

## **Saberes compartilhados: pesquisa-ação em políticas públicas voltadas à mulher**

*Shared knowledge: action research in public policies aimed at women*

*Conocimiento compartido: investigación de acción en políticas públicas dirigidas a mujeres*

*Tamara de Souza Brandão Guaraldo<sup>1</sup>  
Celia Maria Retz Godoy dos Santos<sup>2</sup>  
Daniele Mendes de Melo<sup>3</sup>*

**Resumo:** O presente trabalho aborda a questão das políticas públicas diante das ofensas aos direitos humanos das mulheres trazendo elementos que auxiliam na compreensão do que essas representam no Estado prestacional, mediante a apresentação de uma iniciativa realizada na cidade de Bauru-SP que visa à comunicação intersetorial na rede de atendimento à mulher em situação de violência doméstica e familiar na cidade. A pesquisa utiliza o método social exploratório e como técnica de coleta de dados, utiliza tanto a pesquisa bibliográfica sobre o tema políticas públicas, quanto à pesquisa-ação em uma oficina voltada a agentes que atuam no atendimento à mulher em situação de violência. As políticas públicas existem para mediar às relações entre o Estado e a sociedade, e assim contribuir para a solução de problemas sociais. Na pesquisa-ação realizada, todos os representantes dos setores mencionados discutiram em profundidade os pontos vulneráveis do atendimento à mulher em situação de violência na cidade de Bauru. O encontro favoreceu a troca de informações de setores que raramente comunicavam-se entre si, e os resultados ampliaram as capacidades de compreensão dos envolvidos e suas práticas, o que pode favorecer as mudanças necessárias para a concretização de um atendimento humanizado.

**Palavras-chave:** Políticas públicas. Pesquisa-ação. Mulheres. Violência de gênero.

**Abstract:** The present work addresses the issue of public policies in the face of offenses against the human rights of women, bringing elements that help in the understanding of what they represent in the service state, through the presentation of an initiative carried out in the city of

<sup>1</sup> Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP), Brasil. E-mail: tamara.guaraldo@unesp.br.

<sup>2</sup> Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP), Brasil. E-mail: celia.retz@unesp.br.

<sup>3</sup> Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP), Brasil. E-mail: dmendmel@gmail.com.

Bauru-SP that aims at intersectoral communication in service network for women in situations of domestic and family violence in the city. The research uses the social exploratory method and as a data collection technique, it uses both bibliographic research on the topic of public policies, as well as action research in a workshop aimed at agents who work in assisting women in situations of violence. Public policies exist to mediate relations between the State and society, and thus contribute to the solution of social problems. In the action research carried out, all representatives of the mentioned sectors discussed in depth the vulnerable points of assistance to women in situations of violence in the city of Bauru. The meeting favored the exchange of information from sectors that rarely communicated with each other, and the results expanded the comprehension capacities of those involved and their practices, which can favor the necessary changes for the realization of humanized care.

**Keywords:** Public policy. Action research. Women. Gender-based violence.

**Resumen:** Este artículo aborda el tema de las políticas públicas frente a los delitos contra los derechos humanos de las mujeres, aportando elementos que ayudan a comprender lo que representan en el estado de servicio, a través de la presentación de una iniciativa llevada a cabo en la ciudad de Bauru-SP que apunta a la comunicación intersectorial en red de servicios para mujeres en situaciones de violencia doméstica y familiar en la ciudad. La investigación utiliza el método de investigación exploratoria y social y, como técnica de recolección de datos, utiliza tanto la investigación bibliográfica sobre el tema de las políticas públicas, como la investigación acción en un taller dirigido a agentes que trabajan para ayudar a las mujeres en situaciones de violencia. Existen políticas públicas para mediar las relaciones entre el Estado y la sociedad y, por lo tanto, contribuir a la solución de los problemas sociales. En la investigación de acción realizada, todos los representantes de los sectores mencionados discutieron en profundidad los puntos vulnerables de asistencia a las mujeres en situaciones de violencia en la ciudad de Bauru. La reunión favoreció el intercambio de información de sectores que rara vez se comunicaban entre sí, y los resultados ampliaron las capacidades de comprensión de los involucrados y sus prácticas, lo que puede favorecer los cambios necesarios para la realización de la atención humanizada.

**Palabras-clave:** Políticas públicas. Investigación acción. Mujeres. Violencia de género.

## INTRODUÇÃO

Para a Organização das Nações Unidas (2015) a violência de gênero assume diferentes formas, dificultando a construção de uma resposta padrão para todos os casos. Nesta perspectiva, a violência contra a mulher é qualquer ato de violência que tenha por base o gênero, seja uma agressão de natureza física, sexual ou psicológica (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2015). No Brasil, com a introdução no ordenamento jurídico da Lei 11.340/2006 (BRASIL, 2006), doravante denominada Lei Maria da Penha (LMP), introjetou-se, além de

uma persecução penal mais adequada contra os agressores homens, em uma legislação desatualizada e misógina que clamou por uma intervenção internacional para que pudesse o Estado responsabilizar os réus (a história de Maria da Penha contextualiza a realidade das mulheres em situação de violência até a vigência da Lei 11.340, de 07 de agosto de 2006), a necessidade de políticas públicas que visassem à educação, prevenção e coibição da violência doméstica e familiar contra a mulher.

Foi a partir da Lei Maria da Penha que a violência contra as mulheres deixou a esfera privada das diversas formações familiares e passou a ser compreendida em sua complexidade, a de que essa violência constitui uma ofensa aos direitos humanos das mulheres: deste modo, observa-se uma admissão do Estado de que delitos cometidos contra as mulheres tem por base a violência de gênero. Assim, no linguajar técnico-jurídico, a maior parte dos delitos praticados contra a mulher, em razão do gênero tem a persecução criminal iniciada mediante uma ação penal pública incondicionada. A criminalização de condutas dos homens autores de violência não é, todavia, o meio efetivo para extirpar a violência cometida por parceiros íntimos ou familiares que ocorre em larga escala social. Tipificar um agir do parceiro ou familiar como crime é, antes de tudo, reconhecer a falência do Estado no seu papel educativo e preventivo.

Partindo-se do abstrato para o concreto, ou seja, da colocação em prática das diretrizes estabelecidas na legislação junto à rede de enfrentamento à violência doméstica e familiar, este artigo visa discutir o papel das políticas públicas diante das ofensas aos direitos humanos das mulheres trazendo elementos que auxiliam na compreensão do que representa essas políticas públicas no Estado prestacional, mediante a apresentação de uma iniciativa realizada na cidade de Bauru-SP que visa à comunicação intersetorial na rede de atendimento à mulher em situação de violência doméstica e familiar na cidade.

A pesquisa utiliza o método social exploratório. De acordo com Gil (2009), esse método envolve a familiarização do tema pautado nas análises bibliográficas, documentais e de exemplos que proporcionem melhor compreensão do problema. Para Marconi e Lakatos (2008) a pesquisa exploratória tem três finalidades, sendo elas: desenvolver suposições, propiciar a familiarização do pesquisador com o fato ou alterar e clarear conceitos. Os estudos exploratórios têm como objetivo realizar análises práticas e teóricas, para que desta forma produza informações consistentes. O estudo utilizou como técnica de coleta de dados, a pesquisa bibliográfica a partir do levantamento de referenciais teóricos e documentos publicados sobre o tema políticas públicas. E quanto à iniciativa apresentada, esta foi realizada por meio de pesquisa-ação, que segundo Thiollent:

[...] é um tipo de pesquisa social com base empírica que é concebida e realizada em estreita associação com uma ação ou com a resolução de um problema coletivo e no qual os pesquisadores e os participantes representativos da situação ou do problema estão envolvidos do modo cooperativo ou participativo. (THIOLLENT, 2005, p. 14).

Assim, os pesquisadores não observam apenas o problema, eles interagem, se identificam e participam do desenvolvimento do fato observado. Gil considera este tipo de pesquisa como uma intervenção direta do pesquisador no projeto, e que se caracteriza pelo: “[...] envolvimento dos pesquisadores e dos pesquisados no processo de pesquisa”. (GIL, 2009, p. 31). A experiência relatada refere-se a evento de extensão realizado pelas autoras na cidade de Bauru-SP, no dia 09 de outubro de 2018, no qual por meio de discussões em grupos, temas referentes à prevenção à violência contra a mulher foram abordados.

## **1 POLÍTICAS PÚBLICAS DE PREVENÇÃO À VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES**

Política pública, no conceito de Maria Paula Dallari Bucci, “é expressão que abrange todas as formas de atuação do Estado, dentro de uma perspectiva de processos juridicamente articulados” (BUCCI, 2006, *apud* CANELA JUNIOR, 2011). É o meio pelo qual o poder estatal deve implementar os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, insculpidos no artigo 3º da Constituição Federal (BRASIL, 1988), de “construir uma sociedade livre, justa e solidária” (inciso I), “garantir o desenvolvimento nacional” (inciso II), “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (inciso III) e “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” (inciso IV). Somente a efetivação dos direitos fundamentais sociais dará forma à igualdade abstratamente previsto no artigo 5º, da CF, e as políticas públicas constituem o seu veículo material (CANELA JUNIOR, 2011).

A compreensão e extensão do direito das pessoas perpassa sucessivos períodos históricos associada a uma relação imediata com o Estado, onde se insere a sua organização, exercício do poder e sua limitação, como também os fins desse Estado. Quando se trata aqui dos direitos das pessoas em concreto e sua inserção na sociedade aborda-se sua concepção para o Estado Social de Direito, que ocorreu após a transição do liberalismo, mudança ocorrida nos séculos XX e XXI (MIRANDA, 2018). Até então a assunção da ideia de um Estado mínimo, não intervencionista, não necessitava de grande estrutura, uma vez que sua vocação era meramente limitativa do poder estatal. O Estado liberal, porque centrado na proteção da

liberdade individual, circunscrevia-se a um número reduzido de serviços públicos, sem preocupar-se com as questões sociais mais abrangentes. (CANELA JUNIOR, 2013). Patente a dicotomia do significado de liberdade e igualdade perante a concepção liberal e a social. Naquela, igualdade é a titularidade dos direitos e demanda liberdade para todos enquanto nesta a igualdade é a concreta liberdade de agir e a liberdade a própria igualdade puxada para a ação.

Igualdade material não se oferece, cria-se; não se propõe, efetiva-se; não é um princípio, mas uma consequência.”, ressalta o constitucionalista português para, depois, concluir que o “conteúdo do direito de igualdade consiste num comportamento positivo, num *dare* ou num *facere* (MIRANDA, 2018, p. 31).

Estado Social, dignidade da pessoa humana e democracia igualitária formam a tríade do princípio da igualdade material para que seja atingido um “nível ótimo” em liberdade real de todos. Somente a igualdade garante que a liberdade não se torne um privilégio de grupos. (HÄBERLE, 2019). Desse modo, quando se fala em reversão da desigualdade de gênero, está-se falando, em última análise, da promoção da liberdade e do seu usufruto de forma igualitária. A autorregulamentação social é insuficiente para atingir essa liberdade por meio da igualdade. Requer atuação prestacional e dirigente do Estado. O princípio da igualdade está interligado, assim, ao Estado prestacional, promotor dos direitos fundamentais. A falta de condições seguras de vida faz da liberdade garantida um abstrato vazio (HÄBERLE, 2019). Instituir a igualdade entre homens e mulheres significa, então, favorecer o exercício igualitário de liberdade na sociedade para ambos. A liberdade abstratamente prevista passa a ser entendida como liberdade da vida social na sua forma mais abrangente, qual seja, na vida pública e privada. Analisada como um todo, sob diferentes formas, passa a ser um bem comum público. Somente por esse processo permanente, aberto, a liberdade, pública e por muito tempo negligenciada na esfera privada, propiciará uma vida livre, em equilíbrio social e humanidade (HÄBERLE, 2019). Robert Alexy estabeleceu a ideia-chave substantiva da dignidade da pessoa humana asseverando que esta requer a liberdade de fato e o princípio da liberdade requer direitos sociais (ALEXY, 2015).

A dignidade da pessoa humana passa a ser interpretada sob uma dupla dimensão: como limite à atuação estatal, protegendo o indivíduo contra qualquer forma de coisificação, e como tarefa do Estado e da sociedade, pois exige dos órgãos estatais e da coletividade prestações positivas de promoção e proteção criando condições materiais e emocionais que viabilizem seu gozo (BAEZ, 2015). Para Sarlet (2018), liberdade e igualdade também são indissociáveis da dignidade da pessoa humana de modo que o reconhecimento de direitos fundamentais está estreitamente vinculado à proteção das liberdades pessoais e da isonomia. Assume como

incontroverso que o direito à vida e à integridade física e corporal garantem o substrato indispensável à expressão da dignidade.

Desde o processo de democratização iniciado com a adesão de países signatários da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) as Constituições dos Estados passaram a disciplinar programas de ação estatal hábeis a direcionar a conduta dos órgãos do Estado para a satisfação dos direitos fundamentais sociais (CANELA JUNIOR, 2011). Para que as garantias ali estatuídas deixem o plano formal e passem a integrar a realidade social, a atuação estatal assume o papel de uma chave conversora para estabelecer o que Fábio Konder Comparato chamou de um “trabalho de programação” a fim de que seja estabelecida uma “igualdade básica de condições de vida”. O Estado contemporâneo deixa de ser o Estado produtor de leis para se tornar o de políticas, ou, o de programas de ação governamental (COMPARATO, In: *1º Encontro Brasileiro de Direitos Humanos, apud CANELA JUNIOR, 2011*).

É o que Jessé de Souza (2000 *apud MALISKA, 2015*) sintetizou ao afirmar que as ideias não existem independentemente das coisas lá fora, pertencentes a um mundo material fora de nós. Esse mundo externo é socialmente construído e compartilhado pelos homens. É o mundo existente e não qualquer outro que poderia ter existido em seu lugar. Ideias e práticas estão, dessa forma, intrinsecamente associadas a instituições sociais, de forma que estas não podem ser concebidas sem a ação daquelas.

As normas jurídicas devem, portanto, servir de correia de transmissão que liga normas gerais e abstratas de natureza social a resultados concretos e efetivos. Um dos meios de conquistar ganhos de equidade através da lei é empregá-la como teia de articulação institucional de políticas públicas. Somente assim o direito pode favorecer a efetivação da igualdade substancial agregando funcionalidade às políticas públicas das quais eles dependem (COUTINHO, 2013).

Em se tratando da mulher em situação de violência, esse conjunto articulado de ações que visa coibir a violência doméstica e familiar, como é de se imaginar, é bastante complexo, porque resultante da sociedade e sua cultura, que produz sua linguagem e sua cultura como resultado de um conjunto de interações, retroações, acasos que constituem o mundo fenomênico. Edgar Morin discorre sobre a complexidade como um tecido de acontecimentos para concluir que “os indivíduos produzem a sociedade que produz os indivíduos” (MORIN, 2011, p. 74).

