

# **V ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI**

## **DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I**

**ROGERIO LUIZ NERY DA SILVA**

**ZÉLIA LUIZA PIERDONÁ**

**JULIA MAURMANN XIMENES**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

**Diretoria - CONPEDI**

**Presidente** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

**Diretora Executiva** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - UNIVEM/FMU - São Paulo

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

**Vice-presidente Sudeste** - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

**Vice-presidente Nordeste** - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

**Representante Discente:** Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade - UNIMAR/FEPODI - São Paulo

**Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Ceará

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - São Paulo

**Secretarias**

**Relações Institucionais:**

Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes - UNB - Distrito Federal

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

**Comunicação:**

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - Paraíba

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

**Relações Internacionais para o Continente Americano:**

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

**Relações Internacionais para os demais Continentes:**

Prof. Dr. José Barroso Filho - ENAJUM

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - Paraná

**Eventos:**

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC - Paraná

Profa. Dra. Livia Gaigner Bosio Campello - UFMS - Mato Grosso do Sul

**Membro Nato** - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UMICAP - Pernambuco

D597

Direitos sociais e políticas públicas I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Julia Maurmann Ximenes; Rogerio Luiz Nery Da Silva; Zélia Luiza Pierdoná – Florianópolis: CONPEDI, 2022.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-472-3

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Inovação, Direito e Sustentabilidade

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direitos sociais. 3. Políticas públicas. V Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2022 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



# V ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

## DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I

---

### **Apresentação**

#### APRESENTAÇÃO

O CONPEDI - Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito, ao longo de sua história, percorre um caminho de realizações em prol do desenvolvimento da investigação acadêmica, não apenas na área das Ciências Jurídicas, pois também estimula um franco diálogo transversal com outras ciências humanas e sociais. Prova disso é o generoso espaço dedicado à Ciência Política, à Ciência da Administração, à Filosofia dentre tantos outros campos, a fim de tornar cada vez mais frutífera a interação das pesquisas em nível de pós-graduação no Brasil.

Nesses tempos de pandemia, não tem sido diferente: seus encontros e congressos nacionais constituem-se nos maiores eventos acadêmicos do Brasil; mesmo diante de tantas restrições, o CONPEDI não esmoreceu, não mediu esforços para se reinventar e adaptar a sua já consagrada planta de execução, do formato presencial para o desenho virtual. Após as primeiras quatro - muito bem sucedidas - edições virtuais, o resultado não poderia ter sido melhor; manteve-se a reconhecida eficiência na promoção de debates de excelência sobre as esferas pública e privada, a resultar em publicações comprometidas com a permanente construção do conhecimento científico jurídico e afim.

Neste junho de 2022, o V Encontro Virtual do CONPEDI - Inovação, Direito e Sustentabilidade seguiu sua trilha de realizações, com diversos grupos de trabalho, prestigiando as mais variadas temáticas de pesquisa acadêmica. Coube a nós: Prof<sup>a</sup> Dra. Júlia Maurmann Ximenes (ENAP), Prof. Dr. Rogério Luiz Nery da Silva (UNOESC e UniRV) e Prof<sup>a</sup> Dra Zélia Luiza Pierdoná (UPM), a honrosa tarefa da Coordenação do pioneiro Grupo de Trabalho Direitos Sociais e Políticas Públicas I.

A igualdade, princípio fundante dos Estados democráticos contemporâneos, é, nos dizeres de Paulo Bonavides, “o direito-chave, o direito-guardião, do Estado social” e de “todos os direitos de sua ordem jurídica”. Não se trata de igualdade formal, mas de igualdade material, portanto de igualdade por meio da lei, a qual obriga o Estado e a sociedade a garantir direitos sociais, visando a implementação dos objetivos do Estado brasileiro, previstos no art. 3º da Constituição, em especial o de “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”.

As ações do Estado para efetivar os direitos sociais são concretizadas por meio de políticas públicas, as quais estruturam a atuação dos poderes públicos e da sociedade, desde o seu desenho, previsto na normatização, até a avaliação, após sua implementação.

É por meio das políticas públicas que se estabelecem as prioridades, especialmente considerando a limitação dos recursos orçamentários e o grande desafio de erradicar a pobreza e de reduzir as desigualdades. Sendo assim, as políticas públicas representam o instrumento adequado para efetivar os direitos sociais e, com isso, atingir a igualdade material.

Diante da importância das políticas públicas para os desafios brasileiros, o CONPEDI estabelece Grupo de Trabalho (GT) específico para tratar da relação entre os direitos sociais e as políticas públicas, haja vista a necessidade de a academia discutir e produzir conhecimento que, de fato, contribuam para a construção de uma sociedade justa e solidária.

Nesse sentido a coordenação do GT estruturou uma divisão temática dos trabalhos apresentados para facilitar o debate. A primeira temática envolveu pesquisas mais amplas sobre direitos sociais e políticas públicas. A governança como instrumento de eficiência na implementação dos direitos sociais foi objeto de trabalhos apresentados, incluindo políticas públicas que diminuam a desigualdade sem desconsiderar as limitações orçamentárias.

Os impactos da Pandemia da COVID 19 foram o fio condutor do segundo grande tema de pesquisa dos trabalhos apresentados, incluindo questões relacionadas a emprego, jovens e saúde. Um recorrente referencial teórico neste grupo foi Amartya Sen, em uma discussão profunda sobre as desigualdades sociais do Brasil contemporâneo.

O terceiro grupo temático se concentrou em questões de gênero, incluindo a violência contra a mulher, e os direitos relacionados a terra e moradia.

Por fim, o último tema foi a acessibilidade e a inclusão. Neste, pesquisas sobre políticas de inclusão digital, sobre pessoas com deficiência e políticas culturais foram debatidos.

O nível dos trabalhos apresentados demonstra o quanto a pesquisa jurídica na área tem incluído coleta de dados empíricos e referenciais teóricos importantes e interdisciplinares para um debate complexo.

Boa leitura!

Os coordenadores

Julia Maurmann Ximenes

Rogério Luiz Nery da Silva

Zélia Luiza Pierdoná

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER: A LACUNA ENTRE A PREVISÃO E A (IN)EFETIVIDADE**  
**PUBLIC POLICIES TO COMBAT VIOLENCE AGAINST WOMEN: THE GAP BETWEEN PREDICTION AND (IN)EFFECTIVENESS**

**Mariana Chênço Britto** <sup>1</sup>  
**Maria Cristina Rauch Baranoski** <sup>2</sup>

**Resumo**

A presente pesquisa objetiva averiguar se a efetivação dos direitos das mulheres no Brasil esbarra na execução das correlatas políticas públicas nos três níveis federativos, visto que, a despeito da guinada nesta seara pós-1988, os índices da violência de gênero ainda são alarmantes, evidenciando a ineficiência estatal nesse campo. Partindo-se de pesquisa bibliográfica e documental, traça-se exame evolutivo e descritivo do status jurídico da mulher e do arcabouço de políticas públicas que lhe dá amparo internamente, a fim de submeter a hipótese proposta a testagem acadêmica. Os resultados abrem margem à compreensão dos contornos estruturais do problema.

**Palavras-chave:** Direitos humanos, Estado, Políticas públicas, Violência contra a mulher, Efetividade

**Abstract/Resumen/Résumé**

This research explores whether the effectiveness of women's rights in Brazil collides with the execution of related public policies at the three federative levels, given that the normative shift after 1988 did not reduce the numbers of gender violence, evidencing the state inefficiency in this field. To this end, bibliographic and documental research was undertaken, through evolutionary and descriptive examination of the legal status of women and the framework of public policies that provides them internal support, in order to submit the proposed hypothesis to academic testing. The results reveal the structural contours of the problem.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Human rights, State, Public policy, Violence against women, Effectiveness

---

<sup>1</sup> Mestranda em Direito pela Universidade Estadual de Ponta Grossa. Especialista em Ministério Público e Estado Democrático pela Fundação Escola do Ministério Público do Estado do Paraná. Assessora Jurídica do MPPR.

