



Universidade de Brasília – UnB  
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas – FACE  
Programa de Pós-Graduação em Administração – PPGA  
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

THAYNARA DE CASTRO COSTA

**O QUE EXPLICA A EXISTÊNCIA DE INSTITUIÇÕES PRÓ-MULHERES EM  
MUNICÍPIOS BRASILEIROS?**

BRASÍLIA-DF

2023

THAYNARA DE CASTRO COSTA

**O QUE EXPLICA A EXISTÊNCIA DE INSTITUIÇÕES PRÓ-MULHERES EM  
MUNICÍPIOS BRASILEIROS?**

Projeto de Intervenção apresentado ao Programa de Pós-graduação em Administração da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília, como requisito parcial para a obtenção do Grau de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Dr. Adalmir de Oliveira Gomes

BRASÍLIA-DF

2023

**Relatório Técnico**

**Incentivo à criação e manutenção de instituições pró-mulheres em governos locais**

## 1. Introdução

A violência contra mulher é uma questão de saúde pública que possui raízes históricas e sociais, transcendendo localidades e questões macroestruturais. Também chamada de violência baseada em gênero, a violência contra mulher advém das relações desiguais entre homens e mulheres (UNITED NATIONS [UN], 1993), sendo que essas relações de dominação e poder estão ligadas às regras hierárquicas de gênero, como o “direito” do homem de controlar o comportamento da mulher (D’Oliveira et al., 2009).

O Brasil é um dos países com maior número de violência contra mulheres. Entre 2009 e 2019, foi registrado no Brasil um aumento na taxa de homicídios de mulheres nas residências equivalente a 10,6% (Cerqueira et al., 2021). Esses dados referem-se somente aos registros de mortes violentas, no entanto, a violência contra mulheres abarca também os casos de abuso, violência física, estupro, agressões com armas, violência psicológica, entre outras formas (Gomes & Avellaneda, 2021).

A Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, conhecida como Lei Maria da Penha, foi instituída no Brasil como um instrumento legal que visa coibir a violência contra as mulheres. Dentre as previsões, a referida lei estipula a criação de delegacias especializadas e unidades de apoio à mulher vítima da violência, além de prever penalidades mais severas aos agressores. A partir dessa lei, foram criadas diversas **instituições pró-mulheres (IPMs)**, conforme denominação de Gomes e Avellaneda (2021). As instituições pró-mulheres são instituições que prestam diferentes tipos de serviços de atendimento às mulheres vítimas de violência doméstica e familiar (Prosenewicz & Madeira, 2021).

Em razão das diferentes bases que sustentam a criação das instituições pró-mulheres, observa-se uma grande variabilidade no número e na tipologia dessas instituições entre os diversos municípios brasileiros, sendo que muitos desses entes subnacionais não conseguem ou optam por não criar tais instituições (Gomes & Avellaneda, 2020). Dessa forma, a capacidade de resposta governamental ao problema da violência contra mulher é variada, de modo que enquanto alguns governos criam iniciativas amplas e diversas em resposta à violência, outros nem reconhecem a violência como um problema a ser combatido (Weldon, 2002).

Esse relatório técnico foi desenvolvido com o objetivo de subsidiar e incentivar a criação de novas instituições pró-mulheres para o enfrentamento da violência contra mulher, tendo como público-alvo os gestores municipais que são considerados um dos principais atores

no processo de formulação e implementação de políticas públicas. Serão apontados os benefícios diretos e indiretos da existência dessas instituições, e os principais aspectos que podem ser utilizados como fatores motivadores para criação e manutenção desses espaços institucionais que têm como objetivo auxiliar no processo de enfrentamento da violência contra mulher.

## **2. Descrição geral do produto**

O objetivo geral da dissertação que foi utilizada como base deste relatório técnico foi identificar os fatores relacionados com a existência de IPMs nos municípios de Minas Gerais, Brasil. Os parágrafos a seguir descrevem esses fatores a partir dos resultados encontrados, indicando aos gestores municipais quais ações devem ser seguidas para disseminar a criação e manutenção dessas instituições pró-mulheres.

Com base na teoria da escolha racional, foi identificado que municípios que possuem mais notificações formais (boletins de ocorrência) dos casos de violência contra mulher tendem a possuir mais instituições pró-mulheres. Os agentes políticos desses municípios utilizam as informações sobre os indicadores de violência, de forma racional, para delinear as melhores estratégias de enfrentamento da violência, mais especificamente via criação de IPMs. Tais atores reconhecem a relevância pública dessas instituições, já que estudos anteriores que buscaram investigar os resultados e os impactos das instituições pró-mulheres nos indicadores de violência indicam que a existência de determinados tipos de instituições está relacionada tanto com a redução nos índices de violência contra mulher (Arvate et al., 2022; Perova & Reynolds, 2015), quanto com o aumento dos casos de violência que são reportados à polícia (Gomes & Avellaneda, 2021; Amaral et al., 2019; Miller & Segal, 2014).