As condições culturais e sociais, de acordo com o filósofo, são determinantes da complexidade da autonomia humana:

Para sermos nós mesmos precisamos aprender uma linguagem, uma cultura, um saber, e é preciso que esta própria cultura seja bastante variada para que possamos escolher no estoque das ideias existentes e refletir de maneira autônoma. Portanto, esta autonomia se alimenta de dependência; nós dependemos de uma educação, de uma linguagem, de uma cultura, de uma sociedade, dependemos claro de um cérebro, ele mesmo produto de um programa genético, e dependemos também de nossos genes (MORIN, 2011, p. 66).

Somente o trabalho multidisciplinar e intersetorial abarca cada compartimento reflexivo da violência na sociedade, emaranhando-se entre si para produzir um novo efeito sobre ela, o que lembra o processo do turbilhão, mencionado pelo citado autor, de forma que “[...] nós, indivíduos somos os produtores de um processo de reprodução que é anterior a nós” (MORIN, 2011, p. 74).

A implementação de medidas para erradicar preconceitos, estereótipos e práticas que são a principal causa da violência de gênero contra as mulheres incluem obrigações dirigidas a todas as áreas de ação do Estado, incluindo os seus três poderes, no nível federal, estadual e municipal. Todas as formas de expressão do poder estatal constituem-se, assim, em instrumentos para a consecução dos fins do Estado, não podendo ser consideradas como um fim em si mesmas (CANELA JUNIOR, 2011).

À Administração cabe o papel da “determinação e conformação material” das leis e das decisões políticas a serem executadas no nível administrativo, porquanto representam instrumentos de ação dos governos, o *government by policies* em substituição ao *government by law* (DANIEL, 2013, p. 114). A Constituição regula a atuação do Estado, relativamente aos seus três poderes, a fim de que sejam realizadas as metas de efetivação dos direitos fundamentais nela previstos. Por essa razão, o conceito de políticas públicas baseia-se em modelos de “ações”, “programas” ou “atividades públicas” (DANIEL, 2013, p. 114).

A centralidade do desenvolvimento de políticas públicas de prevenção à violência contra as mulheres é estabelecida nos documentos internacionais de direitos humanos como de responsabilidade estatal. Juntamente com o estudo das causas e consequências da violência contra as mulheres são fixadas diretrizes para que o Estado, 1) prioritariamente, construa e sustente estratégias sólidas e multissetoriais, coordenadas em nível nacional e local e 2) busque o fortalecimento da base de conhecimentos relacionadas a todas as formas de violência contra as mulheres, para que informem as políticas públicas e as estratégias de desenvolvimento (PASINATO; MACHADO; ÁVILA, 2019).

A atividade de prevenção da violência tem sido subdividida em primária, secundária e terciária. Pelas primeiras, entendem-se aquelas destinadas à população em geral, têm caráter educativo, com foco nas causas subjacentes à violência doméstica relacionadas à visão estereotipada sobre gênero, ou seja, os papéis sociais entre homens e mulheres. A prevenção secundária visa alcançar indivíduos em elevada situação de risco de sofrer ou praticar a violência doméstica ou intervenções imediatas após a violência. Por fim, a prevenção terciária abrange intervenções de longo prazo como os programas de apoio às vítimas e de responsabilização do agressor. Ainda nesta última situam-se as respostas do sistema de justiça, com o mesmo propósito preventivo para evitar a reiteração da violência a longo prazo (PASINATO; MACHADO; ÁVILA, 2019).

Importante frisar que a subdivisão trazida pela autora não consiste em uma catalogação, com atuações estanques, mas é meramente representativa de um modo de interpretar o papel interventivo do Estado a curto, médio e longo prazo. Não se pode ignorar que políticas ditas universalistas, normalmente neutras e igualitárias, acabam por gerar exclusão racial e social. Carneiro afirma que:

Para que elas possam corresponder a essa concepção ideal, é mister reconhecer os fatores que vêm determinando a reprodução das desigualdades que elas eternizam e tomar a focalização (expressão utilizada em contraposição à política universalista) como instrumento de correção desses desvios históricos, e não como alternativa de política social. (CARNEIRO, 2011, p. 99).

Em outras palavras, propõe a autora o estabelecimento de políticas públicas interseccionais, abrangentes das múltiplas formas de opressão que o racismo e sexismo, conjuntamente, impõem às mulheres negras.

A temática da violência de gênero não pode ficar restrita a uma análise isolada da mulher como um “ente genérico”, descontextualizada e desenhada de modo uniforme pelos legisladores e operadores do direito. É premente a realização do cruzamento das vulnerabilidades da mulher para a ela alocar o aparato estatal disponível a sua proteção e de seus filhos. Diferenciais exclusivos de subgrupo de mulheres, relacionados a suas “identidades sociais, tais como classe, casta, raça, cor, etnia, religião, origem nacional e orientação sexual, são “diferenças que fazem diferença”, na forma como vários grupos de mulheres vivenciam a discriminação” (CRENSHAW, 2002, p. 171).

