

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

**ADESÃO DOS ESTADOS AO PACTO NACIONAL DE ENFRENTAMENTO À
VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES:** desafios da institucionalização de
políticas públicas de gênero no contexto federativo brasileiro

Carolina Marra Simões Coelho

UFMG
Minas Gerais
2015

CAROLINA MARRA SIMÕES COELHO

Adesão dos estados ao Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres: desafios da institucionalização de políticas públicas de gênero no contexto federativo brasileiro

Tese apresentada à Banca Examinadora da Universidade Federal de Minas Gerais como exigência parcial para obtenção do título de DOUTORA em Ciência Política.

Orientadora: Profa. Dra. Marlise Miriam de Matos de Almeida

Belo Horizonte - Minas Gerais

2015

320

C672a
2015

Coelho, Carolina Marra Simões

Adesão dos estados ao pacto nacional de enfrentamento à violência contra as mulheres [manuscrito] : desafios da institucionalização de políticas públicas de gênero no contexto federativo brasileiro / Carolina Marra Simões Coelho. - 2015. 232 f.

Orientadora: Marlise Miriam de Matos Almeida.

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.

Inclui bibliografia

1.Ciência política – Teses.2. Relações de gênero – Teses. 3.Feminismo - Teses. 4.Federalismo - Teses. 5. Violência – Teses.6.Políticas públicas – Teses. I. Almeida, Marlise Miriam de Matos. II. Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

Nome: COELHO, Carolina Marra Simões Coelho

Título: Adesão dos estados ao Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres: desafios da institucionalização de políticas públicas de gênero no contexto federativo brasileiro

Tese apresentada à Banca Examinadora da Universidade Federal de Minas Gerais como exigência parcial para obtenção do título de DOUTORA em Ciência Política.

Banca Examinadora

Profa. Dra. Marlise Miriam de Matos Almeida (DCP / UFMG) – orientadora

Prof. Dr. José Angelo Machado (DCP / UFMG)

Profa. Dra. Maria Lúcia Miranda Afonso (Centro Universitário Una)

Prof. Dr. Ricardo Fabrino Mendonça (DCP / UFMG)

Profa. Dra. Telma Gonçalves Menicucci (DCP / UFMG)

Profa. Dra. Ana Paula Salej (Fundação João Pinheiro) - suplente

Para Lucas e Sara,
com o desejo de que vocês possam crescer
em um país mais justo para mulheres e homens

AGRADECIMENTOS

À minha orientadora profa. Dra. Marlise Matos, pela orientação e confiança, e acima de tudo por ser incansável na luta pela construção de uma sociedade melhor.

À profa. Dra. Lúcia Afonso, por ser a grande mentora acadêmica da minha vida, pela amizade e disponibilidade para pensar comigo sobre quais caminhos seguir.

Aos professores Dr. Juarez Guimarães, prof. Dr. Carlos Ranulfo, prof. Dr. José Angelo Machado, do Programa de Pós-graduação em Ciência Política da UFMG, que contribuíram para o desenvolvimento desta tese.

À profa. Dra. Telma Menicucci, que vem acompanhando minha trajetória há tantos anos e me ajudou a vencer os desafios deste trabalho.

À Aparecida Gonçalves, Secretária de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres da Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República, e Susan Alves, Chefe de Gabinete, por abrirem as portas da SPM/PR, viabilizando a realização desta pesquisa.

À ministra Nilcéa Freire e à profa. Dra. Lourdes Bandeira que me apresentaram ao *Pacto* e tanto me ensinaram sobre a questão da violência contra as mulheres no Brasil.

A todas as gestoras estaduais do *Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres* que colaboraram com este trabalho.

À Márcia de Cássia Gomes e Graça Sabóia (*in memoriam*) que, em 1998, me aceitaram como estagiária na Casa Abrigo Sempre Viva e mudaram minha visão de mundo.

Às mulheres que, na Casa Abrigo e no Benvinda, me confiaram suas histórias e me mostraram que toda a sociedade é responsável quando uma mulher sofre violência, mesmo que isso aconteça dentro de sua casa.

Ao reitor do Centro Universitário Una, Átila Simões da Cunha, pelo apoio e pela compreensão.

A Carlos Augusto Machado e Danusa Marques, a quem não tenho palavra para agradecer pela generosidade e amizade ao longo destes anos.

A Alan Valente e Helivane Evangelista pelas leituras, críticas e sugestões, e pelos jantares, que me mantiveram animada para seguir em frente.

À Jayane, jovem e competente pesquisadora, pelo auxílio na pesquisa, ao Gabriel Fonseca, por me ajudar a desvendar os problemas estatísticos, e à Natália Alves, pela disponibilidade em interromper seu próprio trabalho para me ajudar a formatar o meu.

Aos meus colegas da Una e da Anima, por não terem me deixado desistir nos momentos mais difíceis.

Às amigas Wânia Pasinato, Carmen Hein Campos e Flávia Cunha, com quem dei os primeiros passos no conhecimento do Pacto e com quem tanto aprendi sobre a complexidade da violência contra as mulheres em um país como o Brasil.

À Paula Miranda, que além de madrinha, está sempre disponível para consultorias de diversas naturezas, especialmente aquelas relativas a dados econômicos e demográficos.

Aos meus pais, Ronaldo e Eliana, por terem me ensinado o prazer de estudar e aprender, e pelo apoio para que eu tivesse tempo de escrever.

Ao Luis, com quem é possível viver relações de gênero mais equitativas, pelo companherismo e pela paciência.

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo analisar a adesão dos governos estaduais e do Distrito Federal ao *Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres* (2007). Com a sua criação, procurou-se estabelecer diretrizes para a implementação de políticas de enfrentamento a essa violência, que vinham sendo construídas na dependência exclusiva da iniciativa dos governos subnacionais e sem nenhuma coordenação nacional. O *Pacto* faz uso de mecanismos federativos para incentivar os entes federados, autônomos em relação à execução de políticas sociais não constitucionais, a aderirem a ele. As políticas públicas não são neutras em relação a gênero, especificamente quando voltadas para mulheres em situação de violência, então o *Pacto* também é atravessado por questões de gênero. A partir de um enquadramento teórico baseado tanto no federalismo e nas relações intergovernamentais quanto nas teorias políticas feministas e de gênero, e utilizando métodos quantitativos e qualitativos, investigou-se o processo de adesão das UF brasileiras ao *Pacto*. Construímos, em primeiro lugar, uma tipologia por meio da qual estabelecemos o grau de institucionalização do *Pacto* em cada UF como sendo forte (seis UF), médio (treze UF) ou fraco (oito UF). A partir daí, investigamos as hipóteses, buscando identificar quais delas de fato facilitaram a adesão e a institucionalização do *Pacto*. Como resultado dos modelos de regressão estatística, pudemos constatar que a adesão ao *Pacto* foi facilitada por três fatores: o número de movimentos de mulheres atuantes na UF, a existência prévia do Conselho Estadual dos Direitos das Mulheres e o fato da UF ter sido escolhida pela SPM/PR como prioritária para a adesão. Quanto ao grau de institucionalização, as hipóteses confirmadas foram: a taxa de estupro, a dependência fiscal da UF e o número de movimentos de mulheres. Os dados qualitativos agregaram à análise outros fatores dentre os quais destacamos a questão político-partidária e a presença do patriarcado nas relações políticas e sociais. Concluímos que tanto o federalismo quanto o gênero são, de fato, centrais para o entendimento do processo de adesão e institucionalização do *Pacto* pelas UF brasileiras.

PALAVRAS CHAVE: Violência contra a mulher; gênero; federalismo; relações intergovernamentais

ABSTRACT

This research has the objective of analyzing the state governments' adhesion process to *National Pact for the Violence Confrontation against Women* (2007). The creation of the Pact intended to establish national guidelines and incentivize states and cities to implement politics to confront the violence against women, which so far had been built under the exclusive dependence of the state governments and city initiatives, and it was done without a national coordination. From a gender perspective, Public politics are not neutral, specially when aimed to confront violence against women, hence the Pact is also affected by it. The states and cities adhesion process to the Pact was investigated through a theoretic frame based on Federalism and its intergovernmental relations as much as on Feminist and Gender political theories, using quantitative and qualitative methods. It was, then, built a typology which let us establish a scale of Institutionalization of the Pact from Poor (eight states), Medium (thirteen states) and Strong (six states). From there, we investigated the hypothesis, trying to identify which ones really helped the adhesion to and institutionalization of the Pact. Based on the result of modelling statistic regression, we could state that the adhesion to the Pact was helped by three factors: the number of active Women's Movements in the state, the pre-existence of a State Council for the Women Rights and the fact that the state was or was not chosen by the SPM/PR as a priority for the adhesion. The hypothesis related to the Institutionalization rate that were confirmed were: the rape rate, the fiscal dependence of the state and the number of active Women's Movements in the state. The qualitative data brought up other factors to the analysis, among them we highlight the political and partisan issue and the presence of Patriarchy in the political and social relations. We conclude that both Federalism and Gender are, in fact, central to understanding the adhesion process and institutionalization of the Pact by Brazilian states.

KEYWORDS: Violence against women; gender; federalism; intergovernmental relations

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráficos

GRÁFICO 1 – DISTRIBUIÇÃO DOS PONTOS DO GRAU DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PACTO ENTRE AS UF	128
GRÁFICO 2 – TESTE DE NORMALIDADE DA DISTRIBUIÇÃO DA PONTUAÇÃO DO GRAU DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PACTO NAS UF	128
GRÁFICO 3 - MONTANTE DE RECURSOS REPASSADOS PELA SPM/PR PARA AS UF ANTES E DEPOIS DO PACTO	160
GRÁFICO 4 – ANÁLISE DE RESÍDUOS DA REGRESSÃO LOGÍSTICA	223
GRÁFICO 5 – ANÁLISE DOS RESÍDUOS	226

Quadros

QUADRO 1 - EIXOS DO PACTO (2007-2010 X 2011-2014)	38
QUADRO 2 – DESCRIÇÃO DAS VARIÁVEIS DEPENDENTES	98
QUADRO 3 - VARIÁVEIS DEPENDENTES: INDICADORES, ESCALAS DE MEDIDA, FONTES E CATEGORIAS DE ANÁLISE	100
QUADRO 4 - SÍNTESE DAS VARIÁVEIS DEPENDENTES, HIPÓTESES E VARIÁVEIS INDEPENDENTES	105
QUADRO 5 - VARIÁVEIS INDEPENDENTES	106
QUADRO 6 - ASSINATURA DO ACORDO DE COOPERAÇÃO FEDERATIVA	114
QUADRO 7 - TIPOS DE MIM	118
QUADRO 8 - VINCULAÇÃO INSTITUCIONAL DOS MIM NA HIERARQUIA GOVERNAMENTAL	120
QUADRO 9 - CÂMARA TÉCNICA ESTADUAL 2010 E 2014	122
QUADRO 10 - RESPOSTA AO QUESTIONÁRIO DE MONITORAMENTO DO PACTO	124
QUADRO 12 – PONTUAÇÃO OBTIDA PELAS UF DE ACORDO COM A TIPOLOGIA DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PACTO	127
QUADRO 13 – CLASSIFICAÇÃO DAS UF SEGUNDO O GRAU DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PACTO	129
QUADRO 14 – A ADESÃO FORMAL E O GRAU DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PACTO NAS UF	130
QUADRO 15 – SÍNTESE DAS VARIÁVEIS DE PESQUISA	132
QUADRO 16 – SÍNTESE DOS DADOS DA PESQUISA	133

QUADRO 17 – REGRESSÃO LOGÍSTICA PELO MÉTODO <i>STEPWISE</i> PARA TESTAR A VARIÁVEL DEPENDENTE ADESÃO FORMAL AO PACTO	135
QUADRO 18 – RESULTADO DA REGRESSÃO LINEAR MÚLTIPLA PARA O GRAU DE INSTITUCIONALIZAÇÃO	138
QUADRO 19 - CENÁRIO POLÍTICO-PARTIDÁRIO	144
QUADRO 20 - CENÁRIO POLÍTICO IDEOLÓGICO	151
QUADRO 20 - CENÁRIO POLÍTICO IDEOLÓGICO	152
QUADRO 21 - ANO DE CRIAÇÃO DO CONSELHO ESTADUAL DE DIREITOS DAS MULHERES	154
QUADRO 22 - % DA RECEITA TOTAL DECORRENTES DE TRANSFERÊNCIAS DA UNIÃO	157
QUADRO 23 – PERCENTUAL DAS TRANSFERÊNCIAS FEDERAIS DESTINADAS AO ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES NA UF	161
QUADRO 23 – PERCENTUAL DAS TRANSFERÊNCIAS FEDERAIS DESTINADAS AO ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES NA UF	162
QUADRO 24 - UF PRIORIZADA PELA SPM/PR PARA A ADESÃO	166
QUADRO 25 - ATUAÇÃO DOS MOVIMENTOS DE MULHERES NOS ESTADOS .	172
QUADRO 26 - PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL	173
QUADRO 27 - INDICADORES DE VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES	181
QUADRO 28 – SÍNTESE DOS RESULTADOS ESTATÍSTICOS	192
QUADRO 29 - TRAJETÓRIA DAS ENTREVISTADAS	220
QUADRO 30 - SAÍDA DO MINITAB 17 PARA REGRESSÃO LOGÍSTICA DA ADESÃO AO PACTO	222
QUADRO 31 – AJUSTE DA REGRESSÃO LOGÍSTICA	222
QUADRO 32 – SAÍDA DO MINITAB 17 PARA A REGRESSÃO LINEAR MÚLTIPLA	224
QUADRO 33 – ANÁLISE DE VARIÂNCIA	225
QUADRO 34- ORÇAMENTO EXECUTADO DO MIM ESTADUAL	228
QUADRO 35 – <i>GRAU DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PACTO</i> INCLUÍDO O INDICAR “ORÇAMENTO DO MIM ESTADUAL POR MULHER”	229
QUADRO 36 – MUDANÇAS NO GRAU DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PACTO INCLUÍDO O INDICAR “ORÇAMENTO DO MIM ESTADUAL POR MULHER”	230

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – MATRIZ DE CORRELAÇÃO DE <i>SPEARMAN RHO</i>	137
TABELA 2 – RESULTADOS DO TESTE <i>KRUSKAL-WALLIS</i> PARA A ADESÃO AO PACTO	140
TABELA 3 - RESULTADOS DO TESTE <i>KRUSKAL-WALLIS</i> PARA O GRAU DE INSTITUCIONALIZAÇÃO	141
TABELA 4 – RESULTADO DO TESTE DE <i>KRUSKAL-WALLIS</i> PARA AS VARIÁVEIS V10 E V11	142
TABELA 5 - RECURSOS DESTINADOS AO ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES ANTERIORES E POSTERIORES AO PACTO	159

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
1 POLÍTICA NACIONAL DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES – PROBLEMA DE MULHERES OU QUESTÃO POLÍTICA?	22
1.1 Da militância às políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres	22
1.2 O Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres.....	36
2 POLÍTICAS SOCIAIS NO ESTADO FEDERATIVO – DELINEAMENTOS TEÓRICOS PARA ANÁLISE DO PACTO NACIONAL DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES	43
2.1 Considerações sobre o federalismo e as políticas públicas sociais no Brasil	45
2.2 Regras institucionais e mecanismos federativos no desenho do Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres	60
3 DILUINDO AS FRONTEIRAS ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO: “O PESSOAL É POLÍTICO!”	70
3.1 O Contrato Social à luz da crítica feminista	72
3.2 O conceito gênero e o enfrentamento à violência contra as mulheres como elementos no processo de despatriarcalização das sociedades e do Estado	81
3.3 O Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres sob uma perspectiva de gênero	91
4 ENQUADRAMENTO METODOLÓGICO	95
4.1 Apresentações das variáveis dependentes: adesão e graus de institucionalização do Pacto	96
4.2 Retomando as nossas hipóteses de trabalho	101
4.3 Apresentação das nossas variáveis independentes.....	103
4.4 Os procedimentos metodológicos para coleta e análise dos dados.....	107
5 FEDERALISMO E GÊNERO NA ADESÃO E INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PACTO NAS UNIDADES FEDERATIVAS BRASILEIRAS	113
5.1 Análise das variáveis dependentes: adesão e graus de institucionalização do Pacto	114

5.2 Análise quantitativa das variáveis independentes: fatores que facilitaram a adesão e a institucionalização do <i>Pacto</i>	131
5.3 Análise qualitativa das variáveis independentes: federalismo e gênero no processo de adesão e institucionalização do <i>Pacto</i>	142
6 CONCLUSÃO	187
REFERÊNCIAS	197
ANEXO A – PROGRAMAÇÃO ENCONTRO DE GESTORAS ESTADUAIS DO PACTO	205
APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA / SPM	206
APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA / GESTORAS ESTADUAIS DO PACTO	208
APÊNDICE C – QUESTIONÁRIO GESTORAS ESTADUAIS DO PACTO ...	209
APÊNDICE D – TRAJETÓRIAS DAS GESTORAS ESTADUAIS DO PACTO NACIONAL PELO ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA ÀS MULHERES ENTREVITADAS	215
APÊNDICE E – INFORMAÇÕES ESTATÍSTICAS COMPLEMENTARES....	222
APÊNDICE F - ORÇAMENTO DO MIM ESTADUAL POR MULHER	227

INTRODUÇÃO

Este trabalho de doutorado analisa o processo de adesão dos governos estaduais e do Distrito Federal ao *Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres* (doravante *Pacto*). Buscamos analisar, nesse processo, o impacto de duas dimensões teórico-analíticas: a organização do Estado federativo brasileiro pós Constituição Federal de 1988 e a questão de gênero, que está na base do próprio *Pacto*. A partir dessa composição teórica investigamos por que estes governos cooperaram (ou não) com o governo federal nessa política, bem como aqueles fatores que favorecem sua institucionalização e aqueles que a constroem.

A violência contra as mulheres, considerada historicamente um problema de ordem privada a ser resolvido no âmbito doméstico, vem ganhando no Brasil, a partir da década de 1980, mesmo que de forma dispersa e fragmentada, contornos públicos e legitimidade para entrar na agenda governamental de nosso país, principalmente no âmbito dos governos municipais e estaduais. Em 2003, foi criada pelo Governo Federal a Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (SPM/PR), com *status* de Ministério que tinha como uma de suas principais atribuições construir ações e diretrizes para o enfrentamento a todas as formas de violência contra as mulheres no país.

Vale ressaltar, por outro lado, que o problema da violência contra as mulheres é, ainda em nossos dias, um problema de grande magnitude, sendo considerado, após muitas lutas e embates, como um assunto de saúde pública e direitos humanos. Embora haja uma ausência de dados regulares e confiáveis tanto no Brasil como no mundo sobre a amplitude e os impactos da violência contra as mulheres, podemos contar com algumas pesquisas sobre a grandeza do problema.

Um *survey*¹ realizado pela Fundação Perseu Abramo (VENTURI; GODINHO, 2013) apontou que 40% das mulheres brasileiras afirmam já terem

¹ Foram entrevistadas 2.365 mulheres e 1.181 homens, ambos com 15 anos ou mais, em 25 unidades da federação.

sofrido algum tipo de violência. Um estudo realizado pela Organização Mundial da Saúde (OMS, 2005)² sobre saúde da mulher e violência doméstica contra as mulheres pesquisou dez países³ e revelou que as mulheres com idades entre 15 e 19 anos são as que têm maior risco de ser alvo de violência física e/ou sexual. Mais de 30% das mulheres que tiveram sua primeira relação sexual antes de completar 15 anos declararam que essa relação foi forçada. No Brasil, 37% das entrevistadas nessa pesquisa na zona rural e 29% na zona urbana afirmaram ter sofrido violência física e/ou sexual por parte de seus (ex)companheiros ao longo da vida. Cerca de 10% afirmaram ter sofrido agressão física durante a gravidez.

Segundo dados da Central de Atendimento à Mulher - Ligue 180, em 2006, foram prestados 46.423 atendimentos telefônicos a mulheres em situação de violência de gênero no Brasil. Este número subiu significativamente em 2007, quando foram prestados 204.514 atendimentos. Este aumento de telefonemas expressivo está relacionado, segundo estudo realizado pelo Ligue 180, à promulgação da Lei Maria da Penha, quando a conscientização da população sobre a questão da violência contra as mulheres aumentou. Em 2008, o número de atendimentos continuou crescendo, chegando a 271.212. No ano de 2009, a Central registrou 401.729 atendimentos telefônicos, sendo 81,8% relativos a informações sobre a Lei Maria da Penha. De janeiro de 2006 a junho de 2013, o Ligue 180 realizou 3.364.633 atendimentos telefônicos (SPM, 2013). Segundo a SPM (2013), 83,81% das mulheres relataram que sofrem violência de alguém com quem mantém relações de afeto, 42,3% afirmaram que sofrem violência diariamente, 62% delas não dependem financeiramente do agressor. No primeiro semestre de 2013, 46,3% dos relatos apresentavam risco de morte para as vítimas.

No *Mapa da Violência* (WAISELFISZ, 2012) pode-se constatar o aumento dos homicídios de mulheres no Brasil, que passaram de 2,3, em 1980, para 4,5

² Fonte: OMS, Intimate Partner Violence Facts, disponível em <http://www.who.int/violence_injury_prevention/violence/global_campaign/en/ipvfacts.pdf> Acessado em 01/03/10.

³ Bangladesh, Brasil, Etiópia, Japão, Namíbia, Peru, Samoa, Sérvia y Montenegro, Tailândia e República Unida de Tanzânia.

⁴ A Central de Atendimento à Mulher - Ligue 180 é uma central de atendimento telefônico, criada em 2005, com funcionamento integrado à Ouvidoria da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (SPM), que recebe denúncias ou relatos de violência e faz, quando necessário, encaminhamentos para os serviços da rede.

homicídios, em 2010, para cada 100 mil mulheres. Em 2007, vale ressaltar, ano seguinte à Lei Maria da Penha, a taxa caiu para 3,9, voltando a crescer em 2008. Outro dado relevante neste estudo refere-se ao local no qual houve o incidente que levou à morte da vítima. “Entre os homens”, afirma Waiselfisz (2012, p.10), “14,3% dos incidentes aconteceram na residência ou habitação. Já entre as mulheres, essa proporção eleva-se para 41%”. O autor ressalva que em 30% das certidões de óbito não consta essa informação. Comparativamente aos dados internacionais (da OMS entre 2006 e 2010), o Brasil ocupa a sétima posição entre 84 países em homicídios femininos, sendo o primeiro El Salvador com uma taxa de 10,3 homicídios por 100 mil mulheres. Outro dado que podemos destacar, presente no Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2013, é o crescimento no número de estupros no Brasil, que passou de 43.869 casos (taxa 22,8), em 2011, para casos para 51.101 (26,3), em 2012. Finalmente, há de se considerar que os casos de violência contra as mulheres são subnotificados, ou seja, os registros não equivalem à real dimensão do fenômeno.

Os números da violência contra as mulheres, juntamente com as pressões dos movimentos sociais e dos mecanismos internacionais de direitos humanos são alguns dos fatores que impulsionaram a criação de políticas públicas específicas nessa área, que culminaram em nosso país com a elaboração do *Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres*.

O *Pacto*, lançado pelo governo federal em 2007, é parte da Agenda Social do Governo Federal, estabelecida pelo segundo governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que destinou um bilhão de reais no Plano Plurianual (PPA 2008-2011) ao enfrentamento a todas as formas de violência contra as mulheres. Seu objetivo primaz é criar as ações descentralizadas previstas na Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres (2007) e no II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (2008) por meio de acordo federativo entre o governo federal e os governos dos estados e dos municípios brasileiros, ainda contando com ampla participação da sociedade civil. O *Pacto* propôs ampliar a abrangência do atendimento às mulheres no país, otimizar recursos e minimizar as desigualdades regionais por meio de um plano de ações

articuladas, intersetoriais e transversais para o enfrentamento de todas as formas de violência contra as mulheres, com os objetivos de:

Reduzir os índices de violência contra as mulheres;

Promover uma mudança cultural a partir da disseminação de atitudes igualitárias e valores éticos;

Garantir e proteger os direitos das mulheres em situação de violência, com atenção especial às mulheres negras, indígenas e àquelas que vivem no campo e na floresta (SPM, 2007).

A responsabilidade pela gestão nacional do *Pacto* é da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM/PR), juntamente com a *Câmara Técnica de Monitoramento do Pacto*, composta por representantes de diversos órgãos federais. Ressalta-se que o orçamento destinado ao *Pacto* está na rubrica dos diversos ministérios que são responsáveis por sua execução, sob a coordenação central da SPM/PR. O orçamento da própria SPM/PR para o *Pacto* foi inicialmente de 111,4 milhões de reais, o que representou um aumento de 300% em seus recursos em relação ao PPA anterior, no que tange ao enfrentamento à violência contra as mulheres.

A partir da formulação do *Pacto*, em 2007, é que podemos afirmar que o enfrentamento à violência contra as mulheres no Brasil nacionalizou-se e retornou para os níveis estadual e local de forma descentralizada, propondo-se regionalizar as principais ações, distribuir as competências e a autoridade e desenvolver regras de cooperação e reciprocidade entre os entes federados. Além disso, o desenho desse *Pacto* delegou aos estados o papel fundamental de articulador da política. No *Pacto* foram estabelecidas regras referentes: (a) às relações entre os entes federados; (b) às responsabilidades de cada ator; (c) à coordenação do *Pacto* nos estados; (d) à criação de mecanismos de articulação inter e intragovernamentais; (e) à transferência de recursos financeiros; entre outras transformações e mudanças de procedimentos. Nesse processo, o protagonismo dos estados cresceu sobremaneira e a relação entre governo federal e os municípios passou a ser muito mais mediada pelos governos estaduais.

No entanto, a adesão dos governos subnacionais ao *Pacto* é voluntária, visto que de acordo com os princípios que regem o federalismo brasileiro,

expressos na Constituição Federal de 1988, os estados, o Distrito Federal e os municípios são autônomos para implementar políticas sociais não constitucionais. Assim, para que uma Unidade da Federação (UF) aderisse formalmente ao *Pacto* ela deveria assinar um Acordo de Cooperação Federativa com o governo federal, representado pela SPM/PR, no qual se comprometia a implementar o *Pacto*. Essa é a primeira variável dependente desta pesquisa. Atualmente todas as UF assinaram esse Acordo, no entanto, apenas 12 (doze) o fizeram até maio de 2009, meta estabelecida pela SPM/PR para que todos os estados e o Distrito Federal aderissem.

Além disso, a mera assinatura do *Pacto* não garante que suas ações sejam, de fato, implementadas. Assim, a SPM/PR estabeleceu outras *exigências* para a adesão e implementação do *Pacto* nas UF: a criação de um Mecanismo Institucional de Políticas para as Mulheres (MIM)⁵; a instauração de uma Câmara Técnica, intersetorial e intergovernamental, de Gestão e Monitoramento do Pacto (CTE); a articulação com a sociedade civil; a elaboração de um Projeto Básico Integral (PBI) contendo o planejamento das ações do *Pacto*, entre outros (CAMPOS *et al*, 2009). Essas exigências tinham como objetivo garantir que fossem criadas estruturas institucionais que garantissem a criação e consolidação de políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres. Com base nisso, construímos uma segunda variável dependente que denominamos como *grau de institucionalização do Pacto*, que foi classificado como forte, médio ou fraco. A variável *grau de institucionalização* será explicada detalhadamente no enquadramento metodológico deste trabalho.

Embora o desenho do *Pacto* proponha as principais regras dessa política, o processo de adesão a ela e sua institucionalização ganharam diferentes contornos em cada Unidade da Federação (UF). Há estados que aderiram formalmente ao *Pacto* e outros que não aderiram. Há estados nos quais várias das condições de institucionalização estabelecidos no desenho do *Pacto* foram cumpridas e outros nos quais nada foi feito nesse sentido.

⁵ *Mecanismos Institucionais de Políticas para Mulheres* (MIM) significa o mesmo que *Organismos de Políticas para Mulheres* (OPMs), mas como o primeiro é o termo que vem sendo usado pela CEPAL e outros organismos latino-americanos, o adotaremos nesta tese para nos referirmos às secretarias, coordenadorias e outros organismos governamentais responsáveis pela formulação e implementação das políticas para mulheres no Governo Federal, estados e municípios.

Por que existem essas diferenças? Essa pergunta nos levou a construir o problema de pesquisa ora apresentado: *Que fatores explicariam a adesão dos governos estaduais brasileiros e do Distrito Federal ao Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres e os diferentes graus de institucionalização nas UF?*

Nosso objetivo geral foi, portanto, analisar quais fatores facilitaram o processo de adesão e institucionalização do *Pacto* nas UF brasileiras. Ele se desdobra nos seguintes objetivos específicos: (I) Analisar o grau de institucionalização do Pacto nos estados, considerando-se os Mecanismos Institucionais de Políticas para Mulheres (MIM), as Câmaras Técnicas Estaduais entre outros; (II) analisar a relevância das seguintes dimensões: [a] o cenário político-partidário do estado; [b] a atuação dos movimentos de mulheres e feministas; e [c] a existência de políticas públicas relacionadas a esta temática e prévias ao *Pacto* nos estados; (III) Investigar em maior detalhe os papéis protagonizados para concretizar a adesão dos seguintes atores: [a] Secretaria de Políticas para as Mulheres do Governo Federal; [b] Mecanismos Institucionais de Políticas para as Mulheres dos estados.

Para responder ao problema de pesquisa apresentado, foram formuladas sete hipóteses, que podem ser organizadas em dois conjuntos de variáveis explicativas: aquelas de caráter político-federativo e aquelas de relativas às questões de gênero e feministas. As hipóteses de caráter político-federativo são quatro, a saber: (I) condição de o partido do governo estadual e do Distrito Federal pertencer à coalizão da base aliada do Governo Federal facilita a adesão e institucionalização do *Pacto*; (II) condição do governo estadual e distrital ser de posicionamento político-ideológico alinhado à esquerda facilita a adesão ao *Pacto* e sua institucionalização no estado; (III) a existência prévia, nas UF de políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres afeta positivamente a adesão e institucionalização do *Pacto*; (IV) quanto maior o grau de dependência fiscal da UF em relação ao Governo Federal, maior a possibilidade de adesão ao Pacto. Além dessas, foram investigadas mais três variáveis relacionadas às questões de gênero e feministas: (V) ter sido escolhido pela SPM/PR como UF prioritária para o *Pacto* facilita sua adesão e institucionalização; (VI) a atuação dos movimentos de mulheres e feministas no

âmbito do estado afeta positivamente sua adesão ao *Pacto* e institucionalização no estado; (VII) quanto mais tradicional a cultura de uma UF acerca das relações de gênero, maiores os índices de violência contra as mulheres e menor a probabilidade de adesão e institucionalização do *Pacto*, visto que a UF seria mais permeada por uma cultura patriarcal.

A pesquisa aqui apresentada insere-se no campo abrangente dos estudos sobre federalismo, relações intergovernamentais e descentralização de políticas públicas nacionais, analisados, todavia, sob uma perspectiva crítica de gênero e feminista, visto que o *Pacto* é necessariamente atravessado por questões de gênero. Fez-se necessário, ainda, um esforço teórico-analítico para compreender o modo como se deu a construção dessa política no Brasil, retomando sua trajetória e as questões políticas específicas trazidas por um tema que é considerado historicamente como sendo de ordem “privada” e que, frequentemente, é quase interdito quando se fala dele e de seus impactos no mundo efetivamente público.

Assim, no primeiro capítulo, delineamos a história das políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres no Brasil, partindo, sobretudo, da década de 1980, quando as primeiras delegacias de atendimento especializado às mulheres foram criadas no âmbito dos governos estaduais, culminando na elaboração do *Pacto*. Nesta trajetória há de se considerar o papel protagônico dos movimentos de mulheres e feminista e das pressões internacionais para a implementação das políticas públicas para mulheres no Brasil. Outros marcos foram a criação da Secretaria (à época “Especial”) de Políticas para Mulheres com *status* de Ministério e as Conferências Nacionais de Políticas para Mulheres, que resultaram na elaboração do *Pacto*.

A análise do *Pacto* foi realizada a partir de um enquadramento teórico composto de dois grandes marcos, o primeiro diz respeito à estrutura federativa brasileira na qual o *Pacto* se insere. O segundo refere-se a um olhar crítico feminista sobre a concepção do Estado moderno a partir dos conceitos de patriarcado e gênero.

Para compreender porque há ou não adesão dos estados brasileiros ao *Pacto*, os estudos sobre o federalismo brasileiro, bem como os estudos sobre descentralização de políticas públicas, que mantém estreita relação entre si, são

referenciais teórico-analítico fundamentais desta tese, sobre os quais nos debruçaremos no segundo capítulo. O *Pacto* se constitui na primeira iniciativa estruturada e com destinação de recursos específicos cujo objetivo é concretizar ações nacionais de enfrentamento à violência contra as mulheres brasileiras e estabelecer as regras institucionais federativas para este tipo de política, inclusive no que diz respeito à descentralização dessa política para os níveis subnacionais colocando um foco específico no papel dos governos estaduais nesse processo. Assim, para analisarmos as relações intergovernamentais existentes no *Pacto*, fez-se necessário retomar os fundamentos do federalismo brasileiro e os mecanismos que a União dispõe para induzir os governos subnacionais, autônomos em relação a implementação de políticas sociais, a aderirem a políticas de seu interesse. Foi analisado, também, como esses mecanismos estão presentes no desenho do *Pacto*.

Por outro lado, o Estado e suas instituições não são neutros em relação ao gênero, especialmente quando se trata de implementar políticas públicas voltadas para mulheres em situação de violência. É primordial, portanto, considerarmos o debate teórico acerca da dicotomia já clássica entre as esferas do “público” e do “privado”, uma vez que o tema da violência contra as mulheres foi (e ainda é, muitas vezes) considerado como um problema de “ordem privada”, fator esse que tem gerado historicamente resistências em relação à sua incorporação na agenda pública. Embora possa parecer, à primeira vista, um problema já superado, visto a existência relativamente longa de políticas e legislações específicas que foram sendo implantadas no país, ainda há forte presença de um sistema de crenças patriarcais que continua a perpassar boa parte das tomadas de decisões⁶ e que, por sua vez, pode ser um forte dificultador para a incorporação do tema pelos governos municipais e estaduais, o objeto central de nossa pesquisa. Além disso, fez-se necessário compreender o conceito de gênero e como as desigualdades de gênero são contempladas nessa política, uma vez que o *Pacto* é voltado especificamente para mulheres em situação de violência. Tratamos deste debate teórico no terceiro capítulo

⁶ Um exemplo disso foi a resistência de muitos atores protagônicos do Poder Judiciário em aplicar a Lei Maria da Penha (11340/06), que, promulgada em 2006, dependeu de confirmação de constitucionalidade pelo Superior Tribunal Federal (STF), expedida somente em 2012.

desta tese, no qual analisamos também como o conceito de gênero foi incorporado no desenho do *Pacto*.

A discussão teórica supracitada nos deu insumos para analisarmos o *Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres*, no entanto, colocou-se nesta pesquisa um grande desafio metodológico, visto a escassez de dados confiáveis e disponíveis a respeito do tema. Assim, além de analisarmos dados secundários, complementamos a pesquisa com uma abordagem qualitativa. A descrição dos procedimentos e dos instrumentos de coleta e análise dos dados estão apresentadas no capítulo quatro.

Iniciamos o quinto capítulo, dedicado a análise dos dados, analisando quais UF aderiram formalmente ao *Pacto* e construímos uma tipologia a partir da qual estabelecemos o *grau de institucionalização* de cada UF ao *Pacto*. Em seguida analisamos cada uma de nossas hipóteses em relação à adesão formal e ao *grau de institucionalização do Pacto*. Realizamos tanto a análise estatística quanto qualitativa dos dados.

1 POLÍTICA NACIONAL DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES – PROBLEMA DE MULHERES OU QUESTÃO POLÍTICA?

Para compreendermos o processo de adesão e institucionalização das Unidades da Federação brasileiras ao *Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres* (doravante *Pacto*), lançado pelo Governo Federal em 2007, é importante delinear, ainda que de forma breve, o contexto no qual surgiram as primeiras políticas públicas de enfrentamento dessa forma de violência no Brasil até a construção de uma Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. Neste contexto ressalta-se, conforme discutiremos, a relevância da atuação movimentos de mulheres e feministas no país e da articulação internacional em torno da questão da violência de gênero.

Dedicaremos a primeira seção desse capítulo a retomar alguns dos marcos da história do feminismo no Brasil e no mundo, bem como a trajetória de criação das políticas públicas para mulheres no país. Na segunda seção, nos debruçaremos sobre as principais características do *Pacto*, que é o objeto de nossa pesquisa.

1.1 Da militância às políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres

O debate teórico feminista não ocorre de forma isolada da realidade sócio política, tanto no país quanto em escala mundial, na qual o feminismo e os movimentos pelos direitos das mulheres consolidaram-se como um campo legítimo de saber para trazer questionamentos ao próprio sentido da democracia. Os movimentos sociais, como ações coletivas, afirma Coelho (2005, p.40), “(...) denunciam a exclusão de certos grupos e as desigualdades da cidadania, demandando não apenas a inclusão de novos direitos mas também buscando a redefinição da cidadania e relações sociais mais igualitárias em todos os níveis”. Nessa perspectiva, trabalhamos com a ideia de que a pressão dos movimentos feministas e de mulheres sobre os governos teve papel crucial para o início de

um processo de despatriarcalização do Estado brasileiro ⁷ e para a criação de políticas para mulheres. Uma breve revisão histórica ajuda a compreender as questões que, na sociedade brasileira, foram encampadas pelos movimentos de mulheres e contribuíram para que, após a Constituição Federal de 1988, fossem elaboradas políticas públicas que se endereçavam às demandas feministas.

A partir da década do início do Século XX, as sufragistas, como eram conhecidas as feministas que lutavam pelo direito das mulheres ao voto, que buscavam direitos políticos formais naquela que ficou conhecida como *primeira onda do feminismo* (PINTO, 2003; COELHO, 2005; MATOS, 2008). No Brasil, uma das grandes defensoras dos direitos civis e políticos das mulheres foi Bertha Lutz (1894-1976) e, em 1932, o Código Eleitoral brasileiro reconheceu às mulheres o direito de votar e ser votada.

Na mesma época, além da luta pelo sufrágio, havia a mobilização de operárias e intelectuais de esquerda que enfatizavam a ausência de direitos para as mulheres trabalhadoras (como longas jornadas de trabalho, remuneração precária, etc.), bem como a existência de uma relação de dominação dos homens sobre as mulheres. Estas feministas denunciavam a exploração e a discriminação das mulheres no mundo do trabalho e também buscavam, por meio de associações de mulheres nos bairros, soluções para os problemas que enfrentavam em sua vida cotidiana (SOUZA-LOBO, 1991).

Sylvia Walby (1990) e Geoff Eley (2005) observaram, em sua análise sobre os Estados Unidos e a Europa, que a *primeira onda do feminismo* não pode ser reduzida à luta pelo sufrágio: “foi um fenômeno político amplo, multifacetado, de longa duração e altamente efetivo” (WALBY, 2000, p.188, trad. nossa) que incluía demandas amplas como acesso a emprego, educação, legalização do divórcio e reforma na legislação acerca do casamento, contava também com trabalhadoras e operárias que lutavam por melhores condições de trabalho e melhores salários. Matos (2008, p.338) destaca que o grande esforço dessa onda do feminismo foi:

(...) questionar, refletir, procurando desconstruir inúmeras formas de instituições e relações patriarcais no seio das quais se mantinham e se

⁷ Retomaremos essa discussão no Capítulo 3.

reproduziam estratégias de dominação masculina; isto se dando na arena de luta pelo sufrágio universal. Ou seja, tratou-se de uma batalha pela afirmação da condição fundamental e democrática da igualdade política entre os sexos (articulada evidentemente à dimensão universal).

Para Walby (2000), as consequências mais importantes da *primeira onda do feminismo* foram que as mulheres conquistaram cidadania política, acesso à educação, maiores possibilