



C A P Í T U L O 5

UMA ANÁLISE INSTITUCIONAL DA POLÍTICA DE ENFRENTAMENTO À VIOLENCIA CONTRA A MULHER EM UM MUNICÍPIO DA REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO (RMRJ)

Isabelle Sampaio de Araújo

Resumo: Este estudo objetiva produzir uma análise do desenho institucional das políticas de enfrentamento à violência contra a mulher, a partir dos mecanismos institucionais e das incidências dos casos de violência, buscando compreender se essa política se orienta pelo viés interseccional e se possui uma abordagem intersetorial. A compreensão de que as instituições são primordiais para a decisão, formulação e implementação de políticas públicas, fundamenta esta análise. Para tanto, realizamos uma coleta de dados em formato de roteiro semiestruturado com profissionais que atuam no enfrentamento à violência de gênero no município de Seropédica, cidade onde está localizada a Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) e perguntamos: A política de enfrentamento à violência e seus formuladores assumem um caráter mínimo ou ampliado que considere a violência por parceiro íntimo, os diferentes marcadores sociais e recortes que ultrapassam a leitura racial? A justificativa desta pesquisa encontra-se pela lacuna de dados de violência de gênero produzidos sobre Seropédica e relevância da produção de uma análise teórico-metodológica da política de enfrentamento à violência contra a mulher através do desenho institucional, considerando as instituições e os atores sociais que a compõem. Por fim, buscamos identificar padrões através da análise dos dados de violência contra a mulher entre 2017 e 2022, a fim de subsidiar estratégias de prevenção.

Sumário: 5.1 Introdução; 5.2 Métodos; 5.3 Gênero e a perspectiva institucional; 5.4 O fenômeno da violência de gênero no território de Seropédica: particularidades e desafios; 5.4.1 Mapeamento dos serviços que atuam direta ou indiretamente no enfrentamento à violência contra a mulher no município de Seropédica; 5.4.2 A percepção dos profissionais acerca do fenômeno da Violência de Gênero; 5.5 Considerações finais; 5.6 Referências bibliográficas.

INTRODUÇÃO

A violência de gênero se apresenta como um problema social grave por trazer consequências em diversas dimensões da vida da mulher vitimada, além de transgredir os direitos humanos estabelecidos na Constituição Federal brasileira de 1988, pois a violência praticada contra as mulheres fere o direito à dignidade humana e ao direito de viver sem violência.

Este estudo analisa a Política de Enfrentamento à Violência Contra a Mulher adotada pelo município de Seropédica, localizado na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) e tem como objetivo geral compreender os impactos locais do desenho institucional das políticas de enfrentamento à violência contra a mulher, a partir dos mecanismos institucionais e da ocorrência dos casos de violência de gênero e seu possível viés interseccional e abordagem intersetorial.

O conceito de intersetorialidade surge associado ao conceito de rede que se apresenta como uma proposta de intervenção capaz de forjar uma nova abordagem no enfrentamento das demandas da população, que tenha como objetivo superar modelos de atendimento que não solucionam as demandas sociais que estão a cada dia mais complexas (Pereira, Teixeira, 2013). Ou seja, o trabalho em redes ou a abordagem intersetorial envolve diferentes setores, como saúde, educação, habitação, assistência social e dessa forma, permite a adoção de um olhar mais abrangente e integral na leitura da realidade.

Já o conceito de interseccionalidade nos permite compreender como as mulheres são afetadas de maneiras distintas e sobrepostas a partir da interação entre diferentes marcadores sociais, como raça, classe, gênero, sexualidade e outras formas de identidade. Quando articulada à intersetorialidade, esse conceito fortalece o trabalho em rede ao permitir a adoção de uma leitura que considere quais as dimensões da violência praticadas contra as mulheres e, dessa forma, como podemos desenvolver estratégias mais eficazes para combater as diversas formas de opressão que elas enfrentam.

A partir disso, adotamos neste trabalho a violência contra as mulheres pela perspectiva de gênero e patriarcado, buscando elucidar como esses conceitos atravessam as relações sociais brasileiras, explorando suas raízes na estrutura social e apresentando os mecanismos que perpetuam esse fenômeno. Portanto, utilizaremos o termo “violência de gênero” (Bandeira, 2014; Blay, 2003; Pasinato, 2015; Santos, 2010) que entendemos como a categoria da violência praticada contra mulheres que abrange a violência doméstica, a violência intrafamiliar e a violência por parceiro íntimo. Além disso, torna-se importante analisar a violência de gênero utilizando a interseccionalidade (Collins, Bilge, 2020) como ferramenta analítica ao considerar como interagem os recortes de gênero, raça, classe, escolaridade e faixa etária.

A relevância desta pesquisa encontra-se pela lacuna de dados de violência de gênero produzidas sobre o município e a relevância da produção de uma análise teórico-metodológica da política de enfrentamento à violência contra a mulher de Seropédica através do desenho institucional desta política, considerando as instituições e os atores sociais que a compõem. Com esse objetivo, realizamos uma coleta de dados em formato de roteiro semiestruturado com profissionais e gestores que atuam no enfrentamento à violência de gênero no município de Seropédica.

Em decorrência do curto período de implementação da Secretaria de Defesa dos Direitos e Políticas Públicas Para Mulheres e Família (SMMF) e as suas ações, não conseguimos realizar uma análise de seus impactos locais nos mecanismos indutores da violência e na efetivação das políticas públicas para mulheres, em especial de enfrentamento à violência de gênero. Apesar disso, este trabalho visa proporcionar uma nova perspectiva sobre os índices atuais, justificado pela necessidade de analisar a política de enfrentamento à violência contra a mulher em Seropédica, considerando sua localização socioespacial e os atores sociais envolvidos no processo de controle social sobre as políticas.

MÉTODOS

A violência de gênero é um problema social grave e complexo, que demanda política pública eficaz para sua prevenção e enfrentamento, bem como a cooperação de toda a sociedade na promoção dos direitos das mulheres. Este estudo¹ se propõe a analisar a política de enfrentamento à violência contra a mulher no município de Seropédica/RJ. Com a finalidade de alcançar o objetivo geral e os objetivos específicos propostos, nos pautamos em Gil (2002) ao adotar nesta pesquisa uma abordagem qualitativa-quantitativa, exploratória e descritiva, além do método de inferência descritiva proposta por King, Keohane e Verba (1994).

A abordagem exploratória, de acordo com Gil (2002) tem como objetivo proporcionar uma maior proximidade com o problema, com a finalidade de torná-lo mais explícito ou de constituir hipóteses; já a abordagem descritiva tem como objetivo principal a descrição de características de dada população, de um fenômeno ou ainda o estabelecimento de relações entre as variáveis. Ambas pesquisas são as que “habitualmente realizam os pesquisadores sociais preocupados com a atuação prática” (Gil, 2002, p. 42).

De acordo com King, Keohane e Verba (1994), a inferência é o processo de usar os fatos que conhecemos (dados, sejam de natureza qualitativa ou quantitativa) para aprender sobre fatos que não conhecemos (a pergunta de nossa pesquisa). Portanto, inferência descritiva é o processo de compreender um fenômeno não observado por meio da análise de um conjunto de observações coletadas (Montenegro, 2016). Ambas abordagens e métodos são importantes na construção deste trabalho.

¹ Número do processo do Comitê de Ética em Pesquisa (CEP): 87728925.4.0000.0311.

Nesse sentido, com a finalidade de subsidiar as análises propostas e compreender o fenômeno da violência de gênero em Seropédica, foi realizada uma revisão bibliográfica e documental, que abrangeu estudos e documentos relacionados à violência contra a mulher abordando suas nuances jurídicas e sociais, as políticas públicas e planos nacionais de enfrentamento à violência de gênero e, ainda, a abordagem interseccional e intersetorial dessas políticas. Com esse objetivo, na revisão bibliográfica utilizamos como técnicas metodológicas fichamentos de artigos e livros extraídos de plataformas, como SCieLO, Portal de Periódicos da CAPES e Google Acadêmico. Já na revisão documental produzimos fichamentos dos programas, políticas, projetos e ações das políticas de enfrentamento à violência praticada contra mulheres encontrados no site do governo, bem como nos decretos de lei. Resultando, por fim, no referencial teórico e jurisprudencial da pesquisa.

Outro ponto de análise foi o desenho institucional da política de enfrentamento à violência contra a mulher adotada pelo município de Seropédica. Foram avaliadas neste trabalho as estratégias, programas e ações implementadas, utilizando como base as diretrizes expostas na Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as mulheres e na Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006), bem como no Pacto Nacional de Prevenção aos Feminicídios (Decreto nº 11.640/2023). Além disso, realizamos o mapeamento dos serviços que atuam direta ou indiretamente no enfrentamento à violência contra a mulher no município de Seropédica e a percepção dos profissionais acerca desse fenômeno.