<sup>2</sup> Doutora em Ciências Sociais Aplicadas pela Universidade Estadual de Ponta Grossa. Docente e coordenadora do Núcleo de Prática Jurídica e projeto de extensão Núcleo Maria da Penha na mesma Instituição.

## 1 INTRODUÇÃO

Ao observador leigo ou mais desatento, a afirmação dos direitos das mulheres pode parecer óbvia, mas de fato não o é. Permeada pela opressão de gênero, certo é que a formação da sociedade é arraigada em valores demeritórios da figura feminina, o que conduz a relações violentas entre os gêneros, sem descurar de inúmeros outros fatores de ordens variadas, inclusive política e ideológica, que consubstanciam causa de um multifacetado fenômeno.

Nesse sentido, sobreleva a necessidade de intervenção estatal voltada à mitigação do problema. Com efeito, em que pesem os relevantes avanços na marcha evolutiva dos direitos das mulheres no Brasil, que despontaram na consagração constitucional da igualdade de gênero e na proteção das relações familiares no âmbito doméstico, aliadas à subseqüente promulgação da Lei Maria da Penha, certo é que ainda sobressaem notórios, alarmantes e exponenciais números dessa violência no país.

Considerando, assim, a necessidade de obtenção de resposta estatal mais efetiva na garantia dos direitos fundamentais das mulheres no Brasil, a presente pesquisa explora a resolução de tal problemática sob a ótica da implementação e execução de políticas públicas específicas para esta finalidade. Por meio do exame do arcabouço normativo já existente no âmbito de proteção às mulheres em situação de violência no Brasil, parte-se da hipótese de que os esforços estatais empreendidos nos três níveis federativos quanto a esse problema não vêm se revelando verdadeiramente eficazes para colocar a salvo essas vítimas, o que reclama a análise de aspectos jurídicos e políticos eventualmente abalizadores dessa premissa.

Nesse viés, o presente estudo desenvolve-se sob metodologia descritivo-exploratória, intercalando-se levantamentos bibliográficos e documentais, especialmente normativas internas e internacionais, além de dados estatísticos coletados de fontes confiáveis. Pauta-se na utilização de método de abordagem histórico, conjugado com o hipotético-dedutivo, contextualizando-se a evolução dos direitos das mulheres e alinhando-se o arcabouço de políticas públicas voltados à proteção desse grupo vulnerabilizado nos três níveis federativos, com enfoque no Estado do Paraná, por se tratar da base onde desenvolvida a pesquisa. Almeja-se, ao final, averiguar se a premissa teórica de inefetividade dessas previsões abstratas é passível de confirmação tanto acadêmica quanto concreta, perquirindo-se sobre suas causas.

Tal estudo, vale pontuar, detém contornos parciais, pois insere-se em contexto mais amplo, atrelando-se a atividade de pesquisa atualmente desenvolvida pelas autoras junto ao programa de Mestrado Profissional em Direito da Universidade Estadual de Ponta Grossa,

guardando correlação, ainda, com a temática investigada no âmbito do Grupo de Pesquisa de Gênero, Violência e Sistemas de Justiça da mesma instituição, do qual também fazem parte.

## **2 DA IRRELEVÂNCIA JURÍDICA AO RECONHECIMENTO E PROTEÇÃO ESTATAL DOS DIREITOS HUMANOS DA MULHER**

Historicamente, homens e mulheres são seres parelhos no sentido de concomitância existencial e social. A mulher como sujeito de direitos, entretanto, é construção político-jurídica absolutamente recente no contexto da humanidade, fruto de árduas e incessantes lutas e reivindicações feministas que datam de longos séculos e ainda perduram. Como referem Piovesan e Pimentel (2011, p. 101), não se trata de constructo histórico linear, nem de marcha triunfal ou causa perdida, mas da história de um combate por espaços de dignidade humana.

Não se pretende, por certo, ao menos em tão breves linhas, esgotar a complexidade do multifacetado fenômeno da opressão de gênero. Para fins de contextualização, todavia, é necessário ter em conta que, dentre múltiplos fatores, a dominação das mulheres tem base, ao menos no pensamento ocidental, em um condicionamento histórico do corpo biológico feminino, baseado em uma dicotomia que conduziu à crença de que homens deveriam ocupar os espaços públicos e mulheres os privados (BIANCHINI, 2014, p. 129).

Perquirindo sobre as causas de tal condicionamento, Souza (2018, p. 11) explica que “a Igreja cristã institucionalizou a separação entre espírito e corpo como uma oposição entre salvação e pecado”, de sorte que “separamos o mundo inteiro entre espírito, tudo que é nobre, e corpo, tudo que é ameaçador e digno de repressão”. Essa é a lógica que, segundo elucida o autor, embasa a formação de todo o pensamento racionalista ocidental, de Platão a Weber e além, fundamentando a desigualdade de gênero, na medida em que homens passaram a ser percebidos como a instância calculadora e racional, ao passo que às mulheres atribuiu-se o *locus* do afetivo, do emocional e da corporalidade (SOUZA, 2018, p. 126-127).

Dessa forma, confinadas à família e ao lar pelo estereótipo diferenciado de seu corpo, e percebidas como detentoras de pensamento emocional – em oposição ao racional, masculino –, assentado estava o fundamento para a dominação das mulheres na sociedade ocidental patriarcal. Tal construção social é, por certo, um dos fatores da legitimação da violência de gênero, porquanto, conforme explica Mello, a concepção predominante nos valores inerentes ao lar remete às noções de privacidade e harmonia familiar, “mesmo onde há conflitos graves com profundos efeitos na integridade corporal e da saúde das mulheres” (2014, p. 101).



Daí que, no Brasil – e no mundo, por certo – a mulher pouco teve direitos ao longo da história, sendo considerada propriedade do homem, inclusive com diplomas legais que lhe imbuíam do estado de coisa, pertencente ora ao seu genitor, ora ao seu esposo.

Nesse sentido, observa-se que apenas no ano de 1827, com a promulgação de uma Lei Geral da Educação por Dom Pedro I, meninas brasileiras tiveram a oportunidade de estudar, em nível de educação básica, embora com currículo escolar mais estreito, dada a concepção de que possuíam capacidade intelectual inferior aos homens (WESTIN, 2020). No mesmo diapasão discriminatório, somente a partir da edição do Decreto n.º 21.076, que promulgou o Código Eleitoral de 1932, foi conferido às mulheres o direito ao voto, ao passo que apenas trinta anos mais tarde, em 1962, com a promulgação da Lei n.º 4.121, atribuiu-se à mulher o direito de concorrer na herança e pleitear a guarda dos filhos em eventual separação.

Em 1948, foi proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de cujo teor, a despeito de representar notório marco jurídico na efetivação dos direitos humanos, ainda assim não se divisam previsões especificamente relacionadas aos direitos das mulheres, equalizando-as com o homem. Na realidade, nota-se que ao longo das décadas foram implementadas diversas atualizações no texto da Declaração, mas apenas no ano de 1993, com a Declaração de Direitos Humanos de Viena, sobrevieram, de fato, disposições que consagraram a mulher como detentora de direitos humanos em pé de igualdade aos homens, dali se extraíndo a primeira afirmação no sentido de que os direitos humanos das mulheres e das meninas são parte inalienável, integral e indivisível dos direitos humanos universais (PIOVESAN; PIMENTEL, 2011, p. 101).

Impulsionados pela guinada internacional no reconhecimento do *status* jurídico da mulher, os movimentos feministas ganharam força na América Latina a partir da década de 1970, no contexto do autoritarismo dos regimes militares então dominantes (COSTA, 2013, p. 4). No Brasil, o ápice da movimentação para o reconhecimento e positivação dos direitos das mulheres ocorreu, de fato, durante o período da Assembleia Nacional Constituinte convocada no ano de 1985, por meio da atuação direta dos movimentos feministas perante parlamentares, influenciando na aprovação de suas demandas (COSTA, 2013, p. 7).