Medidas de enfrentamento e prevenção à violência são amplas e complexas, uma vez que implicam intervenção imediata, a curto, médio e longo prazo, sempre tendo por pressuposto

que a violência contra as mulheres se assenta na desigualdade de gênero, que produz e reproduz a violência por sucessivas gerações. Sem o emprego de estratégias educativas no presente, com vistas à reversão desse ciclo vitimizador da mulher, a vulnerabilidade desta tende a se manter na sociedade.

Projetos de proteção integrada da mulher nas áreas de saúde, cursos profissionalizantes, obtenção de emprego, que podem ser considerados como de curto e médio prazos, podem ser empreendidos juntamente com prevenção a longo prazo, realizada através da educação com crianças e adolescentes. As medidas de prevenção e de educação são estratégicas para coibir a reprodução social da violência e da discriminação baseadas no gênero (PASINATO, 2010).

Atividades que variam de práticas esportivas, yoga, dança, artesanato até as dinâmicas de grupo de mulheres em situação de violência buscam o restabelecimento de sua autoestima. De outro lado e não menos importante, homens agressores participam de sessões reflexivas sobre a lógica automática e equivocada da violência, bem como compreendem que também desempenham um papel estereotipado.

A não implementação de tais políticas representa, além da falta de boa vontade política para o enfrentamento da raiz do problema da violência doméstica e familiar contra a mulher, a permanente opção estatal pela retribuição repressiva ao invés da adoção de medidas preventivas, sob uma perspectiva vitimocêntrica e restauradora, na contramão da moderna política criminal. Os encarceramentos massivos, no Brasil<sup>4</sup>, contam com a agravante das “falhas estruturais e falência de políticas públicas”, além do “quadro de violação massiva e persistente dos direitos fundamentais”, conforme reconheceu o Supremo Tribunal Federal nos autos da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347<sup>5</sup> (BRASIL, 2016). Diante desse quadro reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal, órgão máximo do Poder Judiciário, de que o sistema penitenciário nacional se encontra em “estado de coisas inconstitucional”, impõe-se uma revisão de conduta dos governantes, legisladores e operadores da lei, para que voltem sua atenção ao enfrentamento das causas da desigualdade de gênero em nossa sociedade, mediante a alocação de recursos humanos e financeiros e o emprego de mecanismos de monitoração de

---

<sup>4</sup> O Cadastro Nacional de Presos, elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça e publicado em agosto/2018 constatou que 40,03% das pessoas privadas da liberdade eram presos provisórios (Gráfico 5). Interessa, ainda, para nossa análise, a Tabela 11, que traz, dentre os tipos penais mais recorrentes imputados às pessoas privadas de liberdade, delitos catalogados sob a denominação “Lei Maria da Penha”, em 12º lugar, com 0,96% dos casos.

<sup>5</sup> O próprio STF, no julgamento do RE n. 641.320/RS, em 2016, determinou a adoção de providências, algumas encaminhadas ao CNJ, para que fosse criado o cadastro nacional de presos, conforme esclarece a então Presidenta do Conselho Nacional de Justiça, Ministra Cármen Lúcia, na Apresentação do aludido Cadastro.

medidas e programas integrados de prevenção e combate a todas as formas de violência. Nesta linha de atuação, no dia 09 de outubro a Unesp de Bauru organizou o evento extensionista “Oficina de Estudos e Formação: Faces do Atendimento à Mulher”, com o objetivo de promover o encontro e discussão entre os agentes que atuam no atendimento à mulher em situação de violência na cidade de Bauru, descrito a seguir como ação concreta que exige respostas da sociedade em todos os âmbitos.

## **2 A PREVENÇÃO NA PRÁTICA: OFICINAS DE ESTUDOS E FORMAÇÃO**

Nos documentos internacionais o conceito de “violência contra as mulheres” especifica que está ela baseada no gênero, o que significa que “a violência é dirigida contra uma mulher porque ela é mulher ou que afeta as mulheres desproporcionalmente” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1992), o que constitui violação de seus direitos humanos segundo o Comitê para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, CEDAW é a sua sigla em inglês. O CEDAW reconheceu, na Recomendação Geral nº 35 (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2019) que a expressão “violência de gênero contra as mulheres” contribui para a “compreensão dessa violência como um problema social e não individual, requerendo respostas abrangentes, para além de eventos específicos, agressores individuais e vítimas/sobreviventes” (item II.9). Didaticamente, Silvia Pimentel, que integrou o Comitê até 2005, esclarece que a CEDAW:

[...] é a grande Carta Magna dos direitos das mulheres e simboliza o resultado de inúmeros avanços principiológicos, normativos e políticos construídos nas últimas décadas, em um grande esforço global de edificação de uma ordem internacional de respeito à dignidade de todo e qualquer ser humano (PIMENTEL, 2008, p.17).

Pimentel (2008) explica, ainda, que as “Recomendações Gerais” (acima se mencionou a de número 19 e 35) buscam interpretar os direitos e princípios previstos na Convenção (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1979).