GÊNERO E A PERSPECTIVA INSTITUCIONAL

A violência praticada contra as mulheres, além de causar sofrimento físico e psíquico, se apresenta como uma grave violação dos direitos humanos. Dessa forma, desde a década de 1990 organizações mundiais reconhecem essa violência como um problema de saúde pública e demandam dos governantes políticas públicas de combate e prevenção a esse problema em questão (Bandeira; Amaral, 2017). Não é viável dizer que o fim da violência de gênero só será possível através de políticas públicas, pois estaríamos desconsiderando o papel da sociedade na manutenção das relações de gênero que perpetuam a violência praticada contra mulheres. Entretanto, reconhecemos a importância da construção de políticas públicas abrangentes e eficazes que consigam por fim atingir a todas as mulheres.

Neste tópico explicitamos o conceito de política pública, de análise institucional e da escolha do institucionalismo sociológico para a construção deste trabalho. Não há apenas um conceito de ‘política pública’, mas ela pode ser resumida, segundo Celina Souza (2006), como “o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, ‘colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação e, quando necessário, propor

mudanças no rumo ou curso dessas ações" (Souza, 2006, p. 26). Já a formulação de políticas públicas se trata do processo de criar um conjunto de escolhas de políticas viáveis para resolver problemas, importando escolher o que fazer e como fazer (Wu *et al.*, 2014). Nesta pesquisa, nos pautamos na análise das políticas públicas para mulheres, mais especificamente, da Política de Enfrentamento à Violência Contra a Mulher.

Há um artigo intitulado *A transversalidade de gênero em políticas sociais: mapeando ações no município de Seropédica – RJ*, produto de um estudo realizado em Seropédica no ano de 2020, a partir do Núcleo de Estudos de Gênero, Geração e Raça (NEGGRA) da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) que se preocupou em compreender como a transversalidade de gênero era adotada no município. Nessa pesquisa, Pinto e Oliveira (2021) refletem sobre as dinâmicas políticas, econômicas e sociais da cidade e concluem que parece haver um conflito de interesses na gestão da Assistência Social: por não se beneficiarem de um vínculo de servidor público e se adequarem em cargos comissionados, a equipe técnica exerce sua função de acordo com o governo vigente.

Além disso, as autoras inferem "uma ausência de uma política de Assistência Social com a perspectiva da transversalidade de gênero e uma insuficiência das ações voltadas para as mulheres" (Oliveira, Pinto, 2020, p. 19), visto que as demandas das usuárias do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) ultrapassam a lógica assistencial e, portanto, exigem ações voltadas para a inserção no mundo do trabalho e políticas de educação.

Reforçando essa perspectiva, Lourdes Bandeira (2005, p. 10) alega que as políticas públicas para mulheres no Brasil não contemplam a perspectiva de gênero, e isso significa dizer que apesar de existir políticas pensadas para as mulheres elas não se constituem como política pública de gênero que considerem "a diversidade dos processos de socialização para homens e para mulheres, cujas consequências se fazem presentes, ao longo da vida, nas relações individual e coletiva". Segundo a autora, se os atores e agentes públicos não se atentarem a isso, não será possível atingir uma resolução para a raiz dos problemas.

Nesse tópico abordamos ainda a diferenciação entre políticas para mulheres e políticas de gênero. De acordo com Bandeira (2005, p. 8), "as políticas públicas, no Brasil, no geral, quando são feitas e dirigidas às mulheres não contemplam necessariamente a perspectiva de gênero". A autora apresenta as diferenças e as potencialidades das duas políticas ao afirmar que:

Políticas públicas de gênero implicam e envolvem não só a diferenciação dos processos de socialização entre o feminino e o masculino, mas também a natureza dos conflitos e das negociações que são produzidos nas relações interpessoais, que se estabelecem entre homens e mulheres e internamente entre homens ou entre mulheres. Também envolvem a dimensão da subjetividade feminina que passa pela construção da condição de sujeito (Bandeira, 2005, p. 9).

Já as políticas para mulheres são centradas no feminino enquanto responsável pela reprodução social, pela educação dos filhos, pela demanda por creches, entre outras que não estejam diretamente relacionadas ao empoderamento e autonomia. Para a autora, tais políticas possuem uma perspectiva restrita, de menor abrangência que atende as demandas das mulheres, mas não rompe com as visões tradicionais do que é ser mulher e quais são as funções imbricadas a esse papel (Bandeira, 2014).

Nancy Fraser (1989) já abordava essa problemática ao afirmar que as instituições apoiam de certa forma as relações de dominação masculina e exploração das mulheres. A forma que os problemas são percebidos e entendidos pelas instituições moldam as respostas dadas a essas questões. Ao passo que não há um aprofundamento acerca das desigualdades entre os gêneros, as questões do porquê elas ocorrem, como se mantêm presentes na sociedade e meios para solucionar esses problemas se apresentam cada vez mais distantes.

Para tanto, a autora traz como um exemplo significativo a consideração da violência contra mulheres como um problema “pessoal” ou “doméstico” e considera que “se o discurso público sobre esse fenômeno seguir em direção a públicos, como direito da família, serviço social e psicologia do desvio, isso servirá para reproduzir a dominação e a subordinação de gênero” (Fraser, 1989, p. 299, tradução nossa). Não analisando esse fenômeno de forma ampliada considerando o conceito de gênero e patriarcado na sociedade, não será possível ultrapassar a lógica – de assistência a mulheres que foram vitimadas – que trabalhe também a prevenção e o combate.

A temática de violência contra a mulher não era considerada um problema político, mas passou a ser após ativistas feministas alegarem que esse fenômeno ultrapassava a esfera doméstica, se tornando algo sistemático. Para saírem do contexto de violência e se livrarem da dependência que tinham de seus agressores, as feministas argumentavam ainda que “as mulheres agredidas precisavam não apenas de abrigo temporário, mas também de empregos que pagassem um ‘salário familiar’, creche e moradia permanente acessível” (Fraser, 1989, p. 308, tradução nossa).

Compreendemos que até o ano de 2003, as ações voltadas para as mulheres eram focalizadas no enfrentamento à violência contra a mulher; já nos anos seguintes, se instituiu “ações no campo da autonomia econômica, da saúde, da educação, da participação política, da gestão da transversalidade de gênero, além do fortalecimento e alargamento das políticas de enfrentamento à violência doméstica para além das áreas de segurança pública” (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2023, p. 51). Nesse sentido, a transversalidade de gênero se apresenta como um conceito transformador das políticas públicas voltadas para mulheres, pois sua introdução nas políticas públicas “significará uma ruptura radical no seio dessas políticas, pois contemplará a realização da democracia social através da participação com igualdade de oportunidades de mulheres e de homens no trabalho, na economia, na sociedade e na política” (Bandeira, 2005, p. 41).

As desigualdades entre homens e mulheres presentes na sociedade são, por vezes, consideradas naturais. Se não considerarmos a importância do processo de socialização masculina e feminina, bem como sua institucionalização, a violência de gênero não será superada e combatida. À vista disso, torna-se necessário que as políticas públicas direcionadas às mulheres adotem a perspectiva de gênero (Bandeira, 2005). A autora traz a contribuição de Kabeer (2013), que afirma que os processos que constroem desigualdades de gênero são resultado da forma que as instituições se organizam e o que reproduzem.

De acordo com North (1990), ao abordar as instituições e as organizações, as instituições podem ser compreendidas como um quadro de regras utilizadas para alcançar determinados fins e organizações seriam as estruturas desenvolvidas dentro das instituições (*apud* Kabeer, 2013). Na análise de políticas públicas, é fundamental considerar a dimensão cultural que as operacionaliza, visto que as políticas são frequentemente moldadas por valores e normas definidos e reproduzidos em nossa sociedade.

Naila Kabeer (2013) afirma que as políticas são perpassadas por aspectos culturais e sociais. A autora também esclarece que

Um dos principais fatores da cegueira para gênero nas políticas do passado relaciona-se a pressupostos e formas de pensar que fazem as relações entre homens e mulheres aparentarem ser um aspecto eterno, fixo e imutável da condição humana. Um desses pressupostos tem a ver com a ampla tendência a se confluir sexo e gênero (Kabeer, 2013, p. 3).

À medida que ocorre uma legitimação das desigualdades entre homens e mulheres, os formuladores de políticas públicas não conseguem reconhecer a importância da dimensão de gênero. Por tratar essas relações como algo imutável e inerente à natureza humana, não é possível analisar como as normas, as práticas culturais e as regras constroem e reproduzem esse ideal na sociedade. Portanto, perpetuam as estruturas sociais que criam um cenário adequado para que a violência de gênero se mantenha.

A análise institucional, para Kabeer (2013, p. 11), precisa passar por quatro áreas chaves, sendo elas: o estado, o mercado, a sociedade/comunidade e a família.

Assim, o estado é o âmbito institucional mais amplo para o leque de instituições legais, militares e administrativas; o mercado é o âmbito para organizações, tais como empresas, corporações financeiras, empreendimentos agroindustriais e multinacionais; a comunidade se constitui por vários agrupamentos supra familiares, incluindo-se aí tribunais comunitários, facções políticas, redes de vizinhança e organizações não governamentais, que exercem influência considerável sobre seus membros em determinados domínios da sua vida; e, grupos domésticos, famílias extensas e grupos de linhagens são algumas das formas como as relações de parentesco são organizadas.