Nesse sentido é que a promulgação da Constituição Federal de 1988 representou notório marco na consagração do reconhecimento jurídico da mulher e de seus direitos em *terrae brasilis*, seja a partir da positivação da igualdade formal entre os gêneros, logo no primeiro inciso do emblemático artigo 5.º, seja por meio da previsão constitucional de proteção à família e, mais especificamente, da promessa de criação de mecanismos para coibir a violência em seu âmbito, constante do artigo 226, § 8.º, da Lei Fundamental.

Reforçando as escolhas constitucionais em prol dos direitos das mulheres, o Brasil promulgou, no ano de 1996, a chamada Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher, mais notoriamente conhecida como “Convenção de Belém do Pará”, por meio do Decreto n.º 1.973/1996, além de internalizar, no ano de 2002, por meio do Decreto n.º 4.377, a intitulada Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, ambas aprovadas no ano de 1994 e reconhecedoras de que a violência contra a mulher perfaz grave violação aos direitos humanos.

A despeito do inegável avanço no quadro normativo interno, explicam Piovesan e Pimentel que, até o ano de 2006, não possuía o Brasil legislação específica acerca da violência contra a mulher, diversamente de outros dezessete países da América Latina. À temática, em verdade, atribuíam-se nota de menor potencial ofensivo, vez que tutelada pela Lei dos Juizados Especiais Criminais, resposta esta que não apenas se mostrava incompatível com a grave violação de direitos humanos advinda de tal forma de violência, como igualmente implicava sua naturalização e legitimação, reforçando a hierarquia de gênero (2011, p. 112).

A promulgação da Lei n.º 11.340, popularmente conhecida como “Lei Maria da Penha”, somente adveio em data de 7 de agosto de 2006, como resultado dos compromissos internacionais assumidos e das reivindicações levadas a efeito por um Consórcio de ONGs feministas formado para a elaboração de uma lei integral de combate à violência doméstica e familiar contra as mulheres no Brasil (CALAZANS; CORTES, 2011, p. 41). Somou-se a isso a inédita condenação do Estado brasileiro, no ano de 2001, pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos no caso n.º 54/01, por negligência e omissão no processamento dos episódios de feminicídio tentado dos quais fora vítima Maria da Penha Maia Fernandes, perpetrados por seu então cônjuge em meados do ano de 1983 (DIAS, 2018, p. 21-22).

Dentre as relevantes disposições elencadas no inovador texto legal, conformadoras de um verdadeiro microssistema de proteção integrada à mulher e de repressão às formas de violência contra ela direcionadas – melhor examinado adiante –, destaca-se a previsão, em seu artigo 6.º, de que a violência doméstica e familiar contra a mulher perfaz uma das formas de violação dos direitos humanos. Vê-se que tal norma, conquanto breve, nada detém de retórica ou singela, na medida em que positiva no ordenamento pátrio, de forma expressa, um *status* jurídico básico, mas por séculos recusado às mulheres, alçando sua proteção a novo patamar.

Ou seja, parece ser incontornável a constatação de que violações dos direitos das mulheres, por sua própria natureza – internacional e legalmente reconhecida –, fazem surgir para o Estado um dever prestacional, isto é, um dever de agir para fazer cessar o quadro verificado. É dizer, as múltiplas previsões, externas e internas, que concebem a violência

contra a mulher como forma de violação dos direitos humanos, mais do que meramente simbólicas, permitem reconhecê-la como um problema de índole social, impondo-se seja combatido, pois, por meio de uma atuação estatal eficiente, inserindo-se neste ponto a pertinência da implementação de políticas públicas direcionadas a tais violações.

### **3 A MOVIMENTAÇÃO FEDERATIVA PARA PROTEÇÃO DA MULHER EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA NO BRASIL: O ARCABOUÇO MULTINÍVEL DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Representando uma ruptura drástica no paradigma jurídico brasileiro, a Constituição Federal de 1988 perfaz inegável avanço formal na proteção das mulheres. Juntamente à edição da Lei Maria da Penha, resultou estabelecido no ordenamento pátrio um verdadeiro e especial arcabouço protetivo voltado a esse grupo vulnerabilizado, deslocando-se a primordial preocupação dos movimentos feministas e dos Poderes Públicos, assim, à urgente necessidade de se assegurar os direitos conquistados, conferindo-lhes a imperiosa efetividade.

Sobressai, nesse contexto, a atuação estatal por intermédio da elaboração e execução de políticas públicas direcionadas às mulheres em situação de violência. Entretanto, insta considerar que a cabal averiguação dos esforços federativos em tal área de atuação refoge da singeleza, por envolver um enredado esparso de instrumentos normativos e regulamentadores nos três níveis federativos a respeito da temática, além de uma sequência de decisões públicas que, muitas vezes, culmina em uma teia descontinuada de iniciativas, seja por questões de ordem política, seja governamental, seja ainda ideológica.

Segundo refere Cavalcante Filho (2017), a própria definição de políticas públicas carece de consenso na literatura especializada, tratando-se de conceituação mais pressuposta do que explicitada em si, tangenciando verdadeiro conceito jurídico indeterminado. A divergência, conforme explica, repousa sobre a definição da natureza das políticas públicas, isto é, se equivalentes a atos, normas ou atividades – tudo, independentemente, levado a cabo prioritariamente pelo Estado (CAVALCANTE FILHO, 2017, p. 37).

Para os fins do presente estudo, todavia, é seguro partir, pela clareza, da definição formulada por Secchi, segundo o qual uma política pública é, em essência, “uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público” (2013, p. 2). Assim, com conceituações à parte, cabe considerar que “há uma interpenetração cada vez mais regrada e previsível, nas democracias maduras, entre a política e a gestão, mediada pelo direito” (BUCCI, 2013, p. 40).

Tal imbricação do político-administrativo com o jurídico é, de fato, inequívoca nessa seara, seja sob o viés do controle da implementação das políticas públicas, inclusive por meio

do Judiciário, seja sob a ótica da própria definição de tais programas governamentais. Afinal, na sistemática constitucional dificilmente haverá política pública “que não tangencie [...] direitos constitucionalmente assegurados, deveres estatais constitucionalmente impostos ou objetivos traçados para a atuação do poder público” (CAVALCANTE FILHO, 2017, p. 33).

É justamente a relevância e indisponibilidade do direito fundamental tutelado – e vulnerado, de forma a criar um problema público –, portanto, que faz impor a atuação estatal voltada à concretização e efetividade dos objetivos constitucionais, o que pode suceder, dentre outras formas, pela implementação de programas de ação governamental. Daí desponta a relevância da formulação e implementação de políticas públicas tendentes a assegurar os direitos das mulheres em situação de violência, na medida em que se trata de grupo especialmente vulnerabilizado pela opressão de gênero amplamente arraigada na sociedade e que, por séculos a fio, culminou relegado a *status* de verdadeira irrelevância jurídica.

Assim, o reconhecimento de tal vulnerabilidade “demanda do poder público medidas concretas para a diminuição do risco de novas violências” (CAMPOS, 2011, p. 180), advindo a necessidade, nessa relevante esfera de direitos, da “existência de órgãos, instrumentos e procedimentos capazes de fazer com que as normas jurídicas se transformem de exigências abstratas dirigidas à vontade humana, em ações concretas” (DIAS, 2018, p. 249).

Não por outra razão a “Convenção de Belém do Pará”, ratificada pelo Brasil, preconiza em seu artigo 7.º o dever estatal de adotarem-se políticas destinadas a prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher. De igual forma, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres de 1979, também promulgada internamente, estatuiu a necessidade de os Estados adotarem políticas destinadas a eliminar a discriminação contra a mulher, agindo, para tanto, nas esferas social, econômica, política e cultural, por meio de todas as providências que se fizerem apropriadas.