Internamente, o poder público, juntamente com a família e a sociedade, foram designados para criar as condições necessárias para o efetivo exercício dos direitos fundamentais das mulheres, inerentes à pessoa humana, devendo ser-lhes asseguradas as oportunidades e facilidades para viver sem violência, preservando sua saúde física e mental (artigo 2º, LMP). Por meio de políticas públicas o Estado deverá garantir os direitos humanos das mulheres no âmbito das relações domésticas e familiares (artigo 3º, §1º, LMP). Compreensivas da violência em todas as suas manifestações, tais políticas devem considerar

todas as formas da violência (física, psicológica, moral, sexual e patrimonial), as intensidades em que se apresentam (desde o sexismo cultural até o feminicídio) e suas variáveis interseccionais, que impõem, muitas vezes, um duplo ou triplo gravame sobre a mesma mulher, no intercruzamento da raça, classe social, orientação sexual, religião, etnia.

Esse conjunto articulado de ações, denominado políticas públicas, previsto no artigo 8º, da LMP, tem várias diretrizes que foram desenvolvidas conjuntamente por seus diversos atores que se reuniram para uma abordagem intersetorial das deficiências verificadas nos serviços públicos destinados à mulher em situação de violência, no evento que ocorreu na UNESP/BAURU no dia 09 de outubro de 2018.

Foi um evento organizado pelas autoras, que pesquisam e/ou atuam na temática em questão, e foi elaborado especialmente voltado aos membros de organizações que trabalham no atendimento à mulher em situação de violência na cidade de Bauru-SP, para que em grupos organizados pudessem ter um espaço de comunicação e reflexão sobre sua prática profissional e questões referentes à prevenção e ao atendimento a esse público específico de mulheres.

Um dos fatores para a escolha desta metodologia foi a possibilidade de envolver diferentes agentes, numa modalidade de pesquisa, na qual o pesquisador interage com o grupo escolhido, estimulando e participando ao mesmo tempo. A pesquisa-ação visa à coprodução de conhecimentos entre os participantes e pesquisadores, e todas as contribuições são levadas a sério, ela permite a transformação dos envolvidos, e os significados construídos no processo de investigação conduzem à ação social (GREENWOOD; LEVIN, 2006).

A elaboração e organização geral do evento foi fruto de um projeto de pesquisa e extensão denominado “Pesquisa-ação e gestão do conhecimento: faces e intersetorialidade do atendimento à mulher em situação de violência”, um projeto conjunto de docentes da Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação (FAAC) e da Faculdade de Ciências (FC) da Unesp Bauru. Os apoiadores foram a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB- Bauru grupo “Todas por Ela”), a Fundação para o Desenvolvimento de Bauru (FUNDEB) e a Secretaria de Bem Estar Social do município de Bauru - SEBES.

Participaram do evento 120 pessoas, dentre as quais membros do Anexo de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher de Bauru, da Procuradoria da República, do Conselho Municipal de Políticas para as Mulheres de Bauru, membros da Delegacia da Mulher de Bauru, do ‘OAB por Elas’; do projeto social “Consultório na rua”, membros da Maternidade Santa Izabel, Grupo PET – programa profissionalizante composto por professores e alunos de educação física e psicologia da Unesp –, Projeto ‘O mundo que a gente quer’ (grupo reflexivo

de apenas homens), Secretaria Municipal de Saúde, Secretaria Municipal de Habilitação, Secretaria do Bem-Estar Social, policiais civis e militares, psicólogos e assistentes sociais e servidores do Tribunal de Justiça.

Dentre as diretrizes exploradas na ocasião, merecem destaque cinco delas, direta ou indiretamente previstas na legislação em referência, que podem ser consideradas “Medidas Integradas de Prevenção”:

1) A intersetorialidade nas áreas de segurança pública, assistência social, saúde, educação, trabalho e habitação em integração operacional com o Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública, prevista no inciso I, do artigo 8º, da LMP (inciso I), uma vez que o evento reuniu representantes de todos os setores acima nomeados;

2) A promoção de estudos e informações relevantes com a perspectiva de gênero (e de raça ou etnia), concernentes às causas, às consequências e à frequência da violência doméstica e familiar contra a mulher, para a sistematização de dados e o propósito de avaliação periódica dos resultados das medidas adotadas (inciso II). Em uma tarde/noite de imersão (o evento estendeu-se das 14:00 horas até às 22:00 horas) todos os representantes dos setores mencionados discutiram em profundidade os pontos vulneráveis do atendimento à mulher em situação de violência na cidade de Bauru. O encontro favoreceu a troca de informações de setores que raramente comunicavam-se entre si;

3) A comunicação social desempenhou papel decisivo: cuidou da interação e do diálogo intersetorial dos agentes envolvidos com a temática da violência (diretriz associada indiretamente ao inciso III);

4) A prevenção e o enfrentamento da violência foram registrados em uma “carta de intenções” às autoridades públicas e à sociedade em geral para o aperfeiçoamento dos direitos humanos das mulheres na cidade de Bauru (inciso V);

5) Propiciou-se a capacitação das Polícias Civil e Militar e dos profissionais mencionados no inciso I quanto às questões de gênero, raça e etnia (VII) através das discussões grupais mistas realizadas.

O resultado dessa interação dos mais variados setores de atendimento da mulher em situação de violência na cidade de Bauru foi a de pensar a própria infraestrutura dos serviços oferecidos a essas mulheres e que são na prática, a efetivação da política pública. Discutir a infraestrutura dos serviços oferecidos requer que todos os envolvidos conheçam o que cada organismo faz e saibam como encaminhar e orientar as demandas apresentadas pelas usuárias dos serviços, para que a rede de atendimento funcione de forma articulada e com qualidade.

Também foi apontado pelos participantes da Oficina que, para que haja acolhimento da mulher em situação de violência, é preciso praticar a humanização do serviço e evitar a revitimização.

As principais dificuldades apontadas pelos participantes foi a falta de comunicação entre os organismos de atendimento na cidade, assim como a falta de formação e capacitação de forma continuada e permanente para que os agentes de atendimento possam prestar este atendimento humanizado.

Também teve destaque à questão da carência de informações sobre funcionamento e competências dos órgãos por partes dos agentes de atendimento, assim como a inexistência de um sistema de informações unificado, aliados a falta de planejamento no conjunto de recursos materiais para compartilhamento e melhor gestão destes recursos. Outro problema para se efetivar a implantação da política pública de enfrentamento à violência contra a mulher em Bauru é a falta de infraestrutura física adequada envolvendo a logística de atendimento à mulher na Delegacia de Defesa da Mulher (DDM).

Como possíveis soluções para os problemas enfrentados, os participantes apontaram que é preciso intensificar a divulgação sobre a rede de atendimento na cidade, assim como criar um sistema de informações unificado entre os organismos da rede. A inclusão de estratégias para fomentar a autonomia financeira da mulher e seu ingresso no mercado de trabalho também é fundamental para a superação e saída da situação de violência. Outro aspecto apontado foi a de pensar e planejar estratégias de atendimento que também contemplem o agressor, para que o ciclo seja rompido.

Por fim, os participantes propuseram a criação de um fórum de discussão dos agentes de atendimento em caráter permanente e constante, capacitação e formação dos agentes de desenvolvimento, ampliação de atendimento das DDM para 24 horas, assim como a unificação de estrutura física para os organismos que integram a rede de atendimento.

A expressividade numérica do encontro e a participação múltipla de atores atuantes nos serviços voltados à mulher em situação de violência na municipalidade denota a importância de encetar esforços para a consecução de políticas públicas, meio concreto de reverter a vulnerabilidade à qual está sujeita a mulher na sociedade, bem como reestabelecer as relações assimétricas de poder.

### **3 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

As políticas públicas existem para mediar às relações entre o Estado e a sociedade, e assim contribuir para a solução de problemas sociais. No Brasil a violência contra a mulher é

tema urgente e atual e exige ações de todas as áreas e níveis do Estado: federal, estadual e municipal.

A iniciativa realizada em Bauru-SP uniu as três esferas de atuação estatal, universidade e a sociedade civil organizada com o objetivo de discutir as diferentes faces da prevenção à violência e do atendimento prestado às mulheres em situação de violência. Como resultado da pesquisa-ação realizada durante o evento com os participantes, conseguiu-se um resumo dos principais problemas encontrados, assim como sugestões de especialistas, além da adesão destes nos processos de melhorias à prevenção à violência e também ao atendimento de mulheres em situação de violência. E ainda, um dos aspectos inovadores da pesquisa-ação se deve especialmente a três pontos: caráter participativo, impulso democrático e contribuição à mudança social. Ela beneficia seus participantes por meio de processos de autoconhecimento, informando e ajudando nas transformações, o que permite superar as lacunas existentes entre as políticas públicas e a prática (o que ocorre realmente). Os resultados ampliaram as capacidades de compreensão dos envolvidos e suas práticas, o que pode favorecer as mudanças necessárias para a concretização de um atendimento humanizado.

De tal modo, este tipo de pesquisa não deve ser confundido com um processo somente de autoavaliação; mas, sim, como uma prática reflexiva de ênfase social que se modifica continuamente em espirais de reflexão e ação entre todos os envolvidos que favorece: o esclarecimento e o diagnóstico de uma situação ou problema prático que se quer melhorar ou resolver; a formulação de estratégias de ação e melhoramento das políticas públicas; o desenvolvimento dessas estratégias e avaliação de suas eficiências; e a ampliação e compreensão de uma nova situação.

## REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. Tradução de Rogério Luiz Nery da Silva. Direitos fundamentais sociais e proporcionalidade. *In*: ALEXY, Robert; BAEZ, Narciso Leandro Xavier e SILVA, Rogério Luiz da (Orgs.). **Dignidade humana, direitos sociais e não-positivismo inclusivo**. Florianópolis: Qualis, 2015. p. 165-178.