O debate sobre políticas públicas tem sido influenciado por ideias de diversos campos, como o neo-institucionalismo “que enfatiza a importância crucial das instituições/regras para a decisão, formulação e implementação de políticas públicas”

(Souza, 2006, p. 37). Nesse sentido, buscando compreender como o trabalho de prevenção, assistência e combate à violência contra a mulher é adotado no município de Seropédica, torna-se importante realizar uma análise da operacionalização da política de enfrentamento à violência contra a mulher, se pautando no neo-institucionalismo.

No artigo intitulado *As Três Versões do Neo-Institucionalismo*, Peter A. Hall e Rosemary C. R. Taylor (2003) analisam o surgimento e a evolução do termo “neo-institucionalismo”. Essa análise representa uma tentativa de compreender os mecanismos políticos e sociais por meio de uma nova perspectiva, fornecendo-nos meios para entender as estruturas e dinâmicas institucionais que moldam a resposta do Estado e da sociedade a problemas e neste trabalho específico, à violência de gênero. O trabalho aborda três métodos de análise das instituições, sendo eles: o institucionalismo histórico, o institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo sociológico que trataremos a seguir.

Antes disso, é preciso que se aborde as perspectivas adotadas por esses métodos de análise. De acordo com os autores, na busca por realizar a análise de como as instituições interferem no comportamento do indivíduo, os neo-institucionalistas oferecem duas perspectivas: a “perspectiva calculadora” e a “perspectiva cultural”. Para os teóricos da perspectiva calculadora, as instituições afetam os comportamentos dos atores por oferecerem uma ‘certeza’ acerca do comportamento de outros atores, então essa expectativa acerca da posição do outro orienta o próprio comportamento e assim as instituições se mantêm (Hall; Taylor, 2003). Segundo Bruno Théret (2003, p. 228), nesse enfoque o caráter estratégico do comportamento é enfatizado e nele “as instituições são vistas como o resultado intencional, quase contratual, e funcional de estratégias de otimização de ganho por parte dos agentes”.

Já para os entusiastas da perspectiva cultural,

[...] as instituições fornecem modelos morais e cognitivos que permitem a interpretação e a ação. O indivíduo é concebido como uma entidade profundamente envolvida num mundo de instituições composto de símbolos, de cenários e de protocolos que fornecem filtros de interpretação, aplicáveis à situação ou a si próprio, a partir das quais se define uma linha de ação (Hall, Taylor, 2003, p. 198).

Essa última perspectiva, a perspectiva cultural, se diferencia da perspectiva calculadora ao conceber que as respostas dadas pelas instituições e pelos atores não são práticas e racionais, mas suas respostas são adaptadas e escolhidas de acordo com o contexto cultural. Essas duas perspectivas são encontradas no primeiro método de análise que Hall e Taylor (2003) apresentam: o institucionalismo histórico. Esse método é definido pelos seus teóricos como:

[...] os procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política. Isso estende-se das regras de uma ordem constitucional ou dos procedimentos habituais de funcionamento de uma organização até às convenções que governam o comportamento dos sindicatos ou as relações entre bancos e empresas (Hall, Taylor, 2003, p. 196).

Na ciência política, o segundo método de análise, chamado de institucionalismo da escolha racional, se desenvolve e os seus teóricos pressupõem que os atores que “agem de modo a maximizar a satisfação das suas próprias preferências o fazem com o risco de produzir um resultado subótimo para a coletividade” (Hall, Taylor, 2003, p. 205). Por outro lado, surge na sociologia um novo institucionalismo que é o neo-institucionalismo sociológico que utilizaremos neste trabalho. O institucionalismo sociológico, segundo os autores, “inclui não só as regras, procedimentos ou normas formais, mas também os sistemas de símbolos, os esquemas cognitivos e os modelos morais que fornecem ‘padrões de significação’ que guiam a ação humana” (Hall, Taylor, 2003, p. 209), ou seja, esse método de análise oferece uma visão ampliada de instituições e enfatiza que muitas práticas institucionais são moldadas por fatores culturais.

De acordo com DiMaggio e Powell (1997, p. 147), “as instituições não são constrangimentos para a ação: elas são, antes e acima de tudo, produtos da atividade humana” (*apud* Théret, 2003). Nesse sentido, tanto o institucionalismo histórico quanto o institucionalismo sociológico oferecem uma perspectiva mais complexa das dinâmicas políticas e sociais na sociedade do que o institucionalismo da escolha radical. Renato Perissinotto e Michelli Gonçalves Stumm (2017) apresentam ainda um quarto método de análise que é chamado de institucionalismo discursivo. Para esses autores há uma “virada ideacional” em que as ideias dos atores se tornam decisivas na explicação acerca dos processos políticos e diante disso, afirmam que a vertente mais próxima do institucionalismo discursivo é o institucionalismo sociológico, visto que em ambas as ideias funcionam como viabilizadoras da ação.

Nesta pesquisa buscamos utilizar o institucionalismo sociológico no anseio de entender como as normas e práticas culturais influenciam a forma como a violência contra a mulher é percebida e abordada pela sociedade. Por fim, ao compreender as instituições envolvidas no enfrentamento à violência de gênero e ainda como as normas, regras, procedimentos, símbolos, esquemas cognitivos e modelos morais orientam a conduta dos atores é possível identificar lacunas e deficiências nas políticas existentes, e, a partir disso, desenvolver políticas mais eficazes.

O FENÔMENO DA VIOLÊNCIA DE GÊNERO NO TERRITÓRIO DE SEROPÉDICA: PARTICULARIDADES E DESAFIOS

No enfrentamento à violência contra a mulher contamos com diversos dispositivos da sociedade, entre eles, a assistência social. Se constituindo como um dos três pilares da seguridade social em conjunto com a saúde e a previdência social, a assistência social conta atualmente com o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) que tem como objetivo garantir a proteção social básica e proteção social de média a alta complexidade a indivíduos que estejam em qualquer situação de vulnerabilidade, por meio de serviços, benefícios de transferência de renda, programas e projetos.

No território de Seropédica, é oferecido aos municíipes alguns equipamentos do SUAS que trabalham em consonância com esses objetivos, como o Centro de Referência em Assistência Social (CRAS), o Centro de Referência Especializado em Assistência Social (CREAS) e o Núcleo Integrado de Atendimento à Mulher (NIAM). Esses equipamentos se mostram indispensáveis na medida em que atuam na garantia de direitos de indivíduos fora de qualquer rede de proteção.

O NIAM, antes vinculado à Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos (SMASDH) e agora vinculado à Secretaria Municipal de Defesa dos direitos e Políticas Públicas da Mulher e da Família (SMMF), tem como finalidade:

[...] desenvolver o programa de prevenção e enfrentamento à violência contra a mulher, uma vez que visa promover a ruptura da situação de violência e a construção da cidadania por meio de ações globais e de atendimento interdisciplinar (educacional, psicológico, social, orientação jurídica) e formação à mulher em situação de violência (Seropédica, 2011).

A criação do NIAM representa o alcance do objetivo geral do Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, sendo ele: enfrentar todas as formas de violência a partir de uma visão integral, o que inclui as dimensões da prevenção, assistência, combate e garantia de direitos (Seropédica, 2011).

Entretanto, apesar de reconhecer a importância das medidas tomadas pelo município de Seropédica e de seu empenho em instituir um equipamento de assistência social voltado para a questão da violência, ainda hoje observa-se dificuldades na operacionalização de políticas públicas que alcancem de fato essas mulheres, visto o número de casos que o município detém. A partir disso, buscamos construir reflexões acerca do fenômeno da violência contra a mulher no município de Seropédica utilizando como aporte os registros de ocorrência extraídos através da SEPOL e as legislações expostas no quadro a seguir.

Quadro 1. Síntese dos instrumentos normativos dispostos à institucionalização de políticas de enfrentamento à violência contra a mulher

INSTRUMENTO NORMATIVO	DISCRIMINAÇÃO	ALCANCE PROGRAMÁTICO	BASE
Lei nº 9.099/1995	-	Desburocratização penal do crime de lesão corporal	Penal
Lei nº 11.340/2006	Lei nº 13.505/2017	O direito da mulher em ter atendimento policial e pericial especializado, ininterrupto e prestado, preferencialmente, por servidores do sexo feminino	Penal
Lei nº 11.340/2006	Lei nº 13.772/2018	Reconhece que a violação da intimidade da mulher configura violência e criminaliza o registro não autorizado de conteúdo com cena de nudez ou ato sexual ou libidinoso de caráter íntimo e privado	Penal
Lei nº 11.340/2006	Lei nº 13.641/2018	Insere crime de descumprimento de medida protetiva	Penal
Lei nº 11.340/2006	Lei nº 13.894/2019	Prevê a competência dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a mulher na ação de divórcio, separação, anulação de casamento ou dissolução de união estável nos casos de violência	Processual Civil e Familiar
Lei nº 11.340/2006	Lei nº 13.882/2019	Garante a matrícula dos dependentes da mulher vítima da violência em instituições escolares próximas ao domicílio	Processual Civil e Familiar
Lei nº 11.340/2006	Lei nº 13.880/2019	Prevê a apreensão de arma de fogo sob posse do agressor	Penal
Lei nº 11.340/2006	Lei nº 13.871/2019	Obriga resarcimento, pelo agressor, de custos de saúde	Penal
Lei nº 11.340/2006	Lei nº 13.836/2019	Torna obrigatória a informação sobre a condição de pessoa com deficiência da mulher vítima de agressão	Proteção Social
Lei nº 11.340/2006	Lei nº 13.827/2019	Autoriza a medida protetiva de urgência	Proteção social
Lei nº 11.340/2006	Lei nº 13.984/2020	Estabelece como medidas protetivas de urgência a frequência do agressor ao centro de educação e de reabilitação e acompanhamento psicossocial.	Penal

Fonte: elaborado pela autora.

