

VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES, POLÍTICAS PÚBLICAS E INTERSECCIONALIDADE: UMA ANÁLISE A PARTIR DO ORÇAMENTO FEDERAL



<https://doi.org/10.22533/at.ed.795172509056>

Data de aceite: 12/06/2025

Letícia Rocha Santos

Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Pernambuco. Bolsista CAPES.

Mestra em Direitos Humanos pela Universidade Tiradentes, Especialista em Direito Público pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

Verônica Teixeira Marques

Doutora em Ciências Sociais pela UFBA, Mestre em Ciência Política pela UFPE. Pesquisadora do Instituto de Tecnologia e Pesquisa -ITP, do Programa de Pós-Graduação em Sociedade, Tecnologias e Políticas Públicas do Centro Universitário de Maceió

RESUMO: O presente trabalho tem como objetivo analisar, a partir dos dados orçamentários do governo federal, o tratamento estatal acerca da violência contra as mulheres. Considerando que o combate à violência contra as mulheres um dever do Estado, quais áreas foram priorizadas na execução da Lei Maria da Penha a nível federal, no período de quinze anos a partir de sua vigência? Para tanto, foram utilizados dados secundários,

pesquisa bibliográfica e documental. O referencial teórico inclui autores e autoras do Direito e Ciência Política, articulando tais contribuições a partir de uma perspectiva feminista e interseccional, que reconhece a necessidade de observar a multiplicidade de estruturas sociais de opressão. Foi possível identificar que mecanismos planejados na estruturação de rede de proteção às mulheres no combate à violência para sua prevenção ainda não foram implementados, que o caráter punitivista dos mecanismos em funcionamento não é suficiente e que é necessário para o avanço da rede a adoção de uma perspectiva interseccional observando-se quem são os autores de violência e quem são as mulheres em situação de violência. As considerações finais apontam a necessária superação do paradigma punitivista em relação à violência doméstica e familiar contra as mulheres, considerando o desequilíbrio dos investimentos governamentais entre os eixos da referida Lei.

Palavras-chave: Violência contra as mulheres. Interseccionalidade. Políticas Públicas. Lei Maria da Penha.

INTRODUÇÃO

As questões relativas à violência contra as mulheres não se constituem em um problema novo. Apesar disto, há pouco tempo têm sido tratadas como socialmente e politicamente relevantes. No Brasil, a partir da Lei Maria da Penha (Lei 13.340/2006) começaram a ser estruturadas e articuladas políticas públicas com o escopo de coibir esse tipo de violência.

Muitas discussões têm sido feitas desde então sobre a efetividade da lei, com proposições de melhor articulação da rede, assistência integral à vítima e uma cobrança de cumprimento dos aspectos penais da Lei Maria da Penha, com o enrijecimento da punição ao homem autor de violência.

No presente trabalho, foram analisadas as áreas de maior investimento e de que forma correspondem aos eixos estruturantes da referida lei. Para tanto, utilizou-se a pesquisa bibliográfica e documental, com dados secundários sobre a realidade da violência contra a mulher, coletados nos *sites* do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Fórum de Segurança Pública, Conselho Nacional de Justiça e Senado Federal Brasileiro.

Para que existam direitos humanos, é necessário que os indivíduos sejam considerados sujeitos de direito (Mascaro, 2017). As teorias feministas e as teorias raciais críticas contemporâneas fazem essa análise: o “homem” destinatário dos direitos humanos seria, literalmente, um homem branco de classe média e ocidental, que reivindicou a igualdade abstrata e se tornou a medida de todas as coisas e pessoas (Douzinas, 2009, p. 176). Ele seria o sujeito universal, sendo a mulher o “outro” (Beauvoir, 2016) e a mulher negra, ainda, o “outro do outro” (Ribeiro, 2018).

Essas observações iniciais já permitem uma reflexão interseccional sobre as próprias construções teóricas dos direitos humanos e sobre as dificuldades enfrentadas pelas mulheres para que fossem consideradas sujeitos de direitos. Ao longo da história, mesmo em meio a cenários desfavoráveis, os ideais revolucionários reverberaram além da esfera composta por homens.