BAEZ, Narciso Leandro Xavier. A morfologia dos direitos fundamentais e os problemas metodológicos da concepção de dignidade humana em Robert Alexy. *In*: ALEXY, Robert; BAEZ, Narciso Leandro Xavier e SILVA, Rogério Luiz da (Orgs.). **Dignidade humana, direitos sociais e não-positivismo inclusivo**. Florianópolis: Qualis, 2015. p. 39-90.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 25 mar.2020.

BRASIL. **Lei Maria da Penha**. Lei n. 11.340, de 07 de agosto de 2006. Presidência da República, 2006. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/111340.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111340.htm). Acesso em: 25 mar. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347/DF**. Relator: Ministro Marco Aurélio, 19 de fevereiro de 2016. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur339101/false>. Acesso em: 16 jun. 2020.

CANELA JUNIOR, Osvaldo. **Controle judicial de políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2011.

CANELA JUNIOR, Osvaldo. O orçamento e a “reserva do possível”: dimensionamento no controle judicial de políticas públicas. *In*: Grinover, Ada Pellegrini; Watanabe, Kazuo (Coords). **O Controle jurisdicional de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 225-236.

CARNEIRO, Sueli. **Racismo, sexismo e desigualdade no Brasil**. São Paulo: Selo Negro, 2011.

COUTINHO, Diogo Rosenthal. **Direito, desigualdade e desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2013.

CRENSHAW, Kimberlé. Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. **Rev. Estud. Fem.**, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 171-188, Jan. 2002.

DANIEL, Juliana Maia. Discricionariiedade administrativa em matéria de políticas públicas. *In*: Grinover, Ada Pellegrini; Watanabe, Kazuo (Coords). **O Controle jurisdicional de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 93-124.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

GREENWOOD, Davydd J.; LEVIN, Morten. Reconstruindo as relações entre universidade e sociedade por meio da pesquisa-ação. *In*: DENZIN, Norman K.; LINCOLN, Yvonna S. (Orgs.) **O planejamento da pesquisa qualitativa: teoria e abordagens**. Porto Alegre: Artmed, 2006. p. 91-113.

HÄBERLE, Peter. **Direitos fundamentais no Estado Prestacional**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2019.

MALISKA, Marcos Augusto. O princípio da proporcionalidade e os direitos fundamentais prestacionais. *In*: ALEXY, Robert; BAEZ, Narciso Leandro Xavier e SILVA, Rogério Luiz da (Orgs.). **Dignidade humana, direitos sociais e não-positivismo inclusivo**. Florianópolis: Qualis, 2015. p. 267-290.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia do trabalho científico**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MIRANDA, Jorge. **Direitos fundamentais**. 2. ed. Reimp. Coimbra: Edições Almedina, S.A., 2018.

MORIN, Edgar. **Introdução ao pensamento complexo**. Tradução Eliane Lisboa. 4. ed. Porto Alegre: Sulina, 2011.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. CIDH. **Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher**, [S.l.], 1979. Disponível em: [http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/convencao\\_cedaw.pdf](http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/convencao_cedaw.pdf). Acesso em: 04 nov.2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Recomendação Geral n. 19 do Comitê para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher**, [S.l.], 1992. Disponível em: [https://drive.google.com/file/d/1VQVCOV2Vd\\_aGA8ANNyZHH-JstmPrMQX0mUZtXrz\\_zT8/view](https://drive.google.com/file/d/1VQVCOV2Vd_aGA8ANNyZHH-JstmPrMQX0mUZtXrz_zT8/view). Acesso em: 16 jun. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Recomendação Geral n. 35 do Comitê para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher**, [S.l.], 2019. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/09/769f84bb4f9230f283050b7673aeb063.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Uma em cada três mulheres já sofreu violência sexual ou física**. [S.l.], 11/12/2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/uma-em-cada-tres-mulheres-ja-sofreu-violencia-sexual-ou-fisica-alertam-agencias-da-onu/>. Acesso em: 03 jan. 2020.

PASINATO, Wania. Lei Maria da Penha: Novas abordagens sobre velhas propostas. Onde avançamos? **Civitas - Revista de Ciências Sociais**, 2010, v. 10, n. 2, p. 216-232. Disponível em <https://doi.org/10.15448/1984-7289.2010.2.6484>. Acesso em 03 jun. 2020.

PASINATO, Wania. MACHADO, Bruno Amaral. ÁVILA, Thiago Pierobom de. Políticas públicas de prevenção à violência doméstica e familiar contra as mulheres. In: \_\_\_\_\_ (Coords). **Políticas públicas de prevenção à violência contra a mulher**. São Paulo: Marcial Pons; Brasília [DF]: Fundação Escola, 2019. p. 13-26.

PIMENTEL, Silvia. **Experiências e desafios: Comitê sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (CEDAW/ONU) – relatório bienal de minha participação**. Brasília: Secretaria Especial de Políticas Públicas para as Mulheres, 2008. Disponível em: <http://www.unfpa.org.br/Arquivos/cedaw.pdf>. Acesso em: 17 fev. 2020.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 13. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.

THIOLLENT, Michel. **Metodologia da Pesquisa Ação**. 14. ed. São Paulo: Cortez, 2005.