É conveniente, nesse contexto, empreender-se sintético esforço para o alinhamento de políticas públicas voltadas à proteção das mulheres em situação de violência, embora de forma exemplificativa, destacando-se aquelas de maior relevo dentre a multiplicidade de instrumentos legais e regulamentares promulgados a este respeito no âmbito das três esferas da federação. Nesse trilhar, não cabe perder de vista a complexidade inerente a arranjos institucionais dessa ordem, sobretudo porque uma política pública, como explica Secchi, “pode ser composta de mais políticas públicas que a operacionalizam” (2013, p. 8).

Acompanhando o lento caminhar da evolução dos direitos humanos das mulheres no Brasil, verifica-se que a elaboração de políticas públicas voltadas a assegurar-lhes a proteção adotou, inicialmente, caminho tímido e esparso, o que não autoriza desmerecer os relevantes

esforços estatais já empreendidos em momento anterior à edição da Lei Maria da Penha no ano de 2006 – e mesmo antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, em contexto não democrático. Nesse sentido, destaca Bianchini (2011, p. 2016) o surgimento das Delegacias de Atendimento Especializado à Mulher, em São Paulo, no ano de 1985, e a criação do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, também no mesmo ano.

Externalizando-se pela primeira vez preocupação no serviço de saúde com mulheres vítimas de violência sexual, sobreveio no ano de 1998 a publicação, pelo Ministério da Saúde, da Norma Técnica de Prevenção e Tratamento de Agravos de Violência Sexual, ainda vigente, com última atualização procedida no ano de 2015. Também no âmbito da saúde, mas representando grande marco jurídico nas políticas públicas direcionadas às mulheres, foi editada, em novembro de 2003, a Lei n.º 10.778, que passou a exigir notificação compulsória em casos de detecção de violência contra a mulher no sistema de saúde público ou privado.

A partir do ano de 2004, conforme leciona Dias (2018, p. 43), iniciou-se a construção, no país, da política voltada ao enfrentamento à violência contra a mulher, com a realização da I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, além de outras que se implementaram posteriormente. Tal foi a conjuntura que deu base à elaboração de dois Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres, em 2004 e 2008, dando origem ao Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra a Mulher, assinado pelos 27 Estados da federação.

Nada obstante os relevantes avanços, Medeiros destaca que “esse reconhecimento de uma problemática social das mulheres brasileiras não significou, necessariamente, que as iniciativas acima mencionadas correspondessem às expectativas do movimento de mulheres” (2018, p. 55). De fato, a reviravolta no paradigma jurídico de políticas públicas somente adveio com a edição da Lei Maria da Penha, em 2006, na qual foram contempladas múltiplas inovações afetas à investigação e processamento de crimes cometidos em contexto de violência doméstica e familiar contra a mulher.

Mais do que um instrumento repressivo-criminal, todavia, consubstancia a Lei n.º 11.340/2006 um verdadeiro microssistema de combate à violência contra a mulher no Brasil, contemplando diversas outras normas de ordens diretivas, preventivas e assistenciais, que compõem uma sistemática multidisciplinar de proteção e promoção dos direitos das mulheres, baseando-se em uma política integral de enfrentamento. Aliás, ressalvados alguns dispositivos de ordem penal, as demais previsões ocupam-se da prevenção da violência de gênero, pelo que é possível afirmar que se trata de norma de política criminal (BIANCHINI, 2014, p. 86).

Como se depreende da estrutura do texto legal, a política de assistência à mulher em situação de violência doméstica e familiar é estruturada sobre três eixos, estampados no título

III como medidas integradas de prevenção (artigo 8.º), medidas de natureza assistencial (artigo 9.º) e medidas voltadas ao atendimento policial (artigos 10 a 12). Quanto à formulação de políticas públicas, elencam-se, no artigo 8.º, múltiplas diretrizes articuladas voltadas a assegurar os objetivos legais, incluindo-se a integração operacional dos órgãos públicos, a promoção de estudos e pesquisas, de campanhas educativas e programas educacionais, além da celebração de convênios e parcerias entre órgãos governamentais e privados, objetivando a implementação de programas, a capacitação permanente dos agentes públicos oficiantes na seara da violência doméstica e a ênfase nos currículos escolares da educação de gênero.

Ou seja, vê-se que o advento da Lei Maria da Penha, mais do que representar um marco no reconhecimento dos direitos humanos das mulheres, consubstanciou uma verdadeira revolução na forma estatal de proceder-se ao enfrentamento da violência que as aflige, o que, segundo referem Calazans e Cortes (2011, p. 56-57) “reforçou e impulsionou a ação dos movimentos feministas e de mulheres perante os Poderes Executivo e Judiciário para elaboração de políticas públicas com serviços específicos”. Assim é que, após o ano de 2006, sobreveio nos três níveis federativos uma verdadeira miríade de normativas voltadas a tal problema público – nem todas dotadas de efetividade imediata, plena ou concreta, todavia.

Nesse sentido, dando atenção à diretriz que impõe a difusão educativa referente à violência de gênero, a promulgação da Lei n.º 11.489, de 2007, instituiu o Dia Nacional de Mobilização dos Homens pelo Fim da Violência contra as Mulheres, solenizando-o no dia 6 de dezembro. No mesmo eixo, sobreveio a edição da Lei n.º 13.421/2017, dispondo sobre a criação da Semana Nacional pela Não Violência contra a Mulher, celebrada em novembro.

Conferindo tom mais concreto à temática, o Decreto n.º 7.393/2010 fez instituir a Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180 – como modalidade de serviço telefônico de utilidade pública de âmbito nacional, disponível vinte e quatro horas por dia, todos os dias da semana, destinado a atender gratuitamente mulheres em situação de violência no país.

Por sua vez, pela edição do Decreto n.º 9.586, de 2018, culminou o então chefe do Poder Executivo federal por instituir o Sistema Nacional de Políticas para as Mulheres (Sinapom) e o Plano Nacional de Combate à Violência Doméstica (PnaViD), vinculados à então Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres do Ministério dos Direitos Humanos, com o fim de ampliar e fortalecer a (i) formulação e execução de políticas públicas de direitos das mulheres, o (ii) enfrentamento a todos os tipos de violência e a (iii) inclusão das mulheres nos processos de desenvolvimento social, econômico, político e cultural.

Dentre as atribuições do Ministério de Direitos Humanos na consecução de tal política, incumbiu-lhe justamente a de formular e coordenar a execução da Política Nacional

para as Mulheres. Nada obstante, para além do estabelecimento de requisitos para adesão dos entes federados ao Sinapom, bem como da enumeração de diversos princípios, diretrizes e objetivos norteadores do PnaViD, verifica-se que não houve a formulação de nenhuma providência concreta integradora de tal plano de ação, delegando-se sua regulamentação a ato do Ministério dos Direitos Humanos – não superveniente até o momento.

Ainda em âmbito federal, instituiu o Decreto n.º 10.112/2019 o chamado “Programa Mulher Segura e Protegida”, promovendo alterações no anterior programa de governo intitulado “Mulher: Viver sem Violência”, implementado pelo Decreto n.º 8.086/2013. Com o fim de integrar e ampliar serviços públicos destinados às mulheres em situação de violência, expôs a normativa diretrizes voltadas ao alcance de suas finalidades. Além disso, elencou-se uma multiplicidade de ações destinadas à execução do Programa, dentre as quais se destaca a criação e implementação de unidades da Casa da Mulher Brasileira, espaços públicos em que se concentram os principais serviços especializados e multidisciplinares de atendimento de mulheres em situação de violência, além da previsão de outras atividades articuladas.

Por sua vez, dispôs a Lei n.º 14.022/2020 acerca de medidas de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher e outros grupos vulnerabilizados durante a pandemia de COVID-19, elencando como atividades essenciais os serviços públicos de atendimento a tais vítimas, dispondo-se sobre a manutenção de prazos processuais e estabelecendo-se diretrizes de atendimento presencial e prioritário a casos dessa natureza. No Estado do Paraná, destaca-se ter sobrevivido, durante esse período, a possibilidade de registro eletrônico de ocorrências de crimes de lesão corporal, ameaça, injúria, calúnia, difamação e contravenções cometidos nos termos da Lei Maria da Penha.

Já o Decreto n.º 10.531/2020 estabeleceu a Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil no período de 2020 a 2031, com orientações expressas no sentido de promover o fortalecimento da igualdade de direitos entre homens e mulheres (item 5.3.5) e de enfrentamento à violência contra a mulher e outros grupos vulneráveis (item 5.3.3), por meio de ações específicas. Relevante, outrossim, foi a edição da Lei n.º 14.164, de 2021, que promoveu alteração na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n.º 9.394/1996), para incluir conteúdo sobre a prevenção da violência contra a mulher nos currículos da educação básica, instituindo, ainda, a “Semana Escolar de Combate à Violência contra a Mulher”, a ser realizada anualmente no mês de março em todas as instituições de ensino.

Pouco depois, a Lei n.º 14.188/2021 definiu o programa de cooperação intitulado “Sinal Vermelho” como medida de enfrentamento à violência de gênero, autorizando a integração entre o Poder Público e demais órgãos de segurança e entidades particulares para a

identificação de denúncias efetuadas por mulheres mediante apresentação de um “sinal em formato de X” em repartições públicas e entes privados por todo o país, com vistas a obter encaminhamento a atendimento especializado. Frise-se que o Estado do Paraná aderiu à campanha por meio da Lei Estadual n.º 20.595/2021, que vem sendo implementada, de fato, sob a alçada do Tribunal de Justiça estadual, por meio da Coordenadoria Estadual da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar – CEVID (TJPR, 2021, p. 7).

A Lei n.º 14.232/2021 instituiu a chamada Política Nacional de Dados e Informações relacionadas à Violência contra as Mulheres (PNAINFO), com a finalidade de reunir, organizar, sistematizar e disponibilizar informações atinentes a todos os tipos de violência de gênero, prevendo suas diretrizes, objetivos e dados mínimos, bem como viabilizando a adesão dos demais entes federativos mediante instrumento de cooperação, incumbindo a execução das despesas à conta das dotações orçamentárias de cada órgão. A seu turno, a Lei n.º 14.237/2021, que implementou o benefício intitulado “auxílio Gás dos Brasileiros”, por meio de operacionalização do Poder Executivo, com a utilização da estrutura do “Programa Bolsa Família”, concedeu a benesse preferencialmente às famílias com mulheres vítimas de violência doméstica que estejam sob o monitoramento de medidas protetivas de urgência.

Já o Decreto Federal n.º 10.906/2021 instituiu o chamado “Plano Nacional de Enfrentamento ao Femicídio”, dispondo sobre seus objetivos, diretrizes e princípios, bem como elencando, em seu anexo, diversas ações concretas nos eixos de (i) articulação, prevenção, dados e informações, (ii) combate e garantia de direitos e (iii) assistência, atribuindo-as a órgãos responsáveis específicos. Ainda, com a edição da Lei n.º 14.316, de 29 de março de 2022, estabeleceu-se a destinação de percentual mínimo de 5% (cinco por cento) dos recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública a ações de enfrentamento à violência contra a mulher, na forma prevista pelo artigo 35 da Lei Maria da Penha.

No âmbito do Estado do Paraná, comporta destaque a Lei n.º 17.504, de 2013, que promoveu a criação, na estrutura organizacional da Secretaria de Estado responsável pela política pública da mulher, do Conselho Estadual dos Direitos da Mulher. A seu turno, a Lei Estadual n.º 17.958/2014 autorizou a instituição, pelo Poder Executivo, do assim chamado “Programa Estadual de Segurança da Mulher – PROSEM”, consistente em um conjunto de políticas específicas visando ao apoio da atuação policial nesta esfera, normativa esta ainda não regulamentada pelo Poder Executivo, todavia.

Também pendentes de regulamentação estão (i) a Lei Estadual n.º 18.007/2014, que destinou às mulheres vítimas de violência doméstica que atendam aos requisitos legais especificados 4% (quatro por cento) das unidades de programas de loteamentos sociais e de



habitação popular; e (ii) a Lei Estadual n.º 20.149/2020, que criou diretrizes para implementar o dispositivo “Salve Maria”, por meios tecnológicos em aparelhos de telefonia móvel.

Em tom mais concreto, a Lei Estadual n.º 19.727/2018 previu a obrigatoriedade de reserva de até 2% (dois por cento) das vagas de emprego das empresas para mulheres vítimas de violência doméstica, sob efeito de medidas protetivas, nas empresas prestadoras de serviços ao Poder Público Estadual, inclusive por meio da celebração de convênios com entidades da sociedade civil. Por sua vez, a Lei n.º 19.788/2018 instituiu no âmbito do Estado da Polícia Militar do Estado do Paraná as “Patrulhas Maria da Penha”, sob direcionamento da Secretaria de Estado da Segurança Pública e Administração Penitenciária do Paraná.

Já a Lei n.º 19.858/2019, criou diretrizes para implementação e uso do Dispositivo de Segurança Preventiva (Botão do Pânico) para mulheres em situação de violência no Estado, estando o projeto sob execução conjunta do Tribunal de Justiça do Paraná, por meio da CEVID, bem como da Secretaria da Segurança Pública e Administração Penitenciária, da Secretaria da Justiça, Família e Trabalho e da Celepar (TJPR, 2021, p. 6).

Com grande relevo, ainda, a Lei n.º 20.145/2020 obrigou condomínios residenciais e comerciais localizados no Estado do Paraná a comunicar os órgãos de segurança pública em casos de ocorrência ou indícios de violência contra mulheres, crianças, adolescentes ou idosos, sob pena de advertência e multa. Já a Lei n.º 20.318/2020 normatizou princípios e diretrizes para criação de programas reflexivos e responsabilizantes para autores de violência doméstica e familiar contra a mulher.

Por sua vez, objetivando estimular a independência econômica das mulheres em sujeição de violência, a Lei n.º 20.326/2020 dispôs sobre a preferência de vagas a estas em cursos de qualificação técnica e profissional gratuitos ofertados pelo Governo do Estado, estampando a possibilidade de regulamentação pelo Poder Executivo para a indicação de aspectos necessários à aplicação do benefício. Por fim, destaca-se a promulgação da Lei Estadual n.º 20.858/2021, que criou a chamada campanha “Tem Saída” no Estado do Paraná, com o objetivo de fortalecer a promoção da autonomia financeira e capacitação profissional de mulheres em situação de violência, pendendo a materialização da campanha, entretanto, regulamentação e fixação de mecanismos administrativos pelo Poder Executivo.

Como se vê, múltiplas são as previsões abstratas que compõem a rede de políticas públicas, em âmbito federal e estadual, voltadas à proteção dos direitos das mulheres em situação de violência, sem descurar de uma verdadeira miríade de programas e providências estabelecidas no âmbito de cada Município, de forma esparsa. Nada obstante, o mero passar de olhos sobre a realidade tem demonstrado que a complexa teia de políticas públicas

direcionada à temática, conquanto de absoluto relevo, não vem se aclarando suficiente a inibir os exponenciais números da violência de gênero no Brasil, o que impõe sejam exploradas as causas existentes na lacuna que vai da previsão normativa abstrata à realidade concreta.

#### **4 A (IN)EFETIVIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS À VIOLÊNCIA DE GÊNERO: UM PROBLEMA ESTRUTURAL**

Da marcha histórica que culminou na promulgação da Lei Maria da Penha e do breve exame de suas inovações jurídicas é possível depreender, de plano, tratar-se de instrumento normativo de absoluta relevância e sofisticação, tanto que reconhecido pelo Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a mulher como uma das três legislações mais avançadas no mundo a respeito da temática, dentre noventa instrumentos legais analisados (BIANCHINI, 2014, p. 130). Ainda assim, de forma assaz incongruente, também figura o Brasil no topo de outra preocupante lista afeta ao tema, ocupando o quinto lugar no *ranking* mundial de feminicídios, segundo dados da Organização Mundial de Saúde (ONU, 2016).

Em 2021, estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa DATAFOLHA, a requerimento do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, avaliou que uma em cada quatro mulheres brasileiras acima de 16 anos de idade afirma ter sofrido algum tipo de violência ou agressão durante o período pandêmico, o que corresponde a aproximadamente vinte e cinco por cento do público feminino brasileiro (FBSP; DATAFOLHA, 2021, p. 10). Os dados levantados pelo FBSP no Anuário de Segurança Pública de 2021 revelam, ainda, que houve crescimento no número de chamados de violência doméstica às Polícias Militares, contabilizando “ao menos 694.131 ligações relativas à violência doméstica, o que significa que a cada minuto de 2020, 1,3 chamados foram de vítimas ou de terceiros pedindo ajuda em função de um episódio de violência doméstica” (FBSP, 2021, p. 94).

Os alarmantes e exponenciais dados atualizados da violência contra as mulheres e meninas brasileiras – catapultados a novo patamar a partir do quadro pandêmico e que desconsideram os índices de subnotificação que lhe são inerentes – estão a demonstrar que, a despeito do reconhecido primor legislativo sobre a matéria no Brasil, a atuação do Estado não vem se mostrando suficiente a coibir ou ao menos mitigar essa forma de violência.

Para Gobbato (2014, p. 189), a despeito das normas de proteção existentes, tais estatísticas afetas à violência de gênero no país estão a demonstrar ou o deficit de políticas e serviços públicos nesse campo, ou a ineficácia de tais políticas em relação à demanda social. Como se denota da multívoca teia de políticas públicas alhures elencada, não há como negar,

de fato, a existência de uma movimentação federativa para implementação de diretrizes de ação voltadas a coibir a violência contra a mulher no Brasil, circunstância esta que, todavia, não se correlaciona diretamente com a averiguação da efetividade desses esforços estatais.

Segundo leciona Rua (1997, p. 88), “estritamente falando, uma decisão em política pública representa apenas um amontoado de intenções sobre a solução de um problema, expressas na forma de determinações legais: decretos, resoluções etc.”. Na perspectiva da autora, contudo, isso não basta para transformar a decisão em ação, atendendo-se a demanda que originou a movimentação estatal, análise esta que se faz atrelada a outros fatores adiante explorados não exaustivamente – pela própria complexidade e multifatorialidade do tema.

Com efeito, dada a essência multicausal da violência de gênero, certo é que uma conjuntura de atuação articulada e interseccional – isto é, “em rede”, tal qual comumente se refere – faz-se essencial à proteção integral das mulheres nessa situação, na medida em que objetiva “dar conta da complexidade da violência contra as mulheres e do caráter multidimensional do problema, que perpassa diversas áreas, tais como: a saúde, a educação, a segurança pública, a assistência social, a cultura, entre outros” (CASTILHO, 2011, p. 238).

Para a implementação concreta das diretrizes assistenciais e de políticas públicas elencadas na Lei Maria da Penha, atribuiu o artigo 36 do texto legal o dever de atuação concorrente à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obrigando os Poderes Públicos a promoverem as adaptações necessárias ao alcance da finalidade da lei. A relevância da previsão radica, na forma como explica Bianchini (2014, p. 111), no fato de não apenas se possibilitar uma atuação conjunta e articulada, mas também de se viabilizar a descentralização dos serviços assistenciais, desburocratizando processos e obstáculos à implementação legal.

Nada obstante, se, de um lado, a descentralização das políticas públicas voltadas à violência de gênero oportuniza um atendimento com viés mais desburocratizado e atento à realidade local de cada grupo de mulheres em situação de risco, verifica-se, de outro norte, que esse modo de estruturação do agir estatal guarda uma contradição inerente ao próprio fluxo de atendimento necessário em tais casos, que deve ocorrer em rede, mediante inexorável interligação entre os diversos órgãos e políticas implementados nos três níveis federativos.

Não se descure que, por vários fatores, inclusive atrelados a agendas governamentais, não há garantia de implantação uniforme e completa de toda a estrutura de serviços imperiosa ao atendimento das demandas afetas à violência de gênero, em conformidade com as diretrizes legalmente previstas. Múltiplos exemplos da ausência de estruturação integral das políticas públicas afetas à temática são extraídos da realidade brasileira, visto que pesquisa realizada pelo IBGE (2021, p. 11) revela que, até 2018, apenas 2,7% (dois vírgula sete por

cento) dos Municípios brasileiros possuíam casa abrigo de gestão municipal para acolhimento dessas vítimas, ao passo que, em 2019, somente 7,5% (sete vírgula cinco por cento) dos Municípios brasileiros contavam com Delegacia Especializada de atendimento de gênero (IBGE, 2021, p. 11), muito embora se trate de valorosa e expressa diretriz de política pública elencada pelo legislador pátrio, com previsão no artigo 8.º da Lei Maria da Penha.

Além disso, a própria Casa da Mulher Brasileira, relevante política pública instituída pelo Decreto n.º 8.086/2013 e que combina, em um só lugar, o desejável fluxo de atendimento intersetorial a mulheres em situação de violência, ainda não detém presença significativa no âmbito territorial, já que implementada pelo governo federal em apenas oito Municípios brasileiros até o ano de 2021, sendo sete destes capitais (BRASIL, 2021).

Semelhante desestruturação é perceptível na realidade do Estado do Paraná, onde, dos trezentos e noventa e nove Municípios, somente vinte e um possuem Delegacia de atendimento à mulher (PCPR, [s.d.]). Para mais, apenas sete cidades contam com Centros de Referência de Atendimento à Mulher – CRAM, órgão especializado no acolhimento de mulheres em situação de violência, com oferta de atendimentos psicológico e social, além de orientação e encaminhamentos jurídicos (TJPR, 2021), o que faz que demandas tão específicas quanto as de violência de gênero usualmente tenham de ser absorvidas por outros órgãos com atuação voltada a casos de menor complexidade, a exemplo de Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), não necessariamente capacitados na temática.

Tais são apenas algumas dentre incontáveis exemplificações que refletem uma verdadeira ausência de implantação uniforme (horizontal) e multinível (vertical) da rede de proteção às mulheres vítimas de violência no Brasil, a despeito da diversidade de previsões normativas correlatas. Daí que a diretriz de descentralização, embora relevante à adaptação das políticas públicas à realidade concreta de certo local, é fator que também traz amplas dificuldades à garantia de eficácia dessas mesmas políticas, sobretudo porque condiciona sua concretização a uma miríade de condições e intempéries de ordem estadual ou local, a exemplo de disponibilizações orçamentárias, bem como predisposições ou mesmo interesses políticos e boa vontade na adesão de programas de ordem nacional, dentre outras.

A questão afeta ao orçamento é, na realidade, de cabal relevo, pois a implementação eficaz de políticas públicas é tarefa complexa e que exige, para além de meras previsões legiferantes, a destinação de recursos aos diversos órgãos e setores responsáveis pela concretização dos objetivos conclamados na normatividade. Afinal, “após a positivação de determinado direito, uma série de atos deve ser realizada para que este se concretize, e essas ações são geralmente pagas com dinheiro público” (VALLE; GAZOTTO, 2018, p. 112).

Ou seja, a concretização de direitos de índole fundamental pelo Estado, tais como os direitos humanos das mulheres, é dever prestacional que reclama, necessariamente, o dispêndio de recursos para a efetiva implementação das políticas públicas correlatas, sobrelevando a complexidade desse proceder estatal em se tratando de ações que necessitam envolver os três níveis federativos, de forma integrada, tal como sucede na espécie. Nesse viés, a Lei Maria da Penha, em seu artigo 39, atribui a União, Estados, Distrito Federal e Municípios a competência concorrente de estabelecerem dotações orçamentárias específicas para a implementação das medidas legais previstas, mas, na forma como esclarece Dias, tal previsão, em si, não garante a destinação suficiente de recursos para este fim (2018, p. 257).

A diretriz de corresponsabilidade orçamentária, em verdade, não cabe ser tomada como singela. É que o implemento de políticas públicas multiníveis reclama não só a provisão de recursos no orçamento de cada ente federado, mas a realização dos mais variados atos administrativos, incluindo formação de equipes, elaboração de projetos de lei autorizando contratações e licitações, além de reuniões com governos estaduais e municipais para decisões acerca de responsabilidades, estabelecimento de protocolos de cooperação e mecanismos de transferências de recursos entre as instâncias governamentais (RUA, 1997, p. 90).

Aliás, no âmbito das competências constitucionais concorrentes dos entes federados, dentre as quais se insere a de legislar sobre previsões de orçamento, incumbe justamente à União o dever de normatizar regras gerais (*ex vi* do artigo 24, inciso II e § 1.º, da CRFB/1988) e, justamente por isso, norteadoras de todo o aparato orçamentário que confere suporte às políticas públicas vigentes. Daí sobreleva a importância do orçamento da União para assegurar a completa estruturação e efetividade do aparato de políticas afetas às mulheres em situação de violência, justamente na condição de ente federado diretivo e catalisador.

Sucedem que, na prática, o que tem se verificado ao longo dos anos é um patente desinteresse estatal na execução do orçamento destinado a essas políticas públicas, a despeito de expressivas provisões autorizadas. Nesse sentido, pesquisa realizada pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos demonstra que, no ano de 2020, em meio ao auge pandêmico, apenas 30% (trinta por cento) dos recursos destinados ao enfrentamento da violência contra a mulher foram efetivamente executados, ao passo que, em 2021, o Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos executou apenas metade do orçamento autorizado pela Lei Orçamentária Anual (INESC, 2022). A mesma pesquisa revela, ainda, que, em 2022, houve a alocação orçamentária mais baixa dos últimos anos nesta seara (INESC, 2022).

A escolha administrativa de não executar a totalidade do orçamento, embora também imbuída de aparente viés político – senão ideológico em certas gestões –, não reflete

necessariamente uma agenda de governo, mas sim de Estado. É que, embora seja possível notar um incremento e, de certa forma, uma estabilização da provisão orçamentária correlata na transição entre os governos Lula e Dilma, pesquisa realizada pelo Centro Feminista de Estudos e Assessoria (CFEMEA) em 2014, intitulada “Orçamento Mulher”, demonstrou que, entre anos de 2002 a 2014, invariavelmente não houve execução total do orçamento destinado a programas de proteção a mulheres (CFEMEA, 2014, p. 51).

De igual forma, estudo referente ao orçamento no âmbito da Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres (SPM) revelou que, entre os anos de 2012 a 2015, a despeito do registro de um crescimento anual na ordem de 24,85% (vinte e quatro vírgula oitenta e cinco por cento), o orçamento da SPM correspondeu a apenas 0,008% do orçamento da União (ARAÚJO, 2018, p. 56), o que reflete, a bem da verdade, um efetivo desapareço estatal na implementação das políticas públicas abstratamente previstas na seara da violência de gênero.

Nesse preciso diapasão, aliás, força reconhecer que nem mesmo a recente edição da Lei n.º 14.316/2022 consubstancia verdadeira alteração concreta desse panorama, visto que a destinação de orçamento do Fundo Nacional de Segurança Pública – em quantidade pouco considerável, vale frisar, isto é, na ordem mínima de 5% (cinco por cento) – não autoriza concluir automaticamente que haverá execução efetiva desse orçamento. Mormente quando o histórico de implementação orçamentária nesta seara reflete, ano a ano, justamente o oposto.

O problema de falta de execução orçamental em nível federal não é diminuto, pois implica na ausência de financiamento das políticas públicas correlatas e de repasse de verbas aos demais entes federativos para a estruturação completa e integral da rede de proteção às mulheres em situação de violência. Ademais, quando se soma a multiplicidade de normativas afetas à proteção das mulheres, alhures descritas, ao ínfimo orçamento público efetivamente destinado e executado no âmbito dessas políticas, conclui-se que a promulgação (e divulgação) dos sucessivos instrumentos legais afetos à temática reveste-se de caráter simbólico, visto ser baixa a possibilidade de concreta implementação intersetorial, uniforme e integrada das políticas no território nacional, tal como apregoadado pela Lei Maria da Penha.

Tal conclusão é corroborada quando se verifica que, dentre as diversas políticas públicas atualmente normatizadas a nível federal e estadual, parte delas não ostenta sequer exequibilidade imediata, pendendo de regulamentação, ao passo que outras não contemplam programas de ação efetivamente concretos, mas meras diretrizes principiológicas, a exemplo do que sucedeu com a instituição do Sinapom e do PnaVid pelo governo federal, além de previsões normativas estabelecidas no âmbito do Estado do Paraná, ainda inexecutáveis. Demais disso, vê-se que muito se dedica à promulgação de políticas destinadas a facilitar a

comunicação de fatos delitivos, fortalecendo a esfera da repressão criminal de gênero, providências estas que, a despeito da inegável relevância nesta modalidade de violência, não dão conta, em si, de englobar o fenômeno em toda a sua complexidade e multifatorialidade.

Nessa perspectiva, o que se denota é que previsões de políticas públicas voltadas à proteção das mulheres em situação de violência existem e são múltiplas, mas o alcance de sua efetividade não se esgota em tal movimentação estatal. A manutenção de altos índices dessa violência no país, a despeito de tais inúmeras previsões, evidencia que o problema se atrela, em verdade, a contornos estruturais, pois se ressentem, de fato, de uma atuação coordenada e articulada entre as três esferas federativas para fins de garantir a plena eficácia, exequibilidade e implementação uniforme de tais políticas, inclusive – e sobretudo – a nível orçamentário, fazendo funcionar a rede de proteção de forma completa, horizontal e verticalmente.

Como explica Bucci, no Brasil, “o problema não é apenas saber qual o papel do Estado num país já não tão periférico como no passado, mas apontar os modos de sua atuação para a realização bem-sucedida dos objetivos democraticamente escolhidos” (BUCCI, 2013, p. 27). E, no caso do combate à violência contra a mulher, evidencia-se a corresponsabilidade dos poderes públicos de todos os entes federativos, por meio de uma atuação articulada, estrutural e sistemática que deve ser coordenada, interligada e uniforme, o que, a despeito das múltiplas normativas existentes, de fato não vem ocorrendo, como revela a realidade jurídica.

## **5 CONCLUSÃO**

Diante da relevância da temática afeta à proteção de direitos humanos das mulheres e da necessidade de sua implementação eficaz no ordenamento pátrio, empreendeu-se, inicialmente, análise histórico-descritiva sobre a proteção jurídica da mulher, sobrelevando, no Brasil, a proeminência do texto constitucional e da Lei Maria da Penha no reconhecimento de seus direitos, a impor intervenção estatal para assegurá-los. Subseqüencialmente, destacando-se a relevância da formulação de políticas públicas no alcance desse desiderato, procedeu-se a exame da evolução do correlato arcabouço normativo já implementado para esta finalidade, sobressaindo especial destaque às múltiplas previsões de políticas públicas promulgadas a partir da edição da Lei n.º 11.340/2006, não apenas na esfera federal.

O cotejo entre tais previsões abstratas e os altos índices de violência de gênero em âmbito brasileiro demonstraram que, à parte do primor legislativo, os esforços federativos não vêm se mostrando plenamente eficazes para colocar as mulheres a salvo. Significa dizer e compreender que se, de um lado, a luta das mulheres obteve grandes êxitos ao longo dos

séculos, sobretudo por terem partido de *status* de verdadeira insignificância jurídica, em uma sociedade de raízes patriarcais profundas e ainda vigentes, fato é que ainda há muito a se implementar no âmbito legal e governamental, com vistas ao alcance dos objetivos constitucionais e normativos voltados à proteção das mulheres, de sua dignidade e segurança.

Diante de tão preocupante quadro, vislumbra-se que aos poderes públicos nos três níveis federativos não remanesce alternativa, senão a urgente movimentação para cumprimento das diretrizes da ação já existentes nas múltiplas previsões de políticas públicas afetas à temática de violência de gênero, o que deve suceder de forma articulada e coordenada, inclusive por meio da correta execução orçamentária pelos entes federados. Além disso, imprescindível o aperfeiçoamento das normativas abstratas, identificando-se planos de ação concretos e regulamentando-se aqueles já existentes, mormente em esferas de atuação para além da repressivo-criminal, em fortalecimento à rede de proteção intersetorial e multidisciplinar já bem estruturada em sede legislativa, mas ainda não executada de modo uniforme no território nacional e no âmbito de todos os entes da federação.

## 6 REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Raquel Madureira de. **Orçamento e políticas públicas para mulheres: análise da Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres entre 2012 e 2015**. Monografia (Bacharelado em Gestão de Políticas Públicas). Brasília: Universidade de Brasília, 2018. Disponível em: <https://core.ac.uk/reader/228323630>. Acesso em: 12 abr. 2022.

BIANCHINI, Alice. Da assistência à mulher em situação de violência doméstica e familiar – artigo 8º. In: CAMPOS, Carmen Hein de (org.). **Lei Maria da Penha comentada em uma perspectiva jurídico-feminista**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 215-232.

BIANCHINI, Alice. **Lei Maria da Penha: Lei n. 11.340/2006: aspectos assistenciais, protetivos e criminais da violência de gênero**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

BRASIL. **Inaugurada mais uma Casa da Mulher Brasileira no país**. Brasília, DF, 23 abr. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/justica-e-seguranca/2021/04/inaugurada-mais-uma-casa-da-mulher-brasileira-no-pais>. Acesso em: 11 abr. 2022.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

CALAZANS, Myllena; CORTES, Íaris. O processo de criação, aprovação e implementação da Lei Maria da Penha. In: CAMPOS, Carmen Hein de (org.). **Lei Maria da Penha comentada em uma perspectiva jurídico-feminista**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 39-63.



CAMPOS, Carmen Hein. Disposições preliminares – artigos 1º, 2º, 3º e 4º. In: CAMPOS, Carmen Hein de (org.). **Lei Maria da Penha comentada em uma perspectiva jurídico-feminista**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 173-183.

CASTILHO, Ela Wiecko V. Da assistência à mulher em situação de violência doméstica e familiar – artigo 9º. In: CAMPOS, Carmen Hein de (org.). **Lei Maria da Penha comentada em uma perspectiva jurídico-feminista**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 233-246.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. A constituição de 1988 como matriz de políticas públicas: direitos, deveres e objetivos no campo dos direitos sociais. In: MENDES, Gilmar; PAIVA, Paulo (org.). **Políticas públicas no Brasil: uma abordagem institucional**. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 33-47.

CFEMEA – Centro Feminista de Estudo e Assessoria. **Orçamento mulher: uma história de 12 anos de incidência política do CFEMEA**. Brasília: 4 Cores, 2014. Disponível em: [https://www.cfemea.org.br/images/stories/publicacoes/orcamentomulher\\_12anosincidenciapoliticacfemea.pdf](https://www.cfemea.org.br/images/stories/publicacoes/orcamentomulher_12anosincidenciapoliticacfemea.pdf). Acesso em: 12 abr. 2022.

COSTA, Ana Alice Alcantara. O movimento feminista no Brasil: dinâmicas de uma intervenção política. **Revista Gênero**, v. 5 n. 2 (2005), 19 fev. 2013. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/revistagenero/article/view/31137>. Acesso em: 7 abr. 2022.

DIAS, Maria Berenice. **A lei Maria da Penha na justiça**. 5. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2018.

FBSP – FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário brasileiro de segurança pública: 2021**. São Paulo, ano 15, 2021. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/10/anuario-15-completo-v7-251021.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2022.

FBSP – FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA; DATAFOLHA – INSTITUTO DE PESQUISA DATAFOLHA. **Visível e invisível: A Vitimização de Mulheres no Brasil**. 3. ed. 2021. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/06/relatorio-visivel-e-invisivel-3ed-2021-v3.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2022.

GOBBATO, Marcelo Alessandro da Silva. A estruturação de políticas públicas como efetivo mecanismo de proteção às mulheres, vítimas de violência doméstica e familiar. **Revista Jurídica do Ministério Público do Estado do Paraná**, São Paulo, ano 1, n. 1, p.185-203, dez. 2014.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Estatísticas de gênero: indicadores sociais das mulheres no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2021. Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101784\\_informativo.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101784_informativo.pdf). Acesso em: 6 abr. 2022.

INESC – Instituto de Estudos Socioeconômicos. **Nota técnica: análise do orçamento das políticas públicas para as mulheres – 2019 a 2021**. 8 mar. 2022. Disponível em: [https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2022/03/8-de-Marco\\_Orcamento.docx.pdf](https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2022/03/8-de-Marco_Orcamento.docx.pdf). Acesso em: 10 abr. 2022.

MEDEIROS, Luciane. **Políticas públicas de enfrentamento à violência contra a mulher**. Rio de Janeiro: Letra Capital; PUC-Rio (Departamento de Serviço Social), 2018. Disponível

em: <http://www.ser.puc-rio.br/uploads/assets/files/Pol%C3%Adticas%20p%C3%Bablicas%20de%20enfrentamento%20%C3%A0%20viol%C3%Aancia%20contra%20a%20mulher.pdf>. Acesso em: 4 abr. 2022.

MELLO, Adriana Ramos de. A importância da formação dos operadores do direito em violência de gênero e direitos humanos como instrumento de acesso à justiça. **Cadernos Jurídicos**, São Paulo, ano 15, n. 38, p. 97-103, jan./abr. 2014. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/CadernosJuridicos/38vd%2007.pdf?d=636688301325046003>. Acesso em: 5 abr. 2022.

ONU. **Taxa de feminicídios no Brasil é quinta maior do mundo; diretrizes nacionais buscam solução**. 9 abr. 2016. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/72703-onu-taxa-de-femicidios-no-brasil-e-quinta-maior-do-mundo-diretrizes-nacionais-buscam>. Acesso em: 8 abr. 2022.

PCPR - POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DO PARANÁ. **Violência contra a mulher**. Disponível em: <https://www.policiacivil.pr.gov.br/mulher>. Acesso em: 10 mar. 2022.

PIOVESAN, Flávia; PIMENTEL, Sílvia. A Lei Maria da Penha na perspectiva da responsabilidade internacional do Brasil. In: CAMPOS, Carmen Hein de (org.). **Lei Maria da Penha comentada em uma perspectiva jurídico-feminista**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 101-118.

RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas**. 3. ed. rev. atual. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2014. Disponível em: <http://educapes.capes.gov.br/handle/capes/145392>. Acesso em: 5 mar. 2022.

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

SOUZA, Jessé. **Subcidadania brasileira: para entender o país além do jeitinho brasileiro**. Rio de Janeiro: LeYa, 2018.

TJPR – TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ. Coordenadoria Estadual da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar. **Guia da rede de proteção às mulheres vítimas de violência doméstica e familiar**. 2021. Disponível em: <https://www.tjpr.jus.br/web/cevid/guia-da-rede-de-protecao-as-mvvd>. Acesso em: 7 abr. 2022.

VALLE, Vivian Cristina Lima López; GAZOTTO, Gustavo Martinelli Tanganelli. Quem decide o gasto público: controle constitucional de leis orçamentárias pelo Supremo Tribunal Federal. **Interesse Público – IP**, Belo Horizonte, v. 20, n. 111, p. 109-130, set./out., 2018.

WESTIN, Ricardo. **Para lei escolar do Império, meninas tinham menos capacidade intelectual que meninos**. Agência Senado, 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/arquivo-s/nas-escolas-do-imperio-menino-estudava-geometria-e-menina-aprendia-corte-e-costura#:~:text=A%20primeira%20grande%20lei%20educacional,li%C3%A7%C3%B5es%20do%20que%20os%20garotos>. Acesso em: 5 abr. 2022.