Ademais, apesar das legislações citadas anteriormente, que se apresentaram como um avanço no debate de proteção dos direitos das mulheres, na legislação brasileira também surgem propostas de lei que vão contra esses direitos já conquistados, como demonstraremos no Quadro 2.

Quadro 2. Síntese das propostas legislativas que visam retirar direitos das mulheres

PROPOSTA	ALCANCE PROGRAMÁTICO
PEC 164/2012	Prevê a nova redação do art. 5º da Constituição Federal como forma de incluir o feto no direito à vida: “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, desde a concepção , à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes”
PL nº 260/2019	Dispõe sobre a proibição do aborto e penalidade administrativas para profissionais da saúde que realizarem o aborto
PL nº 5.435/2020	Dispõe sobre a proteção da gestante e põe a salvo a vida da criança por nascer desde a concepção. Cria auxílio para o filho de mulher vítima de estupro
PL nº 1.904/2024	Prevê que a pena aplicada à mulher que provocar aborto em si mesma ou consentir que outro lhe provoque seja conforme o delito de homicídio simples previsto no art. 121 do Código Penal

Fonte: elaborado pela autora.

De acordo com Santos (2010), o Estado pode ser compreendido como um campo de lutas discursivas e de poder em que são legitimados e reconstruídos interesses, direitos, identidades, categorias e relações sociais. A partir dos quadros anteriores, podemos observar ao longo dos anos que nas políticas para e sobre as mulheres, a legislação brasileira não demonstra somente avanços.

É fato incontestável que a legislação responde à pressão dos movimentos feministas através da inclusão do direito ao atendimento policial especializado preferencialmente do sexo feminino, a inclusão do crime de descumprimento de medida protetiva, a inclusão do crime de violação de intimidade, além da apreensão de arma de fogo sob posse do agressor e estabelecimento da medida protetiva de urgência. Para Biroli (2020), é importante ressaltar que nos espaços nacionais e internacionais houve tanto avanços quanto resistências. Portanto, a legislação também age de acordo com os interesses de grupos conservadores, principalmente em decisões relacionadas ao controle dos corpos femininos.

Mapeamento dos serviços que atuam direta ou indiretamente no enfrentamento à violência contra a mulher no município de Seropédica

De acordo com o Censo do IBGE de 2022,² Seropédica possui a população de 80.596 pessoas e uma área de 265,189 km², resultando na densidade demográfica de 303,92 habitantes por quilômetro quadrado. No âmbito dos serviços municipais, buscamos apresentar neste tópico os dispositivos institucionais que agem na prevenção, enfrentamento e assistência à mulher vítima de violência direta ou indiretamente nesse território.

Dessa forma, torna-se importante abordar a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), seus princípios e objetivos como forma de reafirmar a necessidade da inclusão da assistência social no trabalho de enfrentamento à violência de gênero, visando não apenas a punição de agressores, mas também a assistência integral às mulheres vitimadas. A política pública de assistência social age de forma integrada às políticas setoriais “considerando as desigualdades socioterritoriais, visando seu enfrentamento, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais” (Brasil, 2004). E rege-se pelos seguintes princípios democráticos:

I – Supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;

II – Universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;

III – Respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;

IV – Igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;

V – Divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão.

No âmbito da assistência social, há a Proteção Social Básica e a Proteção Social Especial. A Proteção Social Básica tem como objetivo:

Prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras) (Brasil, 2004).

² IBGE. CIDADES. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/seropedica/panorama>. Acesso em: 10 mar. 2025.

Tal política é executada nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) que são equipamentos do serviço público de base territorial, localizado em áreas de vulnerabilidade social. Os serviços oferecidos pelo CRAS, por vezes, se constituem como a porta de entrada para a assistência social, os profissionais ali alocados atuam na identificação e acompanhamento de famílias em situação de risco e vulnerabilidade, realizando os encaminhamentos necessários para os serviços da rede especializada.

No que se refere à Proteção Social Especial, é exigido uma gestão complexa e compartilhada com o Poder Judiciário, Ministério Público e outros órgãos e ações do Executivo e se trata da

[...] modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas sócio-educativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras (Brasil, 2004).

A partir da explicitação das particularidades dos serviços prestados pela assistência social, torna-se possível apresentarmos os equipamentos da assistência social, saúde e segurança pública no mapa a seguir, compreendendo a necessidade de realizar uma abordagem intersetorial e transversal para enfrentamento do fenômeno da violência de gênero. Tal abordagem só se torna possível ao passo que compreendemos a violência contra as mulheres como um fenômeno complexo e que demanda um tratamento específico com objetivo de reduzir sua incidência (Couto et al., 2018).

Couto et al. (2018, p. 5) abordam que para além da criminalização,

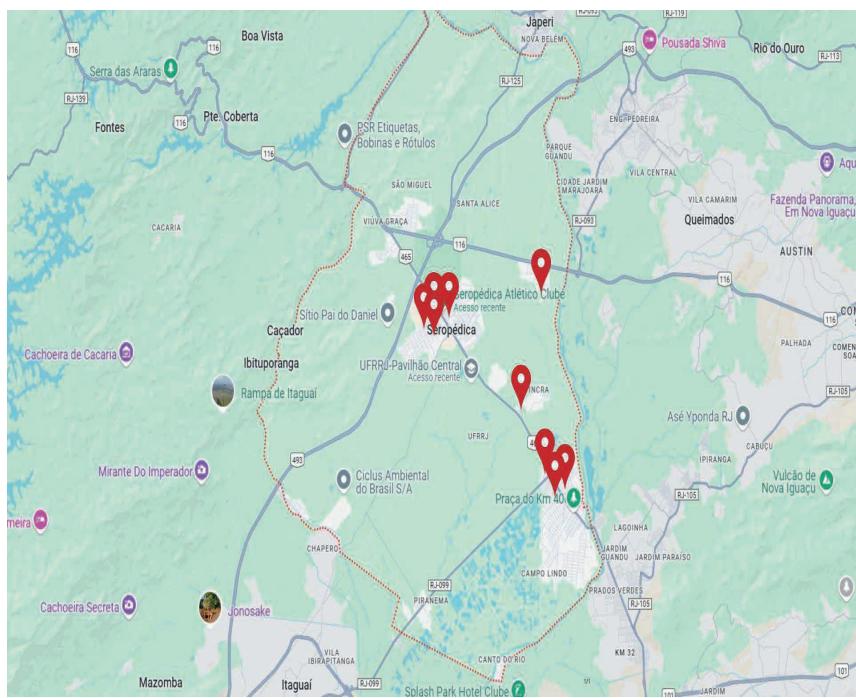
[...] é necessário um esforço coletivo dos diversos órgãos - governamentais e intergovernamentais - que, de alguma maneira, estão envolvidos nessa dinâmica multifacetada. Dessa forma, propostas de articulações entre redes institucionais e ações intersetoriais tornam-se formas privilegiadas de políticas públicas voltadas para a temática da violência de gênero, especialmente, a que ocorre em âmbito doméstico.

Para Pereira e Teixeira (2013), a noção de intersetorialidade surgiu ligada ao conceito de rede e essa ação em redes surgiu através das demandas da sociedade da adoção de um olhar mais abrangente e integral na leitura da realidade. Essas autoras abordam o trabalho em redes

[...] como uma proposta de intervenção capaz de forjar uma nova abordagem no enfrentamento das demandas da população, baseada na troca de saberes e de práticas entre os atores públicos ou entes governamentais envolvidos, visando à superação das formas cristalizadas de atendimento cujo enfoque não garante solução para as demandas sociais a cada dia mais complexas.

Dentro da política de enfrentamento à violência contra as mulheres, a própria Lei Maria da Penha (2006) indica a necessidade de ações articuladas entre a União, estados, municípios e instituições não governamentais (Couto et al., 2018). Portanto, diante desse cenário, as articulações em rede e práticas intersetoriais ganham relevância na busca pela efetivação da lei. A partir do exposto, apresentamos um mapa dos serviços públicos da assistência social, saúde e segurança de Seropédica.

Figura 1. Equipamentos da assistência social, saúde e segurança pública de Seropédica/RJ



Fonte: Google Maps, 2025.

Durante o processo de mapeamento dos serviços públicos, obtivemos uma dificuldade para localizar nos meios de comunicação oficiais do município, informações referentes aos equipamentos da assistência social, saúde e segurança pública disponibilizados para a população. A ausência de informações acessíveis dos serviços públicos referentes à sua localização, a forma de acesso e as ações voltadas para o enfrentamento à violência de gênero é um fator de alerta. A escassez desses dados levanta o questionamento sobre a população de Seropédica estar acessando ou não as políticas públicas. Travassos e Castro (2012, p. 187) discorrem sobre o acesso à saúde:

A característica de acesso mais importante é a disponibilidade ou presença física de serviços, equipamentos e recursos humanos, que representa condição absolutamente necessária à utilização. Porém, a mera disponibilidade de recursos não garante o acesso. Barreiras geográficas, financeiras, organizacionais, informacionais, culturais, entre outras, expressam características da oferta que, de modo inter-relacionado, atuam facilitando ou obstruindo a capacidade das pessoas de utilizarem serviços de saúde.

Dessa forma, compreendemos que apenas a existência do equipamento não substitui a necessidade de socialização da informação referente aos serviços prestados para a população. Apesar da dificuldade a essas informações, conseguimos realizar um apanhado dos equipamentos de saúde, assistência social e segurança pública disponíveis no município e os descrevemos no quadro a seguir:

Quadro 3. Serviços públicos que prestam atendimento a mulheres vitimadas em Seropédica/RJ

EQUIPAMENTO	IDENTIFICAÇÃO	ENDEREÇO
CRAS I – CAMPO LINDO	O CRAS é a unidade pública municipal, de base territorial, localizada em áreas com maiores índices de vulnerabilidade e risco social, destinada à articulação dos serviços socioassistenciais no seu território de abrangência e à prestação de serviços, programas e projetos socioassistenciais de proteção social básica às famílias (Lei nº 8.742/1993)	Antiga Estrada Rio-São Paulo, nº 242- Km 41 – Bairro: Jardim das Acáias
CRAS II – FAZENDA CAXIAS	O CRAS é a unidade pública municipal, de base territorial, localizada em áreas com maiores índices de vulnerabilidade e risco social, destinada à articulação dos serviços socioassistenciais no seu território de abrangência e à prestação de serviços, programas e projetos socioassistenciais de proteção social básica às famílias (Lei nº 8.742/1993)	Rua Joana Resende, nº 17 – Fazenda Caixas
CRAS III – JARDIM MARACANÃ	O CRAS é a unidade pública municipal, de base territorial, localizada em áreas com maiores índices de vulnerabilidade e risco social, destinada à articulação dos serviços socioassistenciais no seu território de abrangência e à prestação de serviços, programas e projetos socioassistenciais de proteção social básica às famílias (Lei nº 8.742/1993)	Rua Arlete da Silva Rodrigues, s/nº Qd 56 Lt 23 – Jardim Maracanã
CRAS IV – BOA ESPERANÇA	O CRAS é a unidade pública municipal, de base territorial, localizada em áreas com maiores índices de vulnerabilidade e risco social, destinada à articulação dos serviços socioassistenciais no seu território de abrangência e à prestação de serviços, programas e projetos socioassistenciais de proteção social básica às famílias (Lei nº 8.742/1993)	Avenida Prefeito Abelardo Goulart de Souza, nº 09 – Boa Esperança
CREAS	O CREAS é a unidade pública de abrangência e gestão municipal, estadual ou regional, destinada à prestação de serviços a indivíduos e famílias que se encontram em situação de risco pessoal ou social, por violação de direitos ou contingência, que demandam intervenções especializadas da proteção social especial (Lei nº 8.742/1993)	Travessa Abigail Vicente de Lima, nº 28 – Fazenda Caxias

NIAM	O NIAM tem como principal finalidade desenvolver o programa de prevenção e enfrentamento à violência contra a mulher, uma vez que visa promover a ruptura da situação de violência e a construção da cidadania por meio de ações globais e de atendimento interdisciplinar (educacional, psicológico, social, orientação jurídica) e formação à mulher em situação de violência (Lei municipal nº 419/2011)	R. Jaime Garces Bello, nº 128 – Boa Esperança
48º DP	As polícias civis são instituições permanentes, com funções exclusivas e típicas de Estado, essenciais à justiça criminal e imprescindíveis à segurança pública e à garantia dos direitos fundamentais no âmbito da investigação criminal (Lei nº 14.735/2023)	R. Emilia dos Santos, Quadra 23 - Campo Lindo, Seropédica - RJ, 23890-000
POSTO DE SAÚDE DR. JOSÉ BUENO LOPES – KM 49	Unidade Básica de Saúde	End: Rua João N. de Oliveira S/Nº – Fazenda Caxias
UPA SEROPÉDICA	Um dos componentes da Política Nacional de Atenção às Urgências do Ministério da Saúde, e integra a rede de serviços pré-hospitalares fixos para o atendimento às urgências. ³	Av. do Contorno, S/N – Incra – Seropédica – RJ, Brasil.

Fonte: elaborado pela autora.

Como apontado no quadro, no território estão presentes CRAS, CREAS, NIAM, Delegacia Policial e equipamentos da saúde, como posto e Unidade de Pronto Atendimento (UPA). Um fator observado após o apanhado dos equipamentos de saúde, assistência social e segurança pública no município de Seropédica é a inexistência de uma Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher (DEAM), de um Centro Especializado de Atendimento à Mulher (CEAM) e um hospital de referência.

No contexto da violência contra as mulheres, “os serviços de saúde são importantes na detecção do problema, porque têm, em tese, cobertura e contato com as mulheres, podendo reconhecer e acolher o caso antes de incidentes mais graves” (Lettieri; Nakano; Rodrigues, 2008, p. 468). Além disso, conforme Garcia (2016, p. 452):

Os serviços de saúde também têm um papel fundamental na resposta à violência contra as mulheres, pois muitas vezes são o primeiro local onde as vítimas buscam atendimento. É importante que estes serviços estejam disponíveis nos dias e períodos de maior ocorrência da violência contra a mulher – finais de semana, noites e madrugadas – e que os profissionais dos serviços estejam capacitados para o atendimento adequado às vítimas e a notificação dos casos de violência.

Ademais, a ausência de uma DEAM demonstra também a dificuldade de acesso das mulheres a serviços de segurança. Não cabe dizer que apenas a instituição de uma DEAM no município resolveria as questões referentes à violência de gênero,

³ <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/saude-de-a-a-z/u/upa-24h>

mas é fato inconteste que um serviço especializado se apresenta como uma melhor opção para o atendimento à violência contra a mulher, por se tratar de um fenômeno complexo. Para Santos (2010, p. 158), as feministas desde o início reconhecem a importância do equipamento, mas “não compartilhavam a premissa essencialista do governo de que as policiais seriam necessariamente solidárias com as mulheres em situação de violência”, por esse motivo solicitaram a capacitação de todos os profissionais.

De acordo com o art. 12-A da Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006), é fundamental a prioridade na formulação das políticas públicas de criação de DEAMs, de Núcleos Investigativos de Feminicídio e de equipes especializadas para o atendimento e a investigação das violências graves contra a mulher. Entretanto, na prática é possível conceber que isso não acontece.

A percepção dos profissionais acerca do fenômeno da Violência de Gênero

Neste tópico buscamos compreender como ocorre a operacionalização do trabalho de enfrentamento à violência contra a mulher no município de Seropédica e qual a percepção dos profissionais que atuam nesses equipamentos sobre conceitos que deveriam fundamentar o trabalho como violência de gênero e interseccionalidade e se nesse trabalho é adotado uma visão ampliada ou mínima da violência. Ademais, busca-se preencher lacunas documentais acerca das ações de prevenção, enfrentamento e assistência às mulheres vítimas de violência implementadas pelos gestores públicos.

Para tanto, separamos a entrevista semiestruturada em três blocos distintos, sendo eles:

Quadro 4. Blocos de perguntas do roteiro semiestruturado

BLOCO	IDENTIFICAÇÃO	OBJETIVO
1	Conceito de Violência de gênero e suas manifestações	Nesse segmento, buscamos compreender a percepção dos profissionais sobre o conceito de violência de gênero e a qual a leitura que os profissionais fazem sobre as manifestações da violência de gênero que são mais reconhecidas pela política local
2	Interseccionalidade para compreender a violência de gênero	Nesse segmento, buscamos identificar se a interseccionalidade é considerada no trabalho de enfrentamento à violência de gênero, se há a identificação de barreiras específicas para diferentes perfis de mulheres no acesso a serviços públicos, visando compreender qual o recorte dessas mulheres e como esses marcadores sociais influenciam no acesso à justiça, saúde e na responsabilização de agressores
3	A política de enfrentamento à violência de gênero no município de Seropédica	No último segmento, buscamos identificar a partir da experiência dos profissionais, se os gestores consideram múltiplos marcadores sociais nas políticas de enfrentamento à violência, se já presenciaram alguma situação em que o serviço não conseguiu dar a resposta adequada à mulher vitimada e além disso, se há ações específicas direcionadas para públicos historicamente negligenciados.