Diante do exposto, sugere-se aos gestores municipais que utilizem os dados oficiais sobre os casos e registros de violência contra mulher como base de informação para criação das instituições pró-mulheres necessárias para atendimento às mulheres vítimas. Municípios como mais casos de violência devem se mobilizar para criação de tais instituições. Associado ao aspecto preventivo, que envolve criação de políticas e instituições protetivas de prevenção, tais instituições constituem a importante rede de enfrentamento à violência contra mulher que é preconizada pela Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra mulher.

Com base na teoria feminista, os achados da dissertação indicam que os municípios nos quais as mulheres têm maior escolaridade e maiores rendas, as chances das instituições pró-mulheres serem criadas ou mantidas são maiores. Esses resultados demonstram a importância

do desenvolvimento econômico e do empoderamento das mulheres na redução da desigualdade de gênero, de forma que haja mais acesso aos aspectos do desenvolvimento, seja na área da saúde, da educação, nas oportunidades de ganho e na manutenção de direitos (Duflo, 2012). Destaca-se que a redução das diferenças salariais e de escolarização, viabilizada por meio do empoderamento feminino, se insere num processo de eliminação das relações desiguais e patriarcais que originam a violência contra mulher (Portella & Ratton, 2015). Desta forma, torna-se imperioso que os gestores municipais atuem por meio de políticas e iniciativas que viabilizem o empoderamento feminino. Para além do impacto no desenvolvimento econômico e social, esse empoderamento viabiliza a proteção em casos de violência.

Baseada na teoria da representação, foi levantada a hipótese de que municípios com mulheres em cargos políticos (prefeita e vereadora) teriam mais probabilidade de possuírem IPMs, se comparados com municípios que não possuem mulheres em cargos políticos. No entanto, a análise dos dados não suportou essa hipótese, sendo que uma série de ações são sugeridas a seguir de forma que essa representatividade seja fortalecida, e consequentemente, se fortaleça a criação e manutenção de instituições pró-mulheres:

- Promover o fortalecimento da presença de mulheres nos cargos políticos aliado ao lobby e à prática política de influência na formulação de políticas públicas (advocacy), que são aspectos importantes que podem viabilizar tanto a negociação por mais políticas de proteção dos direitos das mulheres quanto a reivindicação por convenções e resoluções dos problemas que afetam as mulheres (Gomes & Avellaneda, 2020). Esses espaços políticos alternativos abrangem as organizações da sociedade civil e lobbies do movimento das mulheres (Mackay, 2008). Os movimentos de mulheres são exemplos desses espaços políticos com foco nas mulheres que podem aumentar a relevância das pautas em busca de igualdade de gênero, além de constituírem espaços que viabilizam o diálogo aberto sobre os mecanismos de defesa e proteção (Sawer, 2012).
- Promover os mecanismos necessários para que (a) a organização política feminina seja organizada e ativa, (b) haja apoio os legisladores homens, por meio de uma colaboração mútua, e (c) se estabeleça relações mais próximas entre as mulheres legisladoras e os atores da sociedade civil (Wang, 2013).
- Fortalecer os movimentos feministas, considerando que a ação feminista alavanca a formulação de políticas de proteção da mulher e que possuem movimentos feministas fortes são mais propensos a possuir políticas compreensivas sobre violência contra mulher do que aqueles com movimentos fracos ou inexistentes (Weldon & Htun, 2013).

Desta forma, depreende-se que o processo de enfrentamento da violência contra mulher demanda esforços do Estado, da sociedade civil, da mídia, e de diversas organizações. Especialmente o Estado tem a incumbência de proteger os direitos das vítimas de violência, seja por meio de suas instituições ou por meio de parcerias com organizações sociais. Cabe ressaltar a importância de uma atuação intersetorial e interligada entre os diferentes tipos de instituições pró-mulheres. A própria Política Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres entende que a estratégia de enfrentamento deve envolver diversos setores, abarcando a área da saúde, educação, assistência social, segurança pública, justiça, entre outras, garantindo o pleno atendimento às mulheres vítimas.

E para além da criação de instituições pró-mulheres que atuam no momento pós agressão, é necessária a articulação e desenvolvimento de políticas que previnam a ocorrência da violência. Essa prevenção passa por um processo educativo que recrie os padrões de gênero e de violência, disseminando atitudes igualitárias e valores éticos de respeito mútuo entre os indivíduos nas diversas relações. Desta forma, esforços de conscientização e prevenção são demandados, de forma que a violência se torne fortemente inaceitável na sociedade.