A violência doméstica e familiar durante muito tempo foi tratada como uma questão exclusivamente privada. A ideologia patriarcal do Estado acaba criando a ideia de que a vida particular dos cidadãos não deve sofrer qualquer tipo de intervenção jurídica e estatal, o que faz com que seja perpetuada a naturalização da violência doméstica e familiar (Gomes, Falavigno e Mata, 2018).

Apenas a partir das lutas sociais de movimentos feministas foi ocorrendo a mudança desse paradigma. No Brasil, apesar de já existirem algumas políticas públicas de prevenção à violência antes de 2006, apenas nesse ano, com a promulgação da Lei Maria da Penha, elas foram articuladas e intensificadas.

Contudo, não basta apenas a promulgação da lei: é necessário o acompanhamento da sua aplicação e análise da forma como seus eixos estão sendo concretizados a partir de políticas públicas. Por isso é preciso observar o orçamento, que revela as prioridades da Administração Pública.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

As dificuldades no combate à violência contra a mulher vão desde a construção institucional das normas e das políticas até questões culturais de tolerância a formas cotidianas da dominação masculina (Miguel e Biroli, 2014); apesar de uma questão estar no âmbito institucional e a outra no âmbito da sociedade civil, ambas se retroalimentam.

Os avanços relativos à aplicação dessa lei são evidentes, como a própria existência de dados oficiais sobre a violência doméstica e familiar contra as mulheres. Apesar disso, muitos ainda são os desafios, especialmente considerando as outras opressões sofridas pelas mulheres, como de raça e de classe.

Como resultado dessa sobreposição de opressões, verifica-se que as mulheres negras são as que mais sofreram com feminicídios dentro do período pesquisado (Cerqueira, 2021) e as que estão em maior quantidade nos extratos sociais mais. Isso demonstra um nítido perfil das mulheres que denunciam a violência, daquelas que procuram o sistema de justiça como forma de resolução daquele conflito.

Por outro lado, sobre os autores da violência são mais escassos os dados oficiais e nacionais que traçam seu perfil. Apesar de alguns autores apontarem a existência de traços característicos do homem autor de violência, atualmente predomina a concepção de que ele não tem traços predeterminados, ou seja, qualquer homem pode ser autor.

A partir da análise do perfil dos homens que estão no sistema carcerário, no geral, nota-se que 67,4 % da população prisional era composta por pessoas negras, indicando a sobre representação deste grupo populacional no sistema prisional (FBSP, 2022). Isso releva mais uma vez o racismo estrutural: de que forma o racismo opera para vitimizar ou criminalizar corpos negros?

Esse padrão de discriminação racial (ou racismo estrutural) que ocorre no Brasil é refletido nas decisões judiciais (Arantes, 2007) e pode ser conjugado a outras opressões. Neste trabalho, será utilizado o conceito de interseccionalidade de Kimberlé Crenshaw, para compreender de que forma a sobreposição de opressões potencializa as relações de violência. Segundo a autora, a experiência interseccional é mais completa do que a soma de racismo e sexismo; portanto, qualquer análise que não considere a interseccionalidade não consegue alcançar a experiência das mulheres negras (Crenshaw, 1989).

Embora o Brasil tenha implementado importantes políticas públicas para coibir a violência doméstica e familiar contra as mulheres, ele corre o risco de voltar a receber nova advertência por conta do alto número de feminicídios no país (CNJ, 2018). Segundo Leila Barsted, que é membro do Comitê de Peritas do Mecanismo de Monitoramento da Convenção de Belém do Pará da OEA, “Por trás desses crimes, evidencia-se a falta de políticas de prevenção”, dizendo, ainda, que “Quando a mulher vai à delegacia, a violência já ocorreu. O Brasil está devendo uma política de prevenção. Nas escolas, na Justiça, no atendimento de saúde, em todos os setores da sociedade.” (CNJ, 2018).

É necessário um investimento nos campos da prevenção e da responsabilização do autor de forma integral, já que restou demonstrado que a punição isoladamente não é capaz de atenuar o problema. Isso porque às instituições policiais cabe o acompanhamento e diagnósticos referentes ao fenômeno criminal, a fim de adotar as medidas cabíveis (Santos Junior, 2016). Segundo a consultora legislativa Roberta Viegas, o Brasil adotou, nos últimos anos, uma postura mais punitiva, mas a prevenção ainda não é realizada em sua potencialidade, conforme demonstram os investimentos públicos designados para o funcionamento da rede de proteção, especialmente os números disponibilizados pelo Senado (2018; 2022).

Além disso, a estrutura de funcionamento da Rede na interlocução entre seus eixos não tem funcionado como foi planejado, com a atuação articulada entre as instituições e serviços governamentais, serviços não-governamentais e apoio da comunidade, com foco não apenas no atendimento, mas essencialmente no desenvolvimento de estratégias efetivas de prevenção, como são perceptíveis na figura dos eixos da política nacional de enfrentamento à violência contra a mulher.

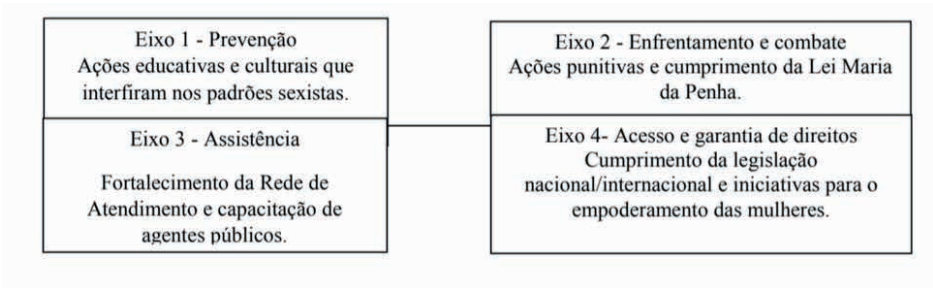


Figura 1 - Eixos estruturantes da política nacional de enfrentamento à violência contra as mulheres

Fonte: PEREIRA, 2019

Nos últimos anos, o que tem sido notado é uma diminuição nos valores investidos em políticas públicas de combate à violência contra as mulheres, conforme se demonstra a seguir:



Figuras 1 e 2 – Evolução anual dos valores efetivamente gastos em políticas de combate à violência contra a mulher (2013-2018) / 2017-2022)

Fonte: Senado Federal, 2018.

Fonte: Senado Federal, 2022.

Além disto, a demonstração dessa discrepância entre os investimentos nos eixos estruturantes da Lei Maria da Penha pode se dar através da análise do próprio orçamento: apenas 9,87% são utilizados em publicidade de utilidade pública, ou seja, em campanhas para conscientização sobre o tema e 1,64% é investido no incentivo a políticas de autonomia das mulheres.



Figuras 3 e 4 – Valores efetivamente gastos em políticas de combate à violência contra a mulher em 2018 e em 2021

Fonte: Senado Federal, 2018. Fonte: Senado Federal, 2022.

Esses dados, disponíveis na página do Senado Federal na internet, somados às declarações das especialistas, demonstram o baixo investimento em políticas de atenção ao autor e prevenção à violência doméstica e familiar contra as mulheres. Mesmo com as denúncias aumentando, é necessário refletir quais são os caminhos possíveis para atenuar esse problema e criar políticas em todos os eixos da lei.

A partir de 2020, com a pandemia de COVID-19, esse cenário sofreu alterações que fizeram com que as políticas para mulheres tivessem ainda menos prioridade, como atesta o relatório sobre vitimização de mulheres no Brasil produzido pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2021) que identificou que 48,8% das mulheres sofreram violência dentro de casa em 2020.

A expressiva redução nos gastos em políticas de igualdade e enfrentamento à violência contra as mulheres denota que é um tema que teve menos prioridade no período em análise, especialmente quando comparado aos governos anteriores.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ainda é necessária a implementação de diversos mecanismos para prevenção, a fim de que as estratégias para coibir a violência saiam do mero punitivismo, especialmente ao fazer uma análise interseccional sobre quem são os autores e quem são as mulheres em situação de violência.

Verifica-se que muitas propostas “[...] de endurecimento das leis penais e desrespeito de direitos fundamentais com solução de problemas ligados à área de segurança pública utilizam-se do discurso da eficiência para sua legitimação.” (Vilardi, 2010, p. 132). Há o falso

entendimento de que a punição pode, sozinha, conseguir mudanças de comportamentos ou, ao menos, uma recompensa pelo dano.

Como alerta Alessandro Baratta, a resposta estatal ao “desvio” não deveria ser majoritariamente estigmatizante, produzindo mudanças na identidade social do sujeito e promovendo um progressivo isolamento do meio social – pelo contrário, deveriam ser implementadas formas não-estigmatizantes de controle social (Baratta, 1999).

No caso das condutas de violência contra a mulher, há uma dificuldade em incorporar essas noções, especialmente considerando que essas condutas sempre tiveram muita tolerância da sociedade. A Lei Maria da Penha foi elaborada em um contexto de omissão estatal, mas, ainda assim, em relação ao homem autor de violência não tem como objetivo “punir por punir”, mas sim responsabilizar sem deixar de pensar nos futuros relacionamentos deste autor (Carvalho, 2018), a fim de que não reproduza a violência que cometeu no mesmo relacionamento ou em relacionamentos futuros.

Especialmente considerando os dados sobre o sistema penitenciário, que relevam quem são as pessoas que vão para a prisão no Brasil, é necessário repensar as respostas dadas pelo Estado – crítica essa feita em relação a todos os crimes, mas que nos crimes de violência doméstica e familiar contra a mulher encontra respaldo na Lei Maria da Penha, que prevê a responsabilização do autor, mas também atendimento psicossocial para ele e a criação de centros de educação e de reabilitação.

Essa política de atenção ao autor de violência tem gerado excelentes resultados onde foi implantada; tanto qualitativamente – os profissionais relatam uma nítida mudança de percepção dos homens sobre si e sobre as mulheres – quanto quantitativamente, já que o índice de reincidência para esses homens é mínimo (Carvalho, 2018).

Cumprir a pena não garante que o autor de violência não reincidirá quando voltar à sociedade e quando estiver em futuros relacionamentos (Marques, Vieira e Nogueira Junior, 2018), assim, é preciso rever as políticas direcionadas à redução da criminalidade, para que sejam fundamentadas nos valores democráticos de direito e que sejam acompanhadas de análises de seus efeitos (Vilardi, 2010, p. 132), para garantir sua eficácia. Deve-se lembrar também que essas políticas não podem ser implementadas isoladamente, já que, para responder a um problema tão complexo, é necessária uma rede consistente e acolhedora, com respostas para autor e mulher em situação de violência.

Considerando a complexidade do problema da violência contra as mulheres, deve ser assegurado às mulheres e aos homens autores o acesso a ampla gama de programas governamentais (DATASENADO e OMV, 2018), com uma rede de enfrentamento articulada e efetiva.

REFERÊNCIAS

ARANTES, Paulo de Tarso Lugon. O “Caso Simone André Diniz” e a luta contra o racismo estrutural no Brasil. *Revista Direito, Estado e Sociedade*, n. 31, 2007.

BARATTA, Alessandro. *Criminologia Crítica e Crítica do Direito Penal: introdução à sociologia do direito penal*. Coleção Pensamento criminológico. Rio de Janeiro: Freitas Bastas Editora, p. 48, 1999.

BEAUVOIR, Simone. *O Segundo Sexo: Fatos e Mitos*. 3. Ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2016.

BRASIL. Lei n. 11.340, de 07 de agosto de 2006. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, 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. Brasília, 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11340.htm. Acesso em: 05 nov. 2018.

CARVALHO, Grasielle Borges Vieira de. *Grupos reflexivos para os autores da violência doméstica: responsabilização e restauração*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

CERQUEIRA, Daniel. *Atlas da Violência 2021*. São Paulo: FBSP, 2021.

CRENSHAW, Kimberlé. Demarginalizing the intersection of race and sex: A black feminist critique of antidiscrimination doctrine, feminist theory and antiracist politics. *U. Chi. Legal F.*, p. 139, 1989.

DATASENADO; OMV. *Aprofundando o olhar sobre o enfrentamento à violência contra as Mulheres*. Brasília: Senado Federal, Observatório da Mulher Contra a Violência, 2018.

DOUZINAS, Costas. *O Fim dos Direitos Humanos*. Tradutora: Luzia Araújo. São Leopoldo: Editora Unisinos, 2009.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Anuário Brasileiro de Segurança Pública. 2022. Disponível em: Acesso em: 07 set. 2024.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Violência Doméstica Durante a Pandemia de COVID-19. 16 de abril de 2021. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2018/05/violencia-domestica-covid-19-v3.pdf>. Acesso em: 07 set. 2024.

GOMES, Mariângela Gama de Magalhães, FALAVIGNO, Chiavelli Facenda, MATA, Jéssica da. (Orgs.). *Questões de Gênero: uma abordagem sob a ótica das ciências criminais*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2018.

HÁ 12 anos, o Brasil criou a Lei Maria da Penha. Falta investir na prevenção. *Agência de Notícias do CNJ*, Conselho Nacional de Justiça, 27 julho 2018. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/87212-ha-12-anos-o-brasil-criou-a-lei-maria-da-penha-falta-investir-na-prevencao>. Acesso em: 29 nov. 2018.

INFOPEN. Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias. 2018. Disponível em: http://depen.gov.br/DEPEN/noticias-1/noticias/infopen-levantamento-nacional-de-informacoes-penitenciarias-2016/relatorio_2016_22111.pdf. Acesso em: 26 nov. 2015]8.

MARQUES, V. T.; VIEIRA DE CARVALHO, G. B.; NOGUEIRA JÚNIOR, G. R. Políticas Públicas e Violência Doméstica: Reflexões sobre Programas para Agressores - O Ciclo da Violência em Questão. Revista da Faculdade de Direito - UFMG, n. 72, pp. 599-627, 2018.

MASCARO, Alysso Leandro. Direitos Humanos: uma crítica marxista. *Revista Lua Nova*, São Paulo, 101: 2017, p. 109-137.

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

PEREIRA, Thalita da Silva. Violência contra a mulher: uma análise das políticas públicas de proteção à mulher no município de Maceió (2015-2016). 2019. 127 f. Dissertação (Mestrado em Sociedades, Tecnologias e Política Públicas) – Programa de Pós-Graduação em Sociedade, Tecnologias e Políticas Públicas do Centro Universitário Tiradentes, Maceió, 2019.

PORTAL com dados sobre violência contra a mulher será lançado na quarta. *Agência Senado*. 15 agosto 2016. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/08/15/portal-com-dados-sobre-violencia-contra-a-mulher-sera-lancado-na-quarta>. Acesso em: 22 nov. 2018.

SANTOS JUNIOR, Rosivaldo Toscano. *A guerra ao crime e os crimes da guerra: uma crítica descolonial às políticas beligerantes no Sistema de Justiça Criminal Brasileiro*. 2016. 423 f. Tese (Doutorado em Ciências Jurídicas) Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2016.

SENADO FEDERAL. Siga Brasil, Painei Cidadão, 2018. Disponível em: http://www9.senado.gov.br/QuAJAXZfc/pendoc.htm?document=Senado%2FSigaBrasilPaineiCidadao.qvw&host=QVS%40www9&anonymous=true&sheet=shTemasMod001&select=lbTemas,*000886*. Acesso em 05 dez. 2018.

SENADO FEDERAL. Siga Brasil, Painei Cidadão, 2022. Disponível em: https://www9.senado.gov.br/QuAJAXZfc/pendoc.htm?document=Senado%2FSigaBrasilPaineiCidadao.qvw&host=QVS%40www9&anonymous=true&sheet=shTemasMod001&select=lbTemas,*000886*. Acesso em 30 abr. 2022.

VILARDI, Rodrigo Garcia. *Redução da insegurança pública: política pública de segurança ou política de segurança pública*. Estudo de caso. 2010. 323 f. Dissertação (Mestrado em Direito Penal) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.