Fonte: elaborado pela autora.

As informações obtidas através das entrevistas de roteiro semiestruturado foram analisadas utilizando-se sob técnicas que recorrem aos estudos de análise de conteúdo que, de acordo com Bardin (1977), são um conjunto de técnicas metodológicas de análise das comunicações que permitem obter indicadores e, portanto, a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção e recepção dessas mensagens. A partir da análise de conteúdo, separamos os dados em eixos temáticos, o que possibilitou a identificação de padrões e tendências nas variáveis estudantes. Com base nesses eixos, os resultados obtidos foram sistematizados e interpretados neste tópico.

No município de Seropédica, destacamos a atuação do Núcleo Integrado de Atendimento à Mulher (NIAM), equipamento voltado para enfrentamento à violência praticada contra a mulher. Inicialmente era vinculado à Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos (SMASDH), mas no contexto atual se vincula à recém-criada Secretaria Municipal de Defesa de Direitos e Políticas Públicas para Mulher e Família (SMMF), inaugurada no dia 14 de março de 2025. As Secretarias de Mulheres, tanto a nível estadual quanto municipal, são secretarias executoras de políticas públicas direcionadas para mulheres que buscam a garantia de direitos, a promoção da igualdade e a incorporação das mulheres como sujeitos políticos. E para isso, deve considerar:

[...] as demandas sociais e políticas das mulheres nas mais variadas áreas, tais como educação, trabalho, saúde, cultura, enfrentamento à violência, participação política, segurança pública e desenvolvimento econômico, sempre respeitando a diversidade das mulheres.⁴

Ao buscarmos no portão transparência do município, não encontramos informações referentes a leis que versem sobre os eixos de atuação da secretaria, ou mesmo alguma informação acerca de sua existência nos diários oficiais. A Secretaria Municipal de Defesa de Direitos e Políticas Públicas para Mulher e Família (SMMF) aparece no Diário Oficial do município somente quando é indicada à nomeação da Secretaria. Essa ausência indica uma necessidade maior do município de adotar uma transparência das ações institucionais. De toda forma, a criação de uma secretaria para mulheres representa um avanço institucional significativo para se pensar em políticas públicas de gênero a nível local.

Barsted (2016), ao abordar a política de enfrentamento à violência contra a mulher, apresenta o avanço institucional da criação da Secretaria de Políticas Para as Mulheres (SPM) a nível federal, expresso pelo reconhecimento do poder público e afirma que

Essa Secretaria intensificou sua interlocução com os movimentos de mulheres e incorporou no Plano Nacional Pró-Equidade de Gênero e no Pacto de Enfrentamento da Violência contra as Mulheres as demandas apresentadas nas duas Conferências Nacionais de Mulheres. As Conferências têm sido momentos de encontro nacional dos diversos movimentos de mulheres existentes no país, congregando mulheres urbanas e mulheres do campo e da floresta.

Neste estudo, buscamos, através das entrevistas com a gestão pública, sanar algumas questões acerca da criação, os objetivos estratégicos e os eixos de atuação da secretaria. Ademais, com a equipe técnica do equipamento de atendimento à mulher, buscamos compreender a operacionalização da política de enfrentamento à violência de gênero e se a gestão considera a interseccionalidade como aporte, ou seja, se considera múltiplos marcadores sociais ao pensar em políticas públicas para mulheres e quem são as mulheres que chegam até o equipamento.

O seguinte quadro foi elaborado para criar um perfil de cada entrevistada e permitir que o leitor reflita sobre a forma como cada entrevistada se comporta nas respostas e no decorrer da entrevista, garantindo o anonimato das participantes, de acordo com os princípios éticos da pesquisa:

⁴ BRASIL. Guia para Criação e Implementação de Secretarias de Políticas Para as Mulheres. Brasília: Ministério das Mulheres, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/mulheres/pt-br/central-de-conteudos-publicacoes/ministeriodasmulheres-guiaspms2025.pdf>. Acesso em: 10 maio 2025.

Quadro 5. Perfil de cada entrevistada

ENTREVISTADA	CARACTERÍSTICAS DAS RESPOSTAS
1	Nos relatos dessa entrevistada observamos uma postura crítica quanto às dinâmicas de desigualdade de gênero que ocorrem no município, bem como as barreiras institucionais para as mulheres que são atravessadas por diferentes marcadores sociais. A entrevistada adota um viés interseccional em suas análises, bem como reconhece a importância da intersetorialidade e da educação permanente para os profissionais
2	Nos relatos dessa entrevistada há uma perspectiva de defesa dos avanços institucionais até o momento, como a criação de uma secretaria de políticas para mulheres e o trabalho realizado pela Ronda Maria da Penha no município. Ainda assim, apesar disso, demonstra reconhecer algumas barreiras institucionais enfrentadas por diferentes tipos de mulheres que fogem do “padrão” branco e privilegiado. Aborda ainda o trabalho em rede realizado no município
3	Nos relatos dessa entrevistada foi possível entender sua compreensão sobre a violência de gênero e o ciclo da violência, o qual se estende para outros moradores do ambiente doméstico. Além de reforçar a violência psicológica como presente na maioria dos casos de violência que chegam até os equipamentos, a profissional reconhece desafios de acesso aos serviços para alguns perfis de mulheres, como a mulher deficiente mental e realiza algumas críticas referentes à negligência do Estado para públicos de diversas áreas. Apesar disso, reconhece e defende alguns avanços institucionais até o momento
4	Nos relatos dessa entrevistada foi possível observar uma defesa dos avanços institucionais e sua percepção sobre a possível motivação do governo municipal de se pensar em uma secretaria para mulheres: a questão da violência. Reconhece que há avanços, mas aponta para desafios no trabalho de enfrentamento, como a qualificação profissional e educação continuada para as diversas áreas. Além disso, reforça a necessidade de ações educativas para o município como um todo e comprehende a educação como o fator possível de mudar esse cenário de violência
5	Nos relatos dessa entrevistada há uma perspectiva de defesa do trabalho realizado no município. Quando questionada sobre barreiras enfrentadas por mulheres no acesso aos serviços e se há um perfil dessa mulher, ela afirma que tal fenômeno não existe, pois a rede de serviços é multidisciplinar e está a contento. Ela foi a única profissional que não trouxe nenhum apontamento sobre a ineficácia de alguns serviços ou reconheceu os marcadores sociais de gênero como um fator de relevância para o trabalho. Em suas respostas, aborda as ações do município para o enfrentamento à violência como rodas de conversas e palestras, tanto para mulheres, quanto para crianças.

Fonte: elaborado pela autora.

No pré-campo deste estudo, foi possível observar de forma empírica, a alta rotatividade de profissionais nesses equipamentos. O primeiro contato realizado com as profissionais do NIAM em agosto de 2024 foi bem produtivo. Entretanto, apesar da reeleição no governo municipal, no processo de transição houve substituição

integral da equipe técnica. Esse fato indica que na política de enfrentamento à violência contra a mulher no município há uma ruptura no fluxo de trabalho, o que pode prejudicar o acompanhamento contínuo das mulheres em situação de violência.

Esse fenômeno se apresenta como uma desestruturação da política. Em estudos anteriores, Santos e Oliveira (2020)⁵ observam uma tendência de esvaziamento e desestruturação de serviços da política de enfrentamento à violência doméstica decorrentes da falta de orçamento, de abandono de projetos e fechamento de instituições. No contexto de Seropédica, a ausência de concursos públicos em conjunto com a troca de governos, a descontinuidade das ações entre os diferentes governos e os cargos comissionados são fatores que dificultam a institucionalização de políticas públicas universais e influenciam no trabalho realizado por esses dispositivos que atuam no enfrentamento à violência de gênero.

A partir do exposto, criamos o Quadro 6, que sintetiza os pressupostos das leis relacionadas ao enfrentamento à violência contra a mulher, suas exigências e o que foi encontrado no campo com aporte das entrevistas e da análise documental.

Com aporte do campo e da análise das entrevistas foi possível observar que apesar de haver avanços no município de Seropédica quanto à política de enfrentamento à violência contra a mulher expressa pela criação da Secretaria de Defesa dos Direitos e Políticas Públicas Para Mulheres (SMMF) e o Núcleo Integrado de Atendimento à Mulher (NIAM), algumas violências sofridas pelas mulheres do município quando ultrapassam o ambiente e a lógica doméstica ainda são invisibilizadas. Tal fato não ocorre somente por uma falta de capacitação profissional para operacionalização da política de enfrentamento à violência contra a mulher, expressa pelas falas das entrevistadas acerca da necessidade de capacitação continuada nos serviços, mas também pela própria Lei Maria da Penha possuir limites na sua redação.

⁵ SANTOS, V. B.; OLIVEIRA, W. J. F. Etnografia política e violência doméstica em Sergipe. In: SEMINÁRIO NACIONAL DE SOCIOLOGIA DA UFS, 3., 2020, São Cristóvão, SE. Anais [...]. São Cristóvão, SE: PPGS/UFS, 2020. Disponível em: <https://ri.ufs.br/bitstream/riufs/13837/2/EtnografiaPoliticaViolenciaDomesticaSergipe.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2025.

Quadro 6. Os pressupostos e exigências das leis e o cenário observado no município do Rio de Janeiro/RJ

LEI	PRESSUPOSTOS E EXIGÊNCIAS	CENÁRIO DE SEROPÉDICA
Lei Maria da Penha (11.340/2006)	Compreensão de cinco formas de manifestação da violência doméstica e familiar contra a mulher	As profissionais entrevistadas aparentam possuir ampla compreensão sobre diferentes formas de violência para além da violência física, pois seus relatos são carregados de percepção de outras manifestações, principalmente a psicológica
	Compreensão e uso da interseccionalidade, através da ideia de que toda mulher, independentemente de classe, raça, etnia, orientação sexual, renda, cultura, nível educacional, idade e religião, goza dos direitos fundamentais inerentes à pessoa humana	A compreensão das profissionais entrevistadas acerca da interseccionalidade é múltipla, no qual algumas aparentam possuir um olhar interseccional em seus relatos, e outras assumem uma visão limitada, se restringindo à raça e classe. Entretanto, não apresentam ações que incorporem a interseccionalidade como ferramenta analítica em seu cotidiano
	A integração operacional do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública com as áreas de segurança pública, assistência social, saúde, educação, trabalho e habitação	A existência de um Grupo de Trabalho Intersetorial no município, que discute violência e conta com a representação de profissionais de todas as áreas, representa um esforço institucional em estar de acordo com essa articulação entre as políticas de segurança pública, assistência social, saúde, educação, trabalho, entre outros. Além disso, as entrevistadas indicaram que o trabalho intersetorial no município é efetivo, pois realizam o acompanhamento de assistidas quando encaminhadas a outros equipamentos
	A promoção e a realização de campanhas educativas de prevenção da violência doméstica e familiar contra a mulher, voltadas ao público escolar e à sociedade em geral, e a difusão desta Lei e dos instrumentos de proteção aos direitos humanos das mulheres	Ações educativas são relatadas apenas por uma entrevistada. Tal ação não se apresenta ainda como uma ação concreta, mas como um desejo de atuação da secretaria. Portanto, ainda não é possível considerar como efetiva
	A capacitação permanente dos profissionais quanto às questões de gênero e de raça ou etnia	Nos relatos apresentados não foram compartilhadas ações nesse sentido, mas as entrevistadas revelaram existir uma necessidade de capacitação dos profissionais que atuam com as mulheres vitimadas. Ao passo que isso não acontece, a efetividade dos atendimentos que buscam a garantia de direitos das mulheres é comprometida.

Fonte: elaborado pela autora.

Embora haja um foco pelas políticas locais em trabalhar a violência doméstica nesses equipamentos, por orientação do Estado, as entrevistadas parecem possuir uma compreensão ampla acerca da violência de gênero, identificando que esta não se restringe apenas à violência doméstica ou por parceiro íntimo, mas que é expressa

em outras relações e pode se estender aos dependentes familiares. Além disso, as entrevistadas fogem da lógica do entendimento de violência contra a mulher se restringir a qualquer conduta que ofenda a integridade ou saúde corporal, mas apresentam em seus relatos, as diversas manifestações da violência motivada pela questão de gênero, como: violência moral, patrimonial, psicológica, física e sexual.

A violência psicológica é compreendida como:

[...] qualquer conduta que lhe cause dano emocional e diminuição da autoestima ou que lhe prejudique e perturbe o pleno desenvolvimento ou que vise degradar ou controlar suas ações, comportamentos, crenças e decisões, mediante ameaça, constrangimento, humilhação, manipulação, isolamento, vigilância constante, perseguição contumaz, insulto, chantagem, violação de sua intimidade, ridicularização, exploração e limitação do direito de ir e vir ou qualquer outro meio que lhe cause prejuízo à saúde psicológica e à autodeterminação (Brasil, 2006).

E apesar de ser invisibilizada pela sociedade, e por este motivo, sua comprovação ser dificultada, aparece em todos os relatos das profissionais.

Além disso, apesar dos avanços legislativos que reconhecem múltiplas formas de violência de gênero e do entendimento ampliado sobre tal conceito que as profissionais parecem obter, ainda se observa casos no município em que a política de enfrentamento à violência contra a mulher não consegue dar a resposta adequada para a mulher que busca esse serviço.

Em um dos relatos, uma profissional afirmou que o Estado é sempre negligente. Ao afirmar que o Estado é negligente na garantia de direitos, levantamos o questionamento se tal negligência do Estado se trata de uma ineficiência administrativa ou se trata de uma escolha política, que reafirma seu papel como mantenedor das estruturas sociais e patriarciais vigentes. Rita Segato (2013), acerca da normalidade com que a violência contra a mulher é tratada, afirma que o que existe não é uma negligência de Estado, mas se trata de um fenômeno “normativo”, o que significa dizer que está incluso no conjunto de regras que criam e recriam essa normalidade. Portanto, o Estado não entende essa violência como violenta ou aparenta não querer compreender dessa forma.

Assim sendo, a Política de Enfrentamento à Violência Contra a Mulher não tem conseguido suprir as demandas das mulheres de políticas públicas capazes de agir diretamente nesse problema em questão, seja pelas restrições da Lei Maria da Penha, seja pela falta de capacitação profissional ou pela ausência de uma educação permanente para trabalhadores dos serviços locais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O fenômeno da violência de gênero é um problema que demandou dos organismos nacionais e internacionais a adoção de medidas eficazes para sua resolução. A partir de 1975, com o Dia Internacional da Mulher proposto pela Organização das Nações Unidas (ONU), podemos observar a mobilização dos movimentos feministas brasileiros na demanda pela igualdade de gênero e direitos das mulheres. Tais demandas foram parcialmente atendidas na Constituição Federal de 1988 que reconheceu a igualdade entre homem e mulher e, nos anos seguintes, nas legislações de Enfrentamento à Violência contra a Mulher, como a Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006) e a Lei do Feminicídio (Lei nº 14.994/2024).

Neste estudo, analisamos a Política de Enfrentamento à Violência Contra a Mulher adotada pelo município de Seropédica, localizado na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) e os casos de violência dentro do período de 2017 a 2022. O objetivo geral foi a produção de uma análise do desenho institucional das políticas de enfrentamento à violência contra a mulher, a partir dos mecanismos institucionais e da ocorrência dos casos de violência de gênero, buscando compreender se essa política se orienta pelo viés interseccional e se assume um caráter intersetorial em sua operacionalização. Para tanto, adotamos nesta pesquisa uma abordagem qualitativa-quantitativa, exploratória e descritiva.

Dessa forma, foi possível conceber que a violência de gênero é um fenômeno que acontece durante toda a vida da mulher. Contudo, cabe destacar que “a população feminina não é um conjunto abstrato e indiferenciado de indivíduos do mesmo sexo, mas, também, diferencia-se internamente, evidenciando múltiplas vulnerabilidades sociais que agudizam os impactos da violência” (Barsted, 2012, p. 91). Portanto, a violência de gênero em Seropédica assume marcadores sociais que intensificam a vulnerabilidade a essa violência em questão, e durante o período de análise foi possível compreender que a manifestação da violência de gênero é mais expressiva sob a população preta e parda, que representam juntas 51,9% do total de mulheres vitimadas.

Neste estudo, realizamos uma coleta de dados em formato de roteiro semiestruturado com representantes da Prefeitura Municipal de Seropédica (PMS), da Secretaria Municipal de Defesa dos Direitos e Políticas Públicas da Mulher e da Família (SMMF), e por fim, do Núcleo Integrado de Atendimento à Mulher (NIAM) para obter informações sobre as políticas e ações de enfrentamento à violência contra a mulher no município, bem como compreender a percepção profissional sobre o conceito da violência de gênero e a interseccionalidade. A partir das entrevistas, conseguimos observar um padrão.

A maioria dos casos que chegam no equipamento são de mulheres que estão sofrendo violência psicológica e o parceiro íntimo ainda é o maior perpetrador da violência de gênero e todas as suas manifestações. A partir dos relatos das profissionais foi possível observar ainda que as mulheres negras, as mulheres com deficiência, tanto física quanto mental, e as mulheres trans são as que possuem mais dificuldades de acessar os serviços públicos. Apesar da gestão e das profissionais dos serviços públicos entrevistadas possuírem algum nível de entendimento acerca das categorias de diferenciação de gênero, ainda parece existir barreiras para mulheres de acordo com raça, identidade de gênero e deficiência, refletindo a desigualdade de gênero estrutural de nossa sociedade.

Para o enfrentamento da violência de gênero, reconhecendo sua complexidade e multicausalidade, o trabalho intersetorial ou trabalho em redes adotado pelo município é compreendido como essencial. Entretanto, as profissionais reconhecem que as mulheres ainda enfrentam dificuldades na superação da violência e no alcance da autonomia financeira. Além da proposta da Casa da Mulher Seropedicense, que ainda não se trata de uma política pública pois ainda não foi implementada, a política de enfrentamento à violência contra a mulher e da violência doméstica e familiar não parece conduzir a um cenário de superação dessa violência em questão.

Nesse sentido, foi possível observar que apesar de haver avanços no município de Seropédica quanto à política de enfrentamento à violência contra a mulher expressa pela criação da Secretaria de Defesa dos Direitos e Políticas Públicas Para Mulheres (SMMF) e o Núcleo Integrado de Atendimento à Mulher (NIAM), ao considerar a complexidade da violência praticada contra a mulher, observamos um foco pelas políticas locais em trabalhar a violência doméstica.

Dessa forma, algumas violências sofridas pelas mulheres do município que ultrapassam o ambiente doméstico ainda são pouco visibilizadas. Em conjunto a isso, a ausência de apresentação de políticas habitacionais para mulheres em situação de violência, de geração de emprego e renda e qualificação concretas, indica a fragilidade dessa política pública. Além disso, há indícios que a intersetorialidade no município perpassa a lógica da saúde através dos atendimentos médicos, do enfrentamento à violência através dos dispositivos legais e policiais e da assistência a essa mulher. Ações essas que não conseguem agir nas condições estruturais que sustentam a violência de gênero e a desigualdade da sociedade brasileira, demonstrando a limitação de alcance e efetividade das políticas no enfrentamento à desigualdade de gênero, de forma ampla.

Ao considerar o tempo curto de implantação da Secretaria de Defesa dos Direitos e Políticas Públicas Para Mulheres (SMMF) e as suas ações, não conseguimos realizar uma análise de seus impactos locais nos mecanismos indutores da violência

e na efetivação das políticas para mulheres. Entretanto, desejamos com este estudo contribuir de alguma forma com a operacionalização da política de enfrentamento à violência de gênero do município de Seropédica, ao passo que compilamos as informações acerca do perfil da mulher vitimada, as barreiras físicas e institucionais que essas mulheres enfrentam, reconhecendo a interseccionalidade e intersetorialidade primordiais para a abordagem de um trabalho integral.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BANDEIRA, Lourdes Maria; ALMEIDA, Tânia Mara Campos de. Vinte Anos da Convenção Belém do Pará e a Lei Maria da Penha. *Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 23, n. 2:352, p. 501-517, 2015.
- BANDEIRA, Lourdes Maria; AMARAL, Marcela. Violência, corpo e sexualidade: um balanço da produção acadêmica no campo de estudos feministas, gênero e raça/cor/etnia. *Revista Brasileira De Sociologia - RBS*, v. 5, n. 11, p. 48-85, 2017.
- BANDEIRA, Lourdes Maria. Violência de gênero: a construção de um campo teórico e de investigação. *Sociedade e Estado*, v. 29, n. 2, p. 449-469, 2014.
- BANDEIRA, Lourdes Maria. *Fortalecimento da Secretaria Especial de Política para as Mulheres Avançar na Tranversalidade da Perspectiva de Gênero nas Políticas Públicas*. Brasília: CEPAL, janeiro de 2005.
- BARDIN, Laurence. *Análise de Conteúdo*. Tradução de Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. Edições 70, 1977.
- BARSTED, Leila Linhares. O avanço legislativo no enfrentamento da violência contra as mulheres. Rio de Janeiro: *Revista da EMERJ*, v. 15, n. 57 (Edição Especial), p. 90-110, 2012.
- BARSTED, Leila Linhares. *O feminismo e o enfrentamento da violência contra as mulheres no Brasil*. In: SARDENBERG, C. M. B., and TAVARES, M. S. (Comps.). *Violência de gênero contra mulheres: suas diferentes faces e estratégias de enfrentamento e monitoramento* [online]. Salvador: EDUFBA, 2016, p. 17-40. Bahianas collection, vol. 19. ISBN 978-85-232-2016-7.
- BIROLI, Flávia. *Gênero, neoconservadorismo e democracia* [recurso eletrônico]: disputas e retrocessos na América Latina. Flávia Biroli, Maria das Dores Campos Machado, Juan Marco Vaggione. São Paulo: Boitempo, 2020.
- BLAY, Eva Alterman. Violência contra a mulher e políticas públicas. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 17, p. 87-98, 2003.

BRASIL. Política Nacional de Assistência Social – PNAS. Brasília, DF: MDS, 2004.

BRASIL. Política Nacional de Educação Permanente do SUAS. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – Brasília, DF: MDS, 2013, 57 p.

COLLINS, Patricia Hill; BILGE, Sirma. *Interseccionalidade*. Tradução Rane Souza. São Paulo: Boitempo, 2020.

COUTO, Vinícius Assis; ROCHA, Rafael L. S.; RIBEIRO, Ludmila; SILVEIRA, Andrea Maria. Intersetorialidade e ações de combate à violência contra a mulher. *Revista Estudos Feministas*, v. 26, n. 2, p. 1-19, 2018.

DIMAGGIO, Paul; POWELL, Walter. Le néo-institutionnalisme dans l'analyse des organisations. *Politix*, n. 40, p. 113-154, 1997.

FRASER, Nancy. Talking about Needs: Interpretive Contests as Political Conflicts in Welfare-State Societies. *Ethics*, v. 99, n. 2, p. 291-313, 1989.

GARCIA, Leila Posenato. A magnitude invisível da violência contra a mulher. Editorial. *Epidemiologia Serv. Saúde*, Brasília, v. 25, n. 3, p. 451-454, 2016.

GIL, Antônio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As Três Versões do Neo-Institucionalismo. *Lua Nova*, p. 193-224, 2003.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). De Política Pública à Ideologia de Gênero: O Processo de (Des)Institucionalização das Políticas para as Mulheres de 2003 a 2020. *Texto para discussão (2866)*. Brasília (DF): Rio de Janeiro, 2023.

KABEER, Naila. Desde as contribuições feministas, para um quadro analítico: as desigualdades de gênero em uma perspectiva institucional. *Revista Feminismos*, v. 1, n. 1, p. 1-46, 2013.

KING, Gary; KEOHANE, Robert O.; VERBA, Sidney. *Designing social inquiry: scientific inference in qualitative research*. Princeton: Princeton University Press: 1994.

LETTIEREI, Angelina; NAKANO, Ana Márcia Spanó; RODRIGUES, Daniela Taysa. Violência contra a mulher: a visibilidade do problema para um grupo de profissionais de saúde. *Rev. esc. enferm. USP*, v. 42, n. 3, p. 467-473, 2008.

MONTENEGRO, Renan Holanda. Desenho de pesquisa, inferência e causalidade em Ciência Política. *Revista Agenda Política*, v. 4, n. 2, p. 276-301, 2016.

PINTO, Tatiane de Oliveira; OLIVEIRA, Isabelli Andrade de. Mapeando a transversalidade de gênero em políticas sociais: Um estudo no município de Seropédica, Baixada Fluminense – RJ. *Pensata*, v. 9, n. 2, p. 1-24, 2021.

PASINATO, Wânia. Oito anos da Lei Maria da Penha: Entre Avanços, Obstáculos e Desafios. *Estudos Feministas*, v. 23, n. 2, p. 533-545, 2015.

PEREIRA, Karine Yanne de Lima; TEIXEIRA, Solange Maria. Redes e intersetorialidade nas políticas sociais: reflexões sobre sua concepção na política de assistência social. *Textos & Contextos (Porto Alegre)*, v. 12, n. 1, p. 114-127, 2013.

PERISSINOTTO, Renato; STUMM, Micheli Gonçalves. A virada ideacional: quando e como ideias importam. *Revista de Sociologia e Política*, v. 25, n. 64, p. 121–148, dez. 2017.

PINTO, Céli Regina Jardim. *Uma história do feminismo no Brasil*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

SANTOS, Cecília MacDowell. Da delegacia da mulher à Lei Maria da Penha: absorção/tradução de demandas feministas pelo Estado. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 89, p. 153-170, 2010.

SEGATO, Rita. *La escrita en el cuerpo de las mujeres asesinadas en Ciudad Juárez*. Buenos Aires: Tinta Limón, 2013.

SEROPÉDICA [Município]. *Lei nº 419, de 26 de dezembro de 2011*. Dispõe sobre criação do Núcleo Integrado de Atendimento à Mulher – NIAM, 2011.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. Porto Alegre: *Sociologias*, ano 8, n. 16, p. 20-45, 2006.

THÉRET, Bruno. As instituições entre as estruturas e as ações. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 58, p. 225–254, 2003.

TRAVASSOS, C.; Castro, M. S. M. Determinantes e Desigualdades Sociais no Acesso e na Utilização de Serviços de Saúde. In: GIOVANELLE, L.; ESCOREL, S.; LOBATO, L. V. C.; NORONHA, J. C.; CARVALHO, A. I. (Eds.). *Políticas e sistemas de saúde no Brasil [online]*. 2nd ed. rev. and enl. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2012. ISBN: 978-85-7541-349-4.

WU, Xun; RAMESH, M.; HOWLETT, Michael; FRITZEN, Scott. *Guia de políticas públicas: gerenciando processos*. Traduzido por Ricardo Avelar de Souza. Brasília: Enap, 2014.