### **3. Base teórica utilizada**

A base teórica utilizada para alcançar o produto aqui proposto é composta por três teorias: teoria da escolha racional, teoria da representação política e teoria feminista. Tais teorias buscam explicitar os fatores que estão associados à criação e manutenção de IPMs em governos locais e foram descritos no tópico anterior.

### **4. Relevância do produto**

Estudos anteriores que buscaram investigar os resultados e os impactos das instituições pró-mulheres nos indicadores de violência indicam que a existência de determinados tipos de instituições está relacionada tanto com a redução nos índices de violência contra mulher, quanto com o aumento dos casos de violência que são reportados à polícia. Considerando que as instituições pró-mulheres são instituições que prestam diferentes tipos de atendimento às mulheres vítimas de violência, entende-se que esses espaços são extremamente importantes no processo de enfrentamento da violência contra mulher e da proteção das mulheres, sendo políticas que demonstram a preocupação do Estado com essa problemática.

Incentivar a criação e manutenção dessas instituições, por meio da indicação dos fatores que mais contribuem para isso, torna-se relevante para fazer com que a violência contra mulheres seja menos recorrente. Ao ter conhecimento desses fatores, os gestores municipais podem ser municiados de informações importantes como base para criação de políticas e iniciativas que fortaleçam as instituições pró-mulheres, sem deixar de considerar o aspecto preventivo da ocorrência da violência.

Tais instituições e o Estado, em termos gerais, devem também atuar em ações preventivas e educativas. Essa prevenção passa por um processo educativo que recrie os padrões de gênero e de violência, e que busque disseminar atitudes igualitárias e valores éticos de respeito mútuo entre os indivíduos nas diversas relações. Desta forma, esforços de conscientização e prevenção são demandados, de forma que a violência se torne fortemente inaceitável na sociedade.

## Referências

- Amaral, S., Bhalotra, S., & Prakash, N. (2019). *Gender, crime and punishment: Evidence from women police stations in India*. CESifo Working Paper No. 9002.
- Arvate, P., Cabral, S., Mcgahan, A. M., & Reis, P. R. (2022). Structural Advocacy Organizations and Intersectional Outcomes: Effects of Women's Police Stations on Female Homicides. *Public Administration Review*, 82(3), 503-521.
- Cerqueira, Daniel et al. (2021). *Atlas da violência 2021*. IPEA.
- D'oliveira, Ana; Schraiber, Lilia; França-junior, Ivan; Ludermit, Ana; Portella, Ana Paula; Diniz, Carmen; Couto, Márcia, & Valença, Otávio (2009). Factors associated with intimate partner violence against Brazilian women. *Revista de Saúde Pública*, 43, 299-311.
- Duflo, E. (2012). Women empowerment and economic development. *Journal of Economic Literature*, 50 (4): 1051-79.
- Gomes, Adalmir O., & Avellaneda, Claudia N. (2020) Drivers of pro-women institutions in Brazilian Municipalities. *Anais do ENAJUS 2020*, Curitiba, PR.
- Gomes, Adalmir O., & Avellaneda, Claudia N. (2021). The role of pro-women institutions in addressing violence reports against women. *Global Public Policy and Governance* 1, 39–60.
- Mackay, F. (2008). ‘Thick’ conceptions of substantive representation: Women, gender and political institutions. *Representation*, 44(2), 125-139.
- Miller, A. R., & Segal, C. (2014). *Do female officers improve law enforcement quality*. Effects on crime reporting and domestic violence escalation. Effects on Crime Reporting and Domestic Violence Escalation.
- Perova, E., & Reynolds, S. (2015). Women? s police stations and domestic violence: evidence from Brazil. S Police Stations and Domestic Violence: Evidence from Brazil. *World Bank Policy Research Working Paper*.

- Portella, A. P. (2009). *Violência contra mulheres: Desafios para as políticas públicas*. IN: LOPES, Fernanda (org). Observatório da Cidadania: Diálogos sobre violência e segurança pública. Rio de Janeiro, Ibase.
- Prosenewicz, Ivania, & Madeira, Lígia Mori (2021). Violência doméstica e familiar: análise das Representações Sociais em Rondônia. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, 15 (1), 22-39.
- Sawer, M. (2012). What makes the substantive representation of women possible in a Westminster parliament? The story of RU486 in Australia. *International Political Science Review*, 33(3), 320-335.
- United Nations - UN. *Declaration on the elimination of violence against women*. United Nations General Assembly (UNGA) (1993). Proceedings of the 85th plenary meeting, Geneva.
- Weldon, S. L., & Htun, M. (2013). Feminist mobilization and progressive policy change: why governments take action to combat violence against women. *Gender & development*, 21(2), 231-247.