contribuiu para a instalação de novas institucionalidades, as quais vêm redesenhando a ação entre Estado e sociedade.

Segundo Rocha (2004), a implementação de uma política pública é capaz de formar novos padrões na gestão governamental, gerando a possibilidade de participação da sociedade civil na tomada de decisões do Estado e alargando o exercício da cidadania. O modelo de política pública que tem foco na implementação leva em conta a inter-relação entre o processo de implementação e a mudança institucional, aquela que consiste em um processo pelo qual arranjos institucionais deixam de estar em vigor para dar lugar a novos.

Para compreender a avaliação de implementação, é preciso compreender o processo histórico de construção das instituições (definida como a dependência de trajetória). A avaliação está diretamente ligada à trajetória histórica das instituições que implementam a política. Leva em conta também os custos de transação, associados a todas as etapas envolvidas na efetivação das mudanças institucionais: custos de informação, manutenção e imposição.

A reflexão a respeito da noção de custos de transação, aplicada à avaliação de políticas públicas, possibilita a identificação ou mapeamento dos diversos grupos e organizações envolvidos (*stakeholders*), bem como permite visualizar a distribuição (entre eles) dos encargos relativos à política. A realização dessa tarefa pode fornecer subsídios muito importantes para o desenvolvimento e estabelecimento de mecanismos e espaços de concertamento e negociação – assim como suas regras de funcionamento – entre os diversos atores envolvidos. (ROCHA 2004, p. 9).

A política pública constitui-se em um aglomerado de instituições. As etapas de implementação e avaliação têm a capacidade de influenciar e/ou alterar resultados políticos, como também podem moldar novos comportamentos e orientar novos valores. Na perspectiva neoinstitucional, podemos analisar o ciclo de implementação sobre:

- 1) as bases sobre as quais emergem as políticas atuais, tanto a partir de uma ênfase sobre o processo histórico que as precede, quanto da atribuição de grande relevância ao papel das idéias na sua formação;
- 2) os custos de transação envolvidos numa política pública, permitindo a verificação das condições básicas necessárias para a viabilização de uma interação entre Estado e sociedade, nesses moldes;
- 3) a motivação para o empreendimento de esforços visando aprimorar os termos da troca envolvida na política pública, a partir da visualização dos custos de transação. Esse processo de aprimoramento resulta na alteração de normas e procedimentos que, por sua vez, influenciam o comportamento dos atores, tanto no Estado quanto na sociedade. (ROCHA 2004, p. 11).

A avaliação de implementação de políticas públicas é uma das mais necessárias a serem feitas dada sua amplitude e possibilidade de se aquilatar o papel e a função de um programa governamental. A avaliação de processo, aquela que se faz com o programa em funcionamento, diz respeito e determina se as decisões e os procedimentos adotados estão adequados para atingir as metas estabelecidas no programa, se sua forma de implementação está provocando mudanças pretendidas. Essa modalidade de avaliação é central na pesquisa acerca do funcionamento das políticas públicas relacionadas com a aplicação da Lei Maria da Penha.

O presente estudo faz uso da metodologia qualitativa, utilizando como ferramenta de pesquisa entrevistas semiestruturadas, grupo focal, análise documental e análise de conteúdo, bem como técnicas descritivas e exploratórias. A metodologia qualitativa não trabalha com mensurações numéricas e é voltada para estudos de casos únicos e com *small-n*, localizados espacial e temporalmente, e analisados de maneira detalhada. Normalmente, utilizam-se para alcançar os objetivos de uma pesquisa qualitativa ferramentas como entrevistas, análise documental e ainda outros tipos de observação (cf. GERRING, 2007). A análise qualitativa tem se apresentado como um caminho alternativo à metodologia quantitativa positivista, porém a análise de dados quantitativos pode complementar instrumentos de análise qualitativa da realidade social.

### 5.3 TÉCNICAS DE PESQUISA

A unidade de análise é a política pública a Patrulha Maria da Penha, que faz parte da rede de Enfrentamento à Violência contra a Mulher em Pernambuco, implementada em setembro de 2013 na região metropolitana do Recife com expansão para o interior do estado em 2015. O trabalho consistiu em levantar informações sobre o processo de implementação da Patrulha Maria da Penha (PMP), executada em parceria pela Secretaria da Mulher e Secretaria de Defesa Social.

O objetivo da pesquisa foi identificar como funciona o fluxo de informações, desde a denúncia por meio do Boletim de Ocorrência nas Delegacias, sua inclusão na rota da PMP e a forma como os dados gerados nesse percurso são processados e sistematizados. Dessa forma, interessava-nos saber quais critérios são utilizados para que as denúncias de violência fossem incluídas na rota da PMP. Com o desenvolvimento da pesquisa, soma-se aos objetivos apreender a percepção dos entrevistados sobre a política em funcionamento.

Analisamos os seguintes documentos:

1. Análise documental de dados relativos ao programa, portaria conjunta SDS/SECMULHER-PE N.º 041 de 4 de ago de 2015, a Diretriz N.º DIM – 003/2015 Patrulha Maria da Penha, Diretriz N.º DASDH – 001/2016 Patrulha Maria da Penha, e análise dos anuários 2014, 2015, 2016, 2017.
2. Entrevistas individuais semiestruturadas com gestores da gerência de enfrentamento da violência contra a mulher da Secretaria da Mulher e do Poder Judiciário, a primeira e segunda Vara Especializada em violência doméstica; e grupo focal com seis policiais militares.

Na pesquisa, aplicamos distintos questionários (APÊNDICE A) para as gestoras públicas da diretoria de Enfrentamento à Violência contra a Mulher, para o grupo focal composto por uma amostragem do efetivo da PMP, e para o Poder Judiciário. Com os materiais coletados, passamos à análise dos resultados produzidos e por nós interpretados.

Durante a pesquisa de campo, realizamos cinco entrevistas semiestruturadas e um grupo focal, sendo três com as gestoras públicas, duas com o Judiciário, e um grupo focal com os policiais militares vinculados ao efetivo da PMP, bem como a análise de documentos. É importante ressaltar que nossa intenção era realizar entrevistas semiestruturadas com a

coordenação da PMP e com quatro policiais militares que compõem o efetivo. Depois de aprovados o acesso e as entrevistas, só foi possível realizar um grupo focal, o que alterou a metodologia proposta inicialmente.

Segundo Bardin (1977), a análise de conteúdo pode ser definida como um conjunto de instrumentos metodológicos em constante aperfeiçoamento que pretende analisar diferentes conteúdos, sejam eles verbais, sejam não verbais. Sua interpretação combina o rigor da objetividade com a fecundidade da subjetividade. Dessa forma, cada categoria é uma forma de pensamento que reflete, ainda que de forma resumida, uma determinada realidade em contextos específicos.

No conjunto das técnicas de análise de conteúdo, a análise por categoria ou análise categorial é a mais antiga e mais utilizada funcionando, basicamente, por operações de desmembramento do conteúdo em unidades categóricas segundo reagrupamento analógico. Assim, as regras para a realização da análise devem seguir os processos de fragmentação e classificação dos conteúdos.

Utilizamos a classificação por etapas, a leitura do material coletado; codificação para formulação de categorias – com base no referencial teórico, nas indicações trazidas pela leitura geral e nos elementos trazidos pelos próprios entrevistados e, por fim, no estabelecimento de categorias que se diferenciam.

Nessa perspectiva, as categorias são vistas como classes que agrupam determinados elementos reunindo características comuns; e na fase da interpretação dos dados, o pesquisador precisa retornar ao referencial teórico, procurando embasar as análises dando sentido à interpretação.

Seguindo esses passos, foi possível chegar a 10 (dez) subcategorias, 3 (três) categorias intermediárias e uma categoria final (Quadro 2).

As subcategorias são resultado do primeiro processo de análise e codificação das entrevistas que apareceram de forma latente na fala dos entrevistados. Essas subcategorias forneceram os elementos para a formação das chamadas categorias intermediárias, as quais fornecem elementos para a criação da categoria final.

Quadro 2 – Categorias para análise dos conteúdos das entrevistas

<b>Subcategorias</b>	<b>Categorias intermediárias</b>	<b>Categoria final</b>
Percepção acerca das dificuldades nos serviços prestados Percepção acerca da efetividade dos serviços prestados Percepção acerca do funcionamento na região metropolitana do Recife Percepção acerca das diferenças entre o trabalho na Patrulha Maria da Penha e nos batalhões	Percepção das(dos) policiais militares sobre a Patrulha Maria da Penha	Percepção sobre a implementação da Patrulha Maria da Penha
Percepção das juízas sobre o fluxo de informações entre a Patrulha Maria da Penha e o Judiciário	Percepção do Judiciário acerca da Patrulha Maria da Penha	
Percepção das juízas acerca da efetividade dos serviços prestados pela Patrulha Maria da Penha		
Percepção das juízas sobre as Medidas Protetivas de Urgência (MPU)		
Percepção acerca da implementação do serviço	Percepção das(dos) gestores/as acerca da Patrulha Maria da Penha.	
Percepção acerca dos desafios da Patrulha Maria da Penha		
Percepção acerca dos avanços da Patrulha Maria da Penha		

Fonte: Elaboração própria.

O Quadro 3 identifica e relaciona as subcategorias de acordo com as falas dos entrevistados. Codificamos da seguinte forma: P1, P2, P3, P4, P5 corresponde ao grupo focal com os policiais militares que compõem o efetivo da Patrulha Maria da Penha. As três entrevistas realizadas com a gestão pública, G1, G2 e G3, e as duas que correspondem ao Judiciário J1 e J2.

As identificações e relações definidas no Quadro 3 refletem os conteúdos expostos durante as entrevistas pelos entrevistados no momento da coleta das informações.

Como resultado analítico da junção dessas subcategorias, foi gerada uma análise mais específica que diz respeito ao objetivo final desta pesquisa: avaliar o processo de implementação da Patrulha Maria da Penha em Pernambuco (Quadro 4).

Quadro 3 – Codificação das entrevistas

<b>Subcategoria</b>	<b>Fonte</b>
Percepção acerca das dificuldades nos serviços prestados	P1, P2, P3, P4, P5
Percepção acerca da efetividade dos serviços prestados	P1, P2, P3, P4, P5
Percepção acerca do funcionamento na RMR	P1, P2, P3, P4, P5
Percepção acerca das diferenças entre o trabalho na PMP e nos batalhões	P1, P2, P3, P4, P5
Percepção acerca da implementação do serviço	G1, G2, G3
Percepção acerca dos desafios da PMP	G1, G2, G3
Percepção acerca dos avanços da PMP	G1, G2, G3
Percepção das juízas sobre o fluxo de informações entre a PMP e o Judiciário	J1, J2
Percepção das juízas acerca da efetividade dos serviços prestados pela PMP	J1, J2
Percepção das juízas sobre as Medidas Protetivas de Urgência (MPUs)	J1, J2

Fonte: Elaboração própria.

Quadro 4 – Categorização das entrevistas

<b>Entrevistados</b>	<b>Categorização</b>
P1, P2, P3, P4, P5	Policiais militares da Patrulha Maria da Penha
G1, G2, G3	Gestoras da Gerência de Enfrentamento à Violência contra a Mulher
J1, J2	Judiciário

Fonte: Elaboração própria.

## 6 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Visto que este estudo tem como objetivo analisar o processo de implementação da Patrulha Maria da Penha em Pernambuco de 2013 até junho de 2018, estabelecemos 10 (dez) subcategorias, 3 (três) categorias intermediárias e 1 (uma) categoria final. Com a proposta de responder: *foi bem-sucedida a implementação da Patrulha Maria da Penha em Pernambuco?*

Esta parte do trabalho destina-se, portanto, a discutir os resultados encontrados ao longo da pesquisa. Ressaltamos que as discussões a seguir não pretendem incorrer em uma estratégia quantitativa de análise, mas somente situar o leitor sobre os conteúdos divididos em subcategorias e categoria como foco em uma abordagem de análise de caráter qualitativo.

### 6.1 PERCEPÇÃO DOS POLICIAIS MILITARES SOBRE A PATRULHA MARIA DA PENHA

Nesta primeira parte da análise, vamos dissertar sobre a avaliação dos policiais militares acerca da implementação da política e como percebem o serviço, por meio das seguintes subcategorias: efetividade do serviço, dificuldades no serviço prestado, o funcionamento da Patrulha Maria da Penha na região metropolitana de Recife, e a percepção do trabalho na Patrulha Maria da Penha. A escolha dessas subcategorias de análise é em função dos conteúdos expostos nas falas dos entrevistados.

#### 6.1.1 Efetividade no serviço prestado

Com base nas falas dos policiais militares que compõem o efetivo da Patrulha Maria da Penha, constatamos que eles têm o entendimento de que a PMP tem a missão de ter um policiamento ostensivo e preventivo. O que nos chama a atenção é a compreensão dos PM sobre a presença do Estado na sociedade.

Somos um policiamento diferenciado, nós vamos até a casa da vítima, isso é mostrar que o Estado está presente, que ela não está só. Muitas vezes a vítima tem medo de prestar queixa, e depois se sentir só. Nós mostramos que ela não está só, nós estamos ali para dar apoio e proteção. (P4).

É uma compreensão coletiva no grupo focal sobre o procedimento da Patrulha Maria da Penha na região metropolitana.

A Patrulha Maria da Penha tem um tipo de policiamento mais preventivo, em que você está atuando bem próximo das mulheres, com o intuito de fiscalizar mesmo a questão, se o agressor está descumprindo as medidas protetivas. A gente acompanha as mulheres que solicitam as medidas protetivas; são somente aquelas que vão à delegacia e solicitam. Os patrulheiros têm a missão de fiscalizar e acompanhar, e, *in loco*, conversar com as mulheres, saber se elas continuam sendo ameaçadas ou não, como está a rotina dela no dia a dia. (P1).

A recomendação, segundo o Anuário n.º 8 da Secretaria da Mulher, é que as visitas ocorram com a presença de, no mínimo, dois policiais militares, sendo uma policial do sexo feminino, para garantir à mulher mais conforto e segurança para relatar as informações referentes ao seu caso. “Ter uma mulher na PMP deixa a vítima mais à vontade de conversar e se abrir, para dizer o que ela sente e o que ela está passando naquele momento.” (P3).

As mulheres que estão em permanente situação de risco são acompanhadas pela Secretaria da Mulher, podendo ser direcionadas ao serviço de abrigamento do Estado. Caso elas rejeitem esse procedimento, a PMP atua de forma mais consistente no acompanhamento, entrando em contato diariamente com as mulheres. Essas mulheres em situação de risco são conhecidas do efetivo da PMP, conforme fica nítido nas entrevistas: “Muitas já conhecemos, já sabemos quem é, e ela também já conhece a gente e ficam mais à vontade. Já sabemos quando é um caso crítico, ‘eita é aquela, daquela rua’.” (P3). “Nos casos em que ela não aceita o abrigo, a gente acompanha a vítima; quase todos os dias, em horários diferentes, a gente vai até a casa dela e liga para ela.” (P4).

Os relatórios preenchidos nas visitas domiciliares são entregues à Secretaria da Mulher. Pelos relatórios, elas verificam quem ainda continua sendo ameaçada, se ainda está em risco. Se ela continua em risco, a secretaria entra em contato com ela e verifica a necessidade dela ser abrigada em casa- abrigo. Muitas vezes algumas aceitam, outras não. (P1).

### 6.1.2 Dificuldades no serviço prestado

De acordo com os entrevistados, as dificuldades em torno do serviço prestado residem na ausência de maior detalhamento sobre as mulheres e os agressores, que iriam desde detalhes sobre o endereço da vítima, endereço e número de telefone corretos, etc. A ausência ou dificuldade de obtenção desses dados dificulta a execução e a missão de proteger as mulheres. A seguinte afirmação de um dos integrantes do grupo focal parece ser um consenso entre os entrevistados: “Seria bom que, quando fosse fazer o registro, colocasse um ponto de referência, às vezes fica difícil localizar, e muitas vezes os locais são de difícil acesso, como escadarias, beco, onde a viatura nem passa.” (P5).

Outra dificuldade reside no próprio processo de formação dos policiais militares para atuar de forma efetiva na Patrulha Maria da Penha, segundo a Diretriz n.º DASDH – 001/2016, a unidade responsável pelo efetivo deve observar o perfil e desempenho dos Policiais Militares, caso seja identificado um desempenho não favorável e condizente com o trabalho, esse policial deverá ser remanejado.

Para a P1, o processo de formação continuada deveria ser feito com a PM, e não apenas com o efetivo da Patrulha Maria da Penha, e a ampliação do serviço contribuiria para a maior proteção das mulheres em situação de violência.

A grande dificuldade que eu acho é a necessidade de ampliar a PMP, por que não é um trabalho só da região metropolitana do Recife, mas também no interior, da DINTER I e da DINTER II. Com a Secretaria da Mulher, está havendo capacitações no interior, como também ampliar a capacidade de atendimento na RMR. Hoje somos apenas três guarnições para cobrir toda a RMR. Seria importante fazer capacitações na Polícia Militar, não só com a Patrulha Maria da Penha, mas também com a PM que trabalha em atividades ordinárias, atendendo ocorrências diversas. Por exemplo, na falta de uma patrulha específica, essas guarnições teriam PM capacitados para o atendimento das mulheres. Essa ação está no nosso planejamento e ampliação. (P1).

Segundo os policiais, o fato de ser uma viatura da PM a adentrar o bairro já dificulta a ação. As mulheres que estão na rota da Patrulha Maria da Penha e residem em local de vulnerabilidade social, convivem com a violência do tráfico e a pressão que ele exerce sobre os moradores, levando-as a optar, às vezes, por evitar receber o serviço, temendo retaliações.

### **6.1.3 Percepção do funcionamento da patrulha maria da penha na região metropolitana e no interior do estado**

A Patrulha Maria da Penha está locada nas Diretorias, DIM, DINTER I e DINTER II, o gerenciamento das ações é de responsabilidade dos comandantes de cada unidade-sede. As diretorias devem coordenar a implementação e a atuação da Patrulha Maria da Penha nas suas Organizações Militares Estatuais (OME), às quais são subordinadas.

No início da PMP na RMR, os comandantes dos batalhões indicavam os policiais para compor a escala da PMP.

Eles eram de cada batalhão, os batalhões tinham as escalas de serviço, uma das escalas era o efetivo da Patrulha Maria da Penha. Então, o chefe da Seção de Pessoal distribui o efetivo para ficar cada qual em uma escala. Era necessário ter quatro policiais militares, cada batalhão tinha seu critério de escolha do efetivo. (P1).

No processo de ampliação da Patrulha Maria da Penha, em fevereiro de 2018, e com a mudança de chefia na DASDH, os PM lotados nos batalhões da DIM<sup>17</sup> foram transferidos para um único comando na DASDH. Nas falas dos entrevistados, podemos identificar uma melhora nas condições de trabalho: “Assim fica melhor o nosso planejamento, nossa capacitação, tudo que é relacionado com o trabalho da Patrulha Maria da Penha se torna mais eficiente.” (P2).

Ainda sobre a mudança de comando:

A gente vem, todo mundo se conhece, fica mais fácil de trabalhar, e a gente acaba gostando do serviço. Então tem pouco tempo, a gente não é mais de batalhão, agora somos ligados a uma diretoria, não tem mais troca-troca. (P4).

Antes, cada um aqui era vinculado a um batalhão de área, cada batalhão emprestava dois PM para fazer parte e integrar a PMP. (P3).

Nas entrevistas perguntamos por que, ou qual foi a motivação dos Policiais Militares em ir compor o efetivo da Patrulha Maria da Penha. Percebemos que existe certo constrangimento em responder à pergunta, pois o trabalho na PMP é visto como algo de menor importância nos efetivos da PM: “No início muitos vinham para a Patrulha Maria da Penha porque davam problema no batalhão, era uma forma de castigo.” (P5). Essa percepção do trabalho na PMP como um castigo aparece ainda no depoimento de outro PM: “Meu exemplo: eu sofri um acidente, e quando voltei, depois de três meses afastado, não tinha mais

<sup>17</sup> 1;º BPM, 6;º BPM, 11;º BPM, 12;º BPM, 13;º BPM, 16;º BPM, 17;º BPM, 18;º BPM, 19;º BPM e 20;º BPM.

escala para mim, só tinha a Patrulha. Então eu vim, e acabei gostando, e estou aqui desde 2015.” (P3).

Contudo, com o decorrer do tempo, a compreensão sobre o próprio trabalho se altera e os PMs expressam satisfação pela nova dinâmica de trabalho aliada aos processos de formação na Secretaria da Mulher.

Cada batalhão funciona de um jeito, o meu tinha um mês pra mim cumprir a escala da PMP. Por eu ter gostado, eu estou nele tem três anos, aí eu falei pro sargento, ‘deixa eu ficar lá’, pra ele também era melhor, não tinha esse muda, e às vezes nem todo mundo queria ir, aí ficou melhor para ele me deixar ficar aqui. (P4).

Quando pegamos os dados aqui [na DASDH], a gente liga para saber se ela está em casa e se vai mesmo querer a visita. Quando chegamos, a gente busca saber quem é o agressor. A maioria dos casos é o marido, ex-marido ou companheiro. Perguntamos como está a situação. Depois da Medida Protetiva, a maioria dos agressores não teve mais contato com a mulher. Os casos que ele voltou a entrar em contato, a gente orienta a mulher a prestar queixa, tudo isso é registrado nos relatórios e enviados à Secretaria da Mulher para prosseguir o acompanhamento. (P3).

#### 6.1.4 Percepção do trabalho na pmp

Identificamos, de modo geral, um processo de satisfação em fazer parte da Patrulha Maria da Penha por parte dos policiais, conforme as falas abaixo. Existe uma concepção de que a Patrulha Maria da Penha é uma forma de justiça para as mulheres. É importante perceber que se tem a compreensão política de que as mulheres precisam ter autonomia e controle sobre seu corpo e sua vida.

Eu acho o trabalho bem gratificante, o nosso trabalho é como fosse uma forma de justiça mesmo, que a gente faz em prol do direito da mulher, ela tem direito de ir e vir, de dizer não. Ela não é obrigada a ter um relacionamento que ela não quer. (P2).

Ao mesmo tempo em que os policiais se mostram satisfeitos com o trabalho executado, apresentam a compreensão política sobre as mulheres em situação de violência, e expressam o sentimento sobre as mulheres que ainda não conseguiram romper com o ciclo de violência, e a grande quantidade que necessita recorrer às medidas protetivas para ter sua vida assegurada. “É bem gratificante, mas também muito triste ver a quantidade de mulheres que solicitam as Medidas, significa que elas ainda estão sofrendo violência.” (P5).

A Secretaria Especial de Política para as Mulheres divulgou em 2016 que existe um aumento de 52% no número de denúncias pela Central de Atendimento à Mulher em Situação

de Violência, o Ligue 180 (BRASIL, 2016); esse crescimento é resultado da ampliação da divulgação da rede de enfrentamento, onde mais mulheres conseguem perceber-se como protagonistas de sua vida e com o direito ao próprio corpo. Existe essa percepção na fala dos policiais.

As mulheres têm feito mais denúncias, elas se têm encorajado mais, a gente consegue perceber isso, e isso é bom. (P5).

É um trabalho bem interessante, porque ela se sente mais segura em saber que tem a Patrulha, e que elas podem contar com a gente. (P1).

É bem interessante esse trabalho, por que é bem próximo, aí você conhece mais a vítima, de alguma forma a gente atua como psicólogo, a gente conversa, e elas desabafam. (P2).

Outro elemento a ser destacado no grupo foi a percepção da importância da Lei Maria da Penha, e sobre a Lei n.º 13.641, de 3 de abril de 2018, que torna crime o descumprimento das Medidas Protetivas: “Essa LMP é um passo que as mulheres deram, a lei está protegendo-a, se ela não tinha coragem, agora ela vai lá e denuncia, ela sabe que tem as medidas que vão protegê-las.” (P3).

O que é melhor é que agora virou lei descumprir as medidas, antigamente a gente pegava em flagrante, levava pra delegacia e só era registrado como descumprimento. Hoje mais não, agora é crime, se for pego, vai pra delegacia e pra audiência de custódia e tudo. (P2).

Depois que virou crime, ficou mais rígido para eles. Agora ele vê que de fato faz efeito, se descumprir e for pego em flagrante, é prisão. (P3).

Essa Lei veio pra ajudar mesmo, pra diminuir o número de vítima, uma vez eles vendo que a lei foi criada, uma vez pego em flagrante, é preso. Muitos vão pensar duas vezes antes de querer fazer o mal a uma mulher. Essa lei veio mesmo para ajudar a vítima. (P5).

## 6.2 PERCEPÇÃO DO JUDICIÁRIO ACERCA DA PATRULHA MARIA DA PENHA

Nesta segunda parte da análise, vamos desenvolver compreensões sobre a avaliação das Juízas acerca da Patrulha Maria da Penha com as seguintes subcategorias: fluxo de informações entre a PMP e o Judiciário, efetividade dos serviços prestados e percepção acerca da Lei n.º 13.641/2018.

### 6.2.1 Fluxo de informações entre o judiciário e a patrulha maria da penha

Nas entrevistas feitas no Judiciário, apresenta-se o desconhecimento quanto ao fluxo de funcionamento sobre a Patrulha Maria da Penha, mas aparecem também o conhecimento e a necessidade de expedir as Medidas Protetivas e a fiscalização pela Patrulha Maria da Penha.

Eu sei que a Patrulha Maria da Penha faz as rondas, a partir das Medidas Protetivas despachadas por aqui, e das demandas das Delegacias. Despachadas aqui a gente envia para a Secretaria da Mulher. Eu não tenho conhecimento exato da periodicidade das rondas, mas no despacho orientamos que as visitas sejam feitas a cada 15 dias, durante o tempo que vigorar a Medida Protetiva, e ela pode chegar a seis meses. (J1).

A Patrulha atua fazendo o acompanhamento dos pedidos realizados; ou seja, logo após o pedido das MPU na Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher (DEAM), ela envia uma lista para a Patrulha e também para a Secretaria da Mulher do governo do Estado. E uma equipe de policiais faria visitas sistemáticas à vítima e ao acusado durante a vigência da medida. (J2).

### **6.2.2 A efetividade dos serviços prestados**

A Lei n.º 11.340/2016 representa um marco na luta contra a violência doméstica e familiar. Com a finalidade de coibir e prevenir a violência, ela apresenta nova roupagem mediante participação efetiva dos Poderes Públicos instituídos com o aparato jurídico e político. Ela incorporou diversas obrigações aos entes públicos e judiciais voltados à efetiva proteção das vítimas de violência. As medidas protetivas são um mecanismo de assegurar proteção às mulheres, as quais podem ser concedidas de imediato. Para fiscalizar a MP, hoje em diversos estados da Federação, tem-se implementado a Patrulha Maria da Penha, com a finalidade de fiscalizar o descumprimento das Medidas Protetivas.

Eu entendo que a Patrulha Maria da Penha procura monitorar o cumprimento das medidas protetivas estabelecidas pela Lei, que são solicitadas pelas Delegacias Especializadas da Polícia Civil e pelo Tribunal de Justiça de Pernambuco, e pelas Varas Especializadas, procura agir em parceria complementando a ação das Delegacias Especializadas e visando aumentar a cultura de punibilidade e sanção aos agressores, para que haja maior eficácia da lei. (J2).

Para a juíza, as mulheres que mais buscam o serviço do estado são as mais pobres, porque elas só têm o estado para recorrer. A Lei Maria da Penha incorpora o avanço legislativo internacional e se transformou no principal instrumento legal de enfrentamento à violência doméstica contra a mulher no Brasil; ela representa uma guinada no que tange à impunidade dos agressores. Mesmo com dificuldades, ela fortalece a autonomia das mulheres,

e cria meios de atendimento, agrega valores de direitos humanos a políticas públicas e contribui para educar a sociedade.

### **6.2.3 Percepção acerca da lei n.º 13.641/2018**

Em abril de 2018, o governo federal sanciona a Lei n.º 13.641/2018, que altera a Lei 13.340/06, para tipificar crime o descumprimento das Medidas Protetivas de Urgência. O descumprimento da decisão judicial que versa sobre as MPU, tem pena de detenção, de 3 (três) meses a 2 (dois) anos. O parágrafo 1.º da lei estabelece: “A configuração do crime independe da competência civil ou criminal do juiz que deferiu as medidas. No caso de prisão em flagrante, apenas a autoridade judicial poderá conceder fiança.” (BRASIL, 2018). À pergunta sobre a nova lei, uma das juízas afirma o que segue:

O descumprimento da Medida protetiva podia levar o agressor à prisão, mas não era crime. A medida protetiva não é um processo, mas é um procedimento. Antes da lei, descumpriu a medida? Prende, coloca uma tornozeleira, vamos ver como é que faz. O juiz avalia o que faz com o agressor. O descumprimento da Medida Protetiva será um novo processo. Estamos fazendo um movimento para que esse processo venha para a mesma vara que emitiu a medida protetiva, isso facilita muito para o Judiciário. (J1).

Essa lei inova o ordenamento jurídico ao criminalizar a conduta do agressor de descumprir decisão judicial que defere medidas protetivas de urgência. Como podemos ver expressa na fala da juíza, ainda existem medidas jurídicas, e compreensão coletiva do Judiciário acerca da nova lei que precisam ser equalizadas.

## **6.3 PERCEPÇÃO DA GESTÃO ACERCA DA PATRULHA MARIA DA PENHA**

Esta subseção busca apreender a percepção da gestão acerca da Rede de Enfrentamento à Violência contra a Mulher, utilizando as seguintes subcategorias: 1. Percepção acerca da implementação do serviço. 2. Percepção acerca dos desafios da Patrulha Maria da Penha. 3. Percepção acerca dos avanços da Patrulha Maria da Penha

### **6.3.1 Percepção acerca da implementação do serviço**

A proposta do serviço é de dar maior aplicabilidade na Lei Maria da Penha. Essa demanda foi pactuada na Câmara Técnica de Enfrentamento à Violência: “Esse é um grande ganho para a secretaria e para as mulheres, tendo em vista que a violência contra a mulher faz parte do plano estadual de segurança pública.” (G1).

Percebemos que, de 2013 até 2015, o serviço era exclusivo na região metropolitana do Recife, sendo Projeto Piloto da PMP: “Em 2013, foi formado um efetivo de policiais militares que passaram por processo de capacitação. Foram disponibilizadas três viaturas na região metropolitana do Recife e uma em Caruaru” (G1).

Os atendimentos da PMP eram oriundos das demandas das DEAM até 2015. As mulheres que registravam os Boletins de Ocorrência, entravam compulsoriamente na rota da PMP. Com a mudança de gestão em 2015, a patrulha ampliou o serviço para as demais Áreas Integradas de Segurança (AIS).

A partir de 2015, com a nova gestão, ampliou o serviço para fora da região metropolitana, e desde então passamos a receber solicitações das Varas Especializadas para realização das visitas. Caruaru, apesar de ter sido contemplada com a viatura, só inicia as visitas com o processo de ampliação. Nesse momento demos início às articulações com os Batalhões das AIS, para poder capacitar os efetivos e iniciar as visitas da Patrulha Maria da Penha. É também nesse momento que implementamos um processo de padronização e uniformização das visitas, onde agora podemos verificar, de fato, quais mulheres receberam a visita efetiva. (G1).

A ampliação da Patrulha Maria da Penha ocorreu nos territórios onde não existem Delegacias Especializadas, portanto o fluxo se dá pelas delegacias comuns, que encaminham para a Secretaria da Mulher, que, por sua vez, reencaminha as demandas para a DASDH para que, enfim, organize as visitas.

Em 2016, a PMP ampliou sua atuação para o Agreste e Zona da Mata, regiões que, segundo os dados da SDS, tem números elevados de violência contra a mulher.

### **6.3.2 Percepção acerca dos desafios da patrulha maria da penha**

No que se refere aos desafios no processo de implementação da PMP, tanto para os PM como para a gestão, estes se situam na necessidade de processo continuado de formação.

As dificuldades são praticamente as mesmas desde o início. Estamos há cinco anos com o programa implantado, há três com o processo de expansão, mas ainda nos deparamos com os mesmos problemas. A formação continuada desses profissionais, a questão da estrutura da equipe mesmo, desde equipamentos como telefone funcional, até viaturas para fazer as visitas. (G1).

Implementar a PMP aparenta ser um serviço bastante complexo no que se refere ao seu funcionamento. Conforme já exposto, ela é fruto da Portaria Conjunta n.º 041/04/08/2015 entre a SDS e Secretaria da Mulher; mas a portaria, por si só, não garante a adesão dos batalhões à PMP, é necessário um processo de formação e convencimento, o que a própria gestão chama de “barganha”.

A gente coloca como um procedimento no momento que vai estar articulando e conversando com os batalhões; precisam entender que esse procedimento está dentro de uma portaria conjunta entre a Secretaria de Defesa Social e a Secretaria da Mulher, e aderir, e não aderir se eu quiser. A gente sempre precisa barganhar, mesmo tendo uma portaria. (G2).

Para a gestão, um dos maiores problemas quanto à implementação reside nas estruturas hierárquicas da Polícia Militar e na capacidade de absorverem a política de enfrentamento à violência de gênero.

Não é fácil convencer. Não é fácil fazer reuniões, não é fácil conquistar e convencer o comandante de que isso é um problema, e é um procedimento fácil de ser incorporado. O que precisamos fazer primeiro é vencer o machismo dentro da PM, é uma estrutura machista, com um efetivo majoritariamente masculino. A meu ver, esse é um dos maiores desafios, e cabe à Secretaria da Mulher, entrar e fazer o debate, provocar mesmo. (G3).

Mesmo com as dificuldades estruturais, é perceptível nas avaliações da gestão certo avanço na incorporação da política pública pela PM.

É muita pretensão a gente dizer que a PM está convencida, mas pelo menos o efetivo que está na patrulha é um efetivo que conseguimos trabalhar essas concepções de violência, sobre a Lei Maria da Penha, sobre como devem fazer a abordagem. Eles abraçam, acreditam e gostam do que fazem. Nós estamos tendo excelentes retornos dos policiais que compõem o efetivo. (G3).

Todos os procedimentos referentes à implementação da PMP estão previstos em argumentos legais, em portarias e diretrizes. Constatamos que, não obstante sua oficialização legal, existem lacunas quanto à implementação. É de responsabilidade da SDS fornecer o efetivo, as viaturas e os equipamentos necessários, mas esse continua sendo um problema a ser enfrentado.

Na Secretaria de Defesa Social não há disponibilidade de fornecer todos os equipamentos necessários para realização do serviço. É algo que precisamos dialogar com os comandantes de cada Batalhão, eles sempre colocam como uma dificuldade. Deveria ser algo que, quando implantou, já seja liberado todo o equipamento. (G1).

A cobertura na região metropolitana do Recife ampliou-se. Segundo a gestão, são mais de 60 atendimentos por semana, para um efetivo que desde 2013 tem apenas três viaturas. Mesmo com o processo de ampliação da PMP, tanto para o interior do estado quanto na região metropolitana, a estrutura não condiz com a realidade que se apresenta.

As dificuldades permeiam as estruturas, veja o exemplo da região metropolitana, são mais de 60 atendimentos por semana, realizados por três viaturas, tem regiões no interior com apenas uma solicitação por semana, o que não se torna difícil para o comandante daquele batalhão inserir a visita no seu plano de trabalho semanal. Temos mostrado para os comandantes que é possível realizar o trabalho. (G2).

### **6.3.3 Percepção acerca dos avanços da patrulha maria da penha**

As afirmações da gestão sobre os avanços da política são contraditórias. Por um lado, afirmam enorme dificuldade no processo de convencimento da PM; por outro, é também nessa relação que são apontados os principais avanços e as melhorias a partir da mudança de gestão em 2015.

Temos o desafio de sensibilizar o comandante do batalhão. Nesse sentido, eu diria que a gente tem visto uma realidade diferenciada dentro da PM, é perceptível a vontade de incorporar e tomar para si o que diz respeito ao enfrentamento à violência contra a mulher. A gente está conseguindo dialogar com muita tranquilidade com os comandantes, de 2015 para cá temos deparado com comandantes sensíveis e com vontade de fazer o serviço acontecer. (G1).

Ainda no que diz respeito a essa relação direta entre organismos do Estado, a gestão percebe mudanças nas estruturas:

A Polícia Militar tem sido uma grande parceira nesse trabalho. Isso também tem feito com que eu mudasse o meu olhar sobre a Polícia Militar. Percebo um movimento de renovação muito grande, de mudanças de valores e perspectiva. Veja, em Arcoverde realizamos uma formação com o efetivo em uma quarta-feira, na segunda-feira eles já estavam realizando as visitas. Isso demonstra que o processo de formação tem tido efeito, e contribuído para a adesão dos batalhões no combate à violência contra a mulher. (G1).

#### 6.4 VISÃO GLOBAL SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DA PATRULHA MARIA DA PENHA

Ao esboçar as subcategorias e agrupá-las, passamos à análise da categoria final, “percepções sobre o processo de implementação da Patrulha Maria da Penha em Pernambuco”. A descrição e análise das entrevistas evidenciou algumas convergências entre a gestão e o efetivo da PMP, contudo são apresentadas também algumas divergências entre a própria gestão. É necessário ressaltar que as entrevistadas “G1” e “G2” atuam na relação direta com os comandantes da PM, enquanto a entrevistada “G3” tem com os comandantes uma relação mais restrita.

Os blocos de entrevistas contêm fortes indícios de que, segundo as percepções dos entrevistados, a política implementada é positiva para as mulheres em situação de violência, ampliando a proteção das mulheres. Nesse processo de avaliação sobre a implementação da Patrulha Maria da Penha, constatamos o avanço na ampliação do serviço, no processo de registro dos dados, e na mudança do fluxo entre os órgãos governamentais. Permanece como desafio para pesquisas futuras mensurar as percepções das mulheres vítimas de violência acerca de seu atendimento pela PMP, tarefa certamente difícil diante do constante silenciamento das mulheres em situação de violência.

Conforme se apresenta na pesquisa, a Patrulha Maria da Penha ampliou para 8 regiões do estado e está presente em 36 municípios. Tal expansão pode ser mais bem visualizada no Quadro 5.

Com base na análise documental e das entrevistas, foi possível apreender o fluxo da Patrulha Maria da Penha em Pernambuco e elucidar a mudança do fluxo conforme ampliação em 2015.

Quadro 5 – Abrangência da Patrulha Maria da Penha em Pernambuco

<b>Municípios por região de desenvolvimento de atuação da PMPP</b>	
<i>Região (quantidade de municípios)</i>	<i>Municípios</i>
Região Metropolitana (12)	Recife, Olinda, Paulista, Camaragibe, São Lourenço, Jaboatão, Moreno, Igarassu, Abreu e Lima, Cabo, Ipojuca e Goiana
Agreste Central (1)	Caruaru
Agreste Setentrional (1)	Surubim
Agreste Meridional (1)	Garanhuns
Sertão do Moxotó (10)	Arcoverde, Buíque, Sertânia, Custódia, Itaíba, Ibimirim, Tupanatinga, Pedra, Venturosa e Manari
Sertão do Pajeú (19)	Afogados da Ingazeira, São José do Egito, Tabira, Itapetim, Igaraci, Sta. Terezinha, Tuparetama, Brejinho, Solidão, Ingazeira, Carnaíba, Quixaba, Serra Talhada, São José do Belmonte, Flores, Triunfo, Betânia, Santa Cruz da Baixa Verde e Calumbi
Sertão de São Francisco (1)	Petrolina
Sertão do Araripe (1)	Araripina

Fonte: Elaboração própria.

As mulheres em situação de violência, que buscam tanto as Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAM) como as delegacias comuns, registram o boletim de ocorrência e são apresentadas à possibilidade de solicitar Medidas Protetivas de Urgência e o acompanhamento da Patrulha Maria da Penha. Podem também entrar na Rede de proteção quando buscam os serviços da rede de atendimento à mulher em situação de violência ou pelas Varas Especializadas e Varas Comuns.

Quando a mulher em situação de violência adquire a proteção do Estado, isso significa sua inserção nos serviços de proteção. As DEAM e as Delegacias Comuns enviam os dados consolidados para o Departamento de Polícia da Mulher (DPMUL) e a DPMUL encaminha para a DASDH.

A planilha consolidada contém os seguintes dados: da mulher ofendida; do agressor; com quais medidas protetivas foram solicitadas; a planilha também informa se a mulher solicita a visita da PMP. Caso o campo na planilha da PMP não esteja preenchido, a mulher recebe a visita da mesma forma.

Com o processo de ampliação em 2015, as Varas Especializadas e Comuns também passam a solicitar as visitas da PMP, essas solicitações são encaminhadas para a Secretaria da Mulher, que consolida os dados em uma planilha e encaminha à DASDH para que seja feita a divisão dos efetivos que irão realizar as visitas.

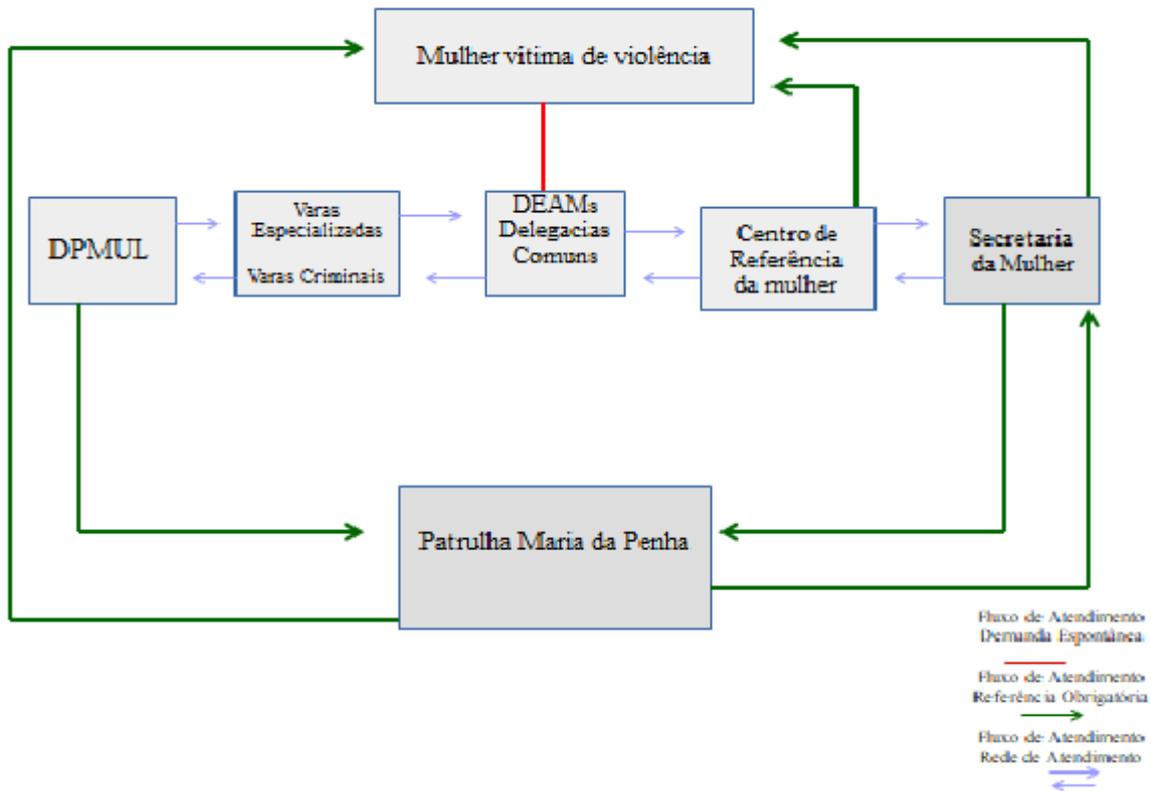
Na visita feita às mulheres em situação de violência, os patrulheiros verificam se as MPU estão sendo cumpridas, e se houver necessidade, orientam e/ou conduzem as mulheres para os serviços especializados da rede. No momento da visita, é preenchido o relatório com todos os dados necessários, os quais são entregues na DASDH, consolidados e enviados à Secretaria da Mulher sempre nas terças-feiras. A secretaria entra em contato com as mulheres para saber se receberam a visita e como foi o atendimento dos patrulheiros. Esses dados vão gerar um relatório que será enviado à ouvidoria da mulher e apresentado à Câmara Técnica de Enfrentamento à Violência contra a Mulher, cujas reuniões ocorrem mensalmente. Por meio desses dados, são produzidos três relatórios anuais. Não nos foi permitido o acesso a esses relatórios.

As mulheres em situação de violência podem entrar na rota da PMP também pelas Varas Especializadas. Segundo a gestão da Secretaria da Mulher, desde 2015, apenas duas mulheres que estavam sobre proteção do Estado foram vítimas de feminicídio. Um desses casos foi o assassinato da jovem estudante Remis, que ficou bastante conhecido por sua repercussão nos meios de comunicação, gerando mobilização dos movimentos de mulheres de Pernambuco.

Percebemos que existe compreensão, tanto da gestão como da Polícia Militar, acerca da importância da presença da PMP para a segurança das mulheres. A Patrulha Maria da Penha considera como proteção a visita da Patrulha igualmente o contato telefônico com a mulher ofendida.

Na Figura 1, apresenta-se o fluxo entre os serviços.

Figura 1 – Fluxo dos serviços destinados a mulher vítima de violência



Fonte: Secretaria da Mulher em Pernambuco.

Com os dados que nos foram disponibilizados, criamos tabelas acerca das ações da Patrulha a partir do ano de 2015. É importante ressaltar que a metodologia de coleta de dados foi alterada em 2015 pela Secretaria da Mulher. Entre 2013 e 2015, só foi registrado o número de visitas e de contatos telefônicos realizados; os dados de 2013 e 2014 também não foram disponibilizados pela gestão. Até 2015, as visitas da PMP eram feitas de forma compulsória. Com a adoção dessa nova metodologia, e respeitando a vontade das mulheres, as visitas passaram a depender da solicitação na DEAM ou da Vara de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (VVDFCM). Também em 2015, novos registros são incorporados a fim de melhor sistematizar o serviço. São eles: entrada no serviço pela DEAM, Delegacia Comum e pela VVDFCM, visitas realizadas e contato telefônico, informações sobre vítimas não localizadas ou residências fechadas, informações sobre reconciliação ou permanência do risco para as mulheres.

#### 6.4.1 Classificação de procedimentos

**Visita:** Faz referência aos casos onde há interação face a face com a mulher ou familiar no endereço residencial ou outro local eleito pela mulher.

**Contato:** Faz referência aos casos onde há contato telefônico com a mulher ou familiar. Sem visita efetiva.

**Não localizada:** Faz referência aos casos onde houve deslocamento do efetivo até o endereço residencial, mas a vítima é desconhecida pela vizinhança; verificou-se que o endereço estava incorreto ou não houve interação face a face e êxito no contato telefônico com a mulher ou familiar.

**Residência fechada:** Faz referência aos casos onde houve deslocamento do efetivo até o endereço residencial; verificou-se que o endereço estava correto, porém não havia ninguém no imóvel e não se obteve êxito no contato telefônico.

Os dados referentes nas Tabelas 2 a 5 são de todo o estado de Pernambuco, incluindo as áreas de cobertura da DIM, DINTER I e DINTER II. Obtivemos acesso ao total global desses dados.

Em 2015, obtivemos a informação do total das visitas (Tabela 2).

Tabela 2 – Planilha de Execução 2015

<b>Planilha de Execução 2015</b>	
Visitas realizadas	4.538

Fonte: Dados da pesquisa.

Na planilha de execução do ano de 2016, a classificação de procedimentos já é uma premissa. Segundo os dados coletados, temos um total de 2.793 mulheres que deram entrada na rota da Patrulha Maria da Penha; foram 1.809 mulheres que receberam a visita da patrulha; não foram localizadas 403 mulheres; foram contatadas pelo telefone 475 mulheres e 106 residências estavam fechadas.

Tabela 3 – Planilha de Execução 2016

<b>Planilha de Execução 2016</b>			<b>Número de mulheres</b>
Entradas no serviço pelas DEAM ou Delegacias Comuns	Número total de entrada	Visitas realizadas	1.809
	2.793	Não localizadas	403
		Contato telefônico	475
		Residência fechada	106

Fonte: Dados da pesquisa.

Na planilha de execução de 2017, temos um total de 4.451 mulheres que deram entrada na rota da Patrulha Maria da Penha; o número de 3.179 mulheres recebeu a visita da patrulha; não foram localizadas 523 mulheres; houve contato por telefone com 637 mulheres e 112 residências se encontravam fechadas. Se comparadas com o ano anterior, podemos constatar uma ampliação de 59% no número de mulheres que deram entrada no serviço, e um aumento de 76% nas visitas realizadas.

Tabela 4 – Planilha de Execução 2017

<b>Planilha de Execução 2017</b>			<b>Número de mulheres</b>
Entradas no serviço pelas DEAM ou Delegacias Comuns	Número total de entrada	Visitas realizadas	3179
	4451	Não localizadas	523
		Contato telefônico	637
		Residência fechada	112

Fonte: Dados da pesquisa.

Até junho de 2018, temos um total de 2.513 mulheres que deram entrada na rota da Patrulha Maria da Penha; receberam a visita da patrulha 1.653 mulheres; não foram localizadas 430 mulheres; foram contatadas por telefone 272 mulheres e 158 residências estavam fechadas. Esses dados não nos possibilitam fazer uma comparação com os dados de 2017.

Tabela 5 – Planilha de Execução 2018

<b>Planilha de Execução 2018</b>		<b>Número de mulheres</b>
Entradas no serviço pelas DEAM's ou Delegacias Comuns	<b>Número total de entrada</b>	2513
	Visitas realizadas	1653
	Não localizadas	430
	Contato telefônico	272
	Residência fechada	158

Diante dos dados disponibilizados, temos a percepção do processo de ampliação da Patrulha Maria da Penha a partir de 2015. Consideramos um mecanismo de extrema importância política, que contribui para assegurar a vida das mulheres em situação de violência.

## 7 CONCLUSÕES

Este estudo investigou qualitativamente o processo de implementação da Patrulha Maria da Penha, um serviço que se propõe a proteger mulheres em situação de violência mediante visitas domiciliares. Para isso, utilizamos questionários semiestruturados nas entrevistas com gestores e judiciário, e grupo focal com policiais militares, adotando os critérios de análise de conteúdo propostos por Bardin (1977).

No processo mais amplo da pesquisa sobre as políticas de enfrentamento à violência contra a mulher, temos o nítido resultado. Foi apenas a partir de 2003 que a política nacional e estadual iniciou sua estruturação. A ampliação e capilarização dessa rede realiza-se pelas agências estaduais e municipais para mulheres. Pernambuco, hoje, já tem uma rede estadual consolidada, na Secretaria da Mulher, uma Diretoria Geral de Enfrentamento à violência de gênero, na qual a Coordenação da Patrulha Maria da Penha está locada, e uma rede de serviço que abrange as áreas da Saúde, Justiça, Segurança Pública e Assistência Social.

Ao longo dos últimos anos, estudos realizados sobre mulheres em situação de violência têm proporcionado contribuições importantes teóricas e empíricas, as quais passam a dar visibilidade ao tema, abrindo novas possibilidades de estudo, sobretudo, após entrar em vigor a Lei Maria da Penha.

os mapeamentos das queixas, os debates sobre a posição da 'vítima' e as investigações sobre os sistemas policial e judiciário têm-nos revelado que a violência contra as mulheres é um sério problema na sociedade brasileira, merecendo a atenção, não apenas das Ciências Sociais, como também dos poderes públicos. (SANTOS; IZUMINO, 2005, p. 14).

Por tais motivos, o tema é merecedor de atenção tanto no meio acadêmico como no poder público, o qual é responsável por garantir o atendimento qualificado da rede de enfrentamento à violência, assegurando a vida das mulheres em situação de violência. A PMP se posiciona como uma das ações preventivas e de fiscalização das MPU, e contribui criando mecanismos para coibir a violência.

A Lei Maria da Penha propõe o rompimento do ciclo de violência, porém romper o ciclo não é algo simples, mas difícil e complexo, muitas vezes, mesmo quando a mulher busca a rede de atendimento – quase sempre o primeiro local é a Delegacia Especializada –, acaba não fornecendo os dados corretamente, tanto os seus como do agressor, temendo represálias e ameaças. Isso também está descrito na Lei Maria da Penha como forma de violência que

atinge a saúde física, psicológica e social das mulheres, o que as impede de exercer plenamente sua cidadania. Para quebrar o ciclo de violência, é necessária uma rede de acolhimento e proteção eficaz, em que a mulher possa sentir-se segura e livre da violência.

Durante o processo de avaliação sobre a implementação da Patrulha Maria da Penha, constatamos o avanço na ampliação do serviço, no processo de registro dos dados e na mudança do fluxo entre os órgãos governamentais. Permanece como desafio para pesquisas futuras mensurar a percepção das mulheres vítimas de violência acerca de seu atendimento pela PMP, tarefa certamente difícil diante do constante silenciamento das mulheres em situação de violência.

As políticas públicas voltadas para o enfrentamento da violência, com as políticas públicas que têm como objetivo contribuir para a emancipação e a busca de autonomia financeira para as mulheres, esbarram na própria estrutura do Estado. Em tempos de crise política, em que inclusive o plano nacional de enfrentamento foi relegado, coincide com a extinção da Secretaria de Política para as Mulheres. Será necessária uma pressão política dos grupos de interesse, leia-se, principalmente dos movimentos feministas e de mulheres, para que se cumpra e entre na agenda política de interesse coletivo das mulheres.

Também é do nosso conhecimento que as leis não irão solucionar os problemas de violência contra a mulher nem da sociedade, mas é certo que os avanços políticos e institucionais estão contribuindo para modificar relações sociais, e a Lei Maria da Penha tem representado um avanço significativo no que condiz com a promoção dos direitos humanos das mulheres. Portanto, ações como a Patrulha Maria da Penha são necessárias para assegurar a vida e a proteção das mulheres, e a ação entre a União, Estados, Municípios e a sociedade civil é fundamental para a implementação dessas políticas públicas.

## 7.1 RECOMENDAÇÕES

A política pública descrita ao longo da pesquisa nos indica algumas recomendações e ajustes, com vista a ter mais eficácia e efetividade nas suas ações. Recomendamos a organização de um curso/escola de formação permanente para os policiais militares que atuam na Patrulha Maria da Penha; a informatização do colhimento dos dados e sistematização em um sistema unificado no estado; uma relação política com maior efetividade entre a

coordenação da Patrulha Maria da Penha da Polícia Militar com a coordenação da Patrulha Maria da Penha da Secretaria da Mulher.

Refletindo sobre o resultado das entrevistas, a interação com as entrevistadas e os entrevistados, e o acesso à literatura, estamos recomendando um processo continuado de formação com o efetivo da Patrulha Maria da Penha, podendo ser estendido aos demais efetivos da Polícia Militar, caso seja percebida a necessidade de sensibilização deles como sugeriu uma das policiais militares entrevistadas.

A escola permanente de formação deve ter temas relevantes para o trabalho a ser realizado com mulheres em situação de violência. Com um projeto político-pedagógico que responda às propostas metodológicas, de conteúdo e curricular; a título de sugestão, um currículo que contemple a discussão sobre políticas públicas para as mulheres no que tange ao âmbito nacional e estadual e à competência de cada um; gênero, raça, etnia, feminismo e Direitos Humanos, origem das desigualdades de gênero, conceitos, história; violência doméstica e familiar, que abrange os marcos legais da lei, Lei Maria da Penha, Lei do Abrigamento, procedimentos; feminicídio (Lei n.º 13.104/2015), conceitos, alteração no Código Penal. Essa proposta deve guiar uma reflexão coletiva, e melhores ações sobre a situação e a condição da mulher vítima de violência; que o processo contínuo de formação possa estimular as análises e os debates sobre as desigualdades entre mulheres e homens, e contribua para promover uma mudança na percepção dos agentes públicos a respeito do tema violência contra a mulher.

Uma segunda recomendação visa à melhoria do registro dos dados coletados pela Patrulha Maria da Penha nas visitas domiciliares, dos dados sistematizados pelas Delegacias Especializadas, das Varas Especializadas e da Secretaria da Mulher. Um sistema unificado de registro e sistematização na Rede de Enfrentamento. A Secretaria da Mulher pode propor uma parceria com o Centro de Informática (CIN) da Universidade Federal de Pernambuco, a fim de informatizar e desenvolver um *software* que seja capaz de coletar e armazenar dados referentes à rede de Enfrentamento à Violência contra a Mulher, que comporte os dados dos serviços, como a da Patrulha Maria da Penha, do Ciods e do Monitoramento Eletrônico. Desse modo, o serviço será mais eficiente e os dados poderão contribuir para pesquisas governamentais e acadêmicas.

Uma terceira recomendação é a relação política com maior efetividade entre a coordenação da Patrulha Maria da Penha da Polícia Militar e a coordenação da Patrulha Maria

da Penha da Secretaria da Mulher. A possibilidade de ter uma policial militar inserida na Diretoria de Enfrentamento à Violência pode garantir melhor fluxo de informações e de trabalho entre esses dois órgãos.

Essas são as recomendações fruto da pesquisa do mestrado acadêmico. Elas provavelmente podem desdobrar-se em uma série de outras iniciativas, para a melhoria da atuação do Estado diante da crescente violência contra as mulheres.

## REFERÊNCIAS

ÁLVAREZ GONZÁLEZ, Ana Isabel. **As origens e a comemoração do Dia Internacional das Mulheres**. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

ARRETCHE, Marta. Dossiê agenda de pesquisas em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, p. 7-10, 2003.

BANDEIRA, Lourdes Maria. **A transversalidade da perspectiva de gênero nas políticas públicas**. Brasília: Cepal, 2004.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BRASIL. Lei n.º 11.340, de 7 de agosto de 2006. Lei Maria da Penha. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8.º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 8 ago. 2006. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11340.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11340.htm)>. Acesso em: 4 jun. 2017.

BELLI, Gioconda. **Conselhos para mulher forte**. Tradução Jeff Vasques. Nicarágua: 1948.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça e Cidadania. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. **Ligue 180**: balanço 1.º semestre. Brasília, 2016.

\_\_\_\_\_. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Supremo Tribunal Federal, Secretaria de Documentação, 2017. Atualizada até a EC n. 97/2017. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoConstituicao/anexo/CF.pdf>>. Acesso em: 8 jan. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 11.341, de 3 de abril de 2018. Altera a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para tipificar o crime de descumprimento de medidas protetivas de urgência. . **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 4 abr. 2018, Seção 1, p. 1.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano plurianual 2008-2011**: projeto de lei. Brasília, 2007.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Secretaria Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. **Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres**. Brasília, 2011.

BUENO, André et al. (Org.). **Extremos orientes**. Edição Especial. União da Vitória, RJ: Sobre Ontens, 2018.

CONFERÊNCIA MUNDIAL SOBRE A MULHER, 4., 1995, Pequim. **Declaração e Plataforma da Ação**. Pequim, 1995. Disponível em: <[http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2014/02/declaracao\\_pequim.pdf](http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2014/02/declaracao_pequim.pdf)>. Acesso em: 28 set. 2017.

DE GOUGES, Olympe. Declaração dos direitos da mulher e da cidadã (1791). **Interthesis**, Florianópolis, v. 4, n. 1, jan.-jun. 2007. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/interthesis/article/viewFile/911/10852>>. Acesso em: 14 jun. 2018.

ESTATÍSTICAS de gênero: responsabilidade por afazeres afeta inserção das mulheres no mercado de trabalho. **Agência Notícias IBGE**, 8 jun. 2018. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/20232-estatisticas-de-genero-responsabilidade-por-afazeres-afeta-insercao-das-mulheres-no-mercado-de-trabalho>>. 19 jul. 2018.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Gênero e políticas públicas. **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. 20, n. 59, p. 97-169, out. 2005.

FÓRUM SUAPE. Sociedade civil se une para o lançamento das pré-conferências populares de segurança pública. 2018. Disponível em: <<http://forumsuape.ning.com/m/blogpost?id=6612743%3ABlogPost%3A22109>>. Acesso em: 17 mar. 2018.

GERRING, John. **Case study research: principles and practices**. New York: Cambridge University Press, 2007.

GODINHO, Tatau. Políticas públicas de gênero: impasses e desafios para fortalecer a agenda política na perspectiva da igualdade. **Revista Presença de Mulher**, ano 16, n. 45, out. 2003.

\_\_\_\_\_. Feminismo, prática política e luta social. PAPA, Fernanda C.; JORGE, Flávio (Org.). **O feminismo é uma prática: reflexões com mulheres jovens do PT**. São Paulo: Fundação Friedrich Eber, 2008. p. 17-22. Disponível em: <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/05931.pdf>>. 19 jul. 2018.

GONDIM, Sônia Maria Guedes. Grupos focais como técnica de investigação qualitativa: desafios metodológicos. **Paidéia**, v. 12, n. 24, p. 149-161, 2003.

HOWLETT, Michael; RAMESH, Mishra; PERL, Anthony. **Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral**. Tradução de Francisco G. Heidemann. Rio de Janeiro: J: Elsevier, 2013.

KINGDON, John. Como chega a hora de uma idéia?. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). **Políticas públicas**. Brasília: Enap, 2006. v. 1, p. 219-224. Disponível em: <[https://perguntasapo.files.wordpress.com/2012/02/kingdon\\_1995\\_agenda-formation.pdf](https://perguntasapo.files.wordpress.com/2012/02/kingdon_1995_agenda-formation.pdf)>. Acesso em: 12 fev. 2017.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. - São Paulo: Atlas 2003.

MANZINI, Eduardo José. A entrevista na pesquisa social. **Didática**, São Paulo, v. 26-27, p. 149-158, 1990-1991.

MIGUEL, Luís Felipe; BIROLI, Flávia. **Feminismo e política: uma introdução**. São Paulo: Boitempo, 2014.

NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro. Avaliação e monitoramento de políticas e programas sociais: revendo conceitos básicos. **Katálysis**, Florianópolis, v. 5, n. 2, p. 141-152, jul.-dez. 2002.

ONU. Assembléia Geral das Nações Unidas. **Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher**. Convenção de Belém do Pará, 1994. Adotada pela Assembléia Geral da Organização dos Estados Americanos em 6 de junho de 1994 e ratificada pelo Brasil em 27 de novembro de 1995. Belém: A Convenção, 1994.

PAPA, Fernanda de Carvalho. **Transversalidade e políticas públicas para mulheres no Brasil: percursos de uma pré-política**. 2012. 198 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas, São Paulo, 2012.

PEREZ, Beatriz Serrapio; FALCI, Fernando de Britto. Resenha do livro “Reivindicação dos direitos da mulher”, de Mary wollstonecraft. **Revista Culturas Jurídicas**, v. 5, n. 10, p. 513-521, jan.-abr., 2018.

PERNAMBUCO. Secretaria da Mulher. **Plano estadual para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher 2007-2016**. Recife, 2007.

\_\_\_\_\_. Secretaria da Mulher. 8 de março. **Anuário**, ano 3, 2009.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Planejamento e Gestão. **Pacto pela vida**. Recife, 2018. Disponível em: <<http://www.seplag.pe.gov.br/web/ppv/pacto-pela-vida>>. Acesso em: 15 jul. 2018.

PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Relatório sobre o desenvolvimento humano no Brasil 1996**. Brasília: Ipea, 1996.

RIOT-SARCEY, Michèle. **Histoire du féminisme**. Paris: La découverte, 2002.

ROCHA, Roberto. A avaliação da implementação de políticas públicas a partir da perspectiva neo-institucional: avanços e validade. **Cadernos Ebape.BR**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 1-12, mar. 2004.

RUA, Maria das Graças. Política pública e políticas públicas no Brasil: conceitos básicos e achados empíricos. In: RUA, Maria das Graças; CARVALHO, Maria Izabel Valladão de; ALMEIDA, Alberto Carlos. **O estudo da política: tópicos selecionados**. Brasília: Paralelo 15, 1998.

SABATIER, Paul A. Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis. **Journal of Public Policy**, n. 6, 1986.

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

\_\_\_\_\_. **A mulher na sociedade de classe: mito e realidade**. 3 ed. São Paulo: Expressão Popular, 2013.

SANTOS, Cecília MacDowell Santos; IZUMINO, Wânia Pasinato. **Violência contra as mulheres e violência de gênero: notas sobre estudos feministas no Brasil**. 2005. Disponível em: <<http://www.nevusp.org/downloads/down083.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2018.

SARTI, Cynthia A. Feminismo e contexto: lições do caso brasileiro. In: DOSSIÊ: FEMINISMO EM QUESTÃO, QUESTÕES DO FEMINISMO. **Cadernos Pagu**, n. 16, p. 31-48, 2001.

SCHNEIDER, Graziela (Org.). **A revolução das mulheres: emancipação feminina na Rússia soviética**. São Paulo: Boitempo, 2017. Disponível em: <[https://www.amazon.com.br/Revolu%C3%A7%C3%A3o-Mulheres-Emancipa%C3%A7%C3%A3o-Feminina-Sovi%C3%A9tica/dp/8575595385#reader\\_B078HH8K1V](https://www.amazon.com.br/Revolu%C3%A7%C3%A3o-Mulheres-Emancipa%C3%A7%C3%A3o-Feminina-Sovi%C3%A9tica/dp/8575595385#reader_B078HH8K1V)>. Acesso em: 19 jan. 2018.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SILVA, Pedro Luiz Barros; MELO, Marcus André Barreto de. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: característica e determinantes da avaliação de programas e projetos. **Caderno NEPP/Unicamp**, n. 48, p. 1-16, 2000.

SIMAN, Angela Maria. **Políticas públicas: a implementação como objeto de reflexão teórica e como desafio prático**. 2005. 352 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005.

SOIHET, Rachel. **Bertha Lutz e a ascensão social da mulher**. 1974. Dissertação (Mestrado em História) – Departamento de História, Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Universidade Federal Fluminense, 1974.

SOUZA, Celina. Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 15, n. 4, p. 84-97, out.-dec. 2001.

\_\_\_\_\_. **Coordenação de políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018. (Coleção Governo e Políticas Públicas). Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3329/1/>>

Livro\_Coordena%licasC3%A7%C3%A3o%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas.pdf>. Acesso em: 21 set. 2018.

SOUZA-LOBO, Elisabeth. E **A classe operária tem dois sexos**: trabalho, dominação e resistência. 2. ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2011.

TÁBOAS, Ísis Menezes. **É Luta!**: feminismo camponês popular e enfrentamento à violência. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

TELES, Maria Amélia de A.; MELO, Mônica de. **O que é violência contra a mulher**. São Paulo: Brasiliense, 2003. (Coleção Primeiros Passos, 314).

WASELFISZ, Julio Jacobo. **Mapa da violência 2012**: caderno complementar 1: homicídio de mulheres no Brasil. São Paulo: Instituto Sangari, 2012. Disponível em: <[http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2012/mapa2012\\_mulher.pdf](http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2012/mapa2012_mulher.pdf)>. Acesso em: 19 jan. 2018.

\_\_\_\_\_. **Mapa da violência 2015**: homicídio de mulheres no Brasil. Brasília: Flacso, 2015. <Disponível em: <[https://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2015/MapaViolencia\\_2015\\_mulheres.pdf](https://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2015/MapaViolencia_2015_mulheres.pdf)>. Acesso em: 19 jan. 2018.

WALBY, Sylvia. Cidadania e transformações de gênero. In: GODINHO, Tatau; SILVEIRA, Maria Lucia (Org.). **Políticas públicas e igualdade de gênero**. São Paulo: Coordenadoria Especial da Mulher, 2004. p. 169-182.

WEISS, Carol H. **Investigacion evaluativa**: métodos para determinar la eficiencia de los programas de acción. México: Editorial Trillas, 1975.

XUN WU et al. **Guia de políticas públicas**: gerenciando processos. Tradução de Ricardo Avelar de Souza . Brasília: Enap, 2014. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2555/1/Guia%20de%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%BAblicas%20Gerenciando%20Processos.pdf>>. Acesso em: 7 nov. 2017.

## **APÊNDICE A – ROTEIRO PARA ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA PARA PESQUISA**

### **Bloco Gestores públicos**

1. Como iniciou a Patrulha Maria da Penha?
2. E como foi a formação da equipe?
3. Quais foram as principais dificuldades no processo de implementação dessa política?
4. Como funciona o fluxo das informações entre a Patrulha Maria da Penha, a Secretaria da Mulher e o poder Judiciário?
5. Ele funciona como previsto?
6. Qual é sua opinião sobre a Lei 13.641/2018, que torna crime o descumprimento das medidas protetivas previstas?

### **Bloco Judiciário – Entrevistas**

1. Como funciona o fluxo das informações entre a Patrulha Maria da Penha, a Secretaria da Mulher e o poder Judiciário?
2. Ele funciona como previsto?
3. É possível traçar um perfil das mulheres vítimas de violência doméstica que acionam a Justiça? Se sim, qual?
4. Quais foram as principais dificuldades no processo de implementação dessa política?
5. Em quais casos a Vara faz a opção em pedir o acompanhamento da Patrulha Maria da Penha?
6. Qual é sua opinião sobre a Lei n.º 13.641/2018, que torna crime o descumprimento das medidas protetivas previstas?

### **Bloco Polícia Militar – Agentes da Patrulha Maria da Penha**

1. Como iniciou a Patrulha Maria da Penha?
2. Como foi a formação da equipe?

3. Quais foram as principais dificuldades no processo de implementação dessa política?
4. Como funciona o fluxo das informações entre a Patrulha Maria da Penha, a Secretaria da Mulher e o poder Judiciário?
5. Ele funciona como previsto?
6. Quais são os critérios para definir que X necessita das visitas da Patrulha Maria da Penha e Y não necessita?
7. A quanto tempo você trabalha na PMP? Como se deu seu deslocamento para a Patrulha Maria da Penha?
8. Qual é sua opinião sobre a Lei n.º 13.641/2018, que torna crime o descumprimento das medidas protetivas previstas?

**APÊNDICE B – TERMO DE AUTORIZAÇÃO PARA UTILIZAÇÃO DE SOM DE VOZ PARA FINS DE PESQUISA**

Eu, \_\_\_\_\_, autorizo a utilização da minha imagem e som de voz, na qualidade de participante/entrevistada no projeto de pesquisa intitulado **AVALIAÇÃO DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DA PATRULHA MARIA DA PENHA EM PERNAMBUCO**, de responsabilidade de Gleisa Fernanda Campigotto vinculada ao Mestrado Profissional em Políticas Públicas do Centro de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Pernambuco. Meu som de voz pode ser utilizado apenas para análise por parte da pesquisadora responsável. Tenho ciência de que não haverá divulgação do meu som de voz por qualquer meio de comunicação, sejam eles televisão, rádio ou internet, exceto para a pesquisa explicitada acima, sendo resguardado o sigilo e anonimato de minha identidade. Tenho ciência também de que a guarda e demais procedimentos de segurança com relação às imagens e sons de voz são de responsabilidade da pesquisadora responsável. Desse modo, declaro que autorizo, livre e espontaneamente, o uso para fins de pesquisa, nos termos acima descritos, de meu som de voz. Este documento foi elaborado em duas vias, uma ficará com a pesquisadora responsável pela pesquisa e a outra com a participante.

\_\_\_\_\_  
Assinatura da participante

\_\_\_\_\_  
Assinatura da pesquisadora:

Recife, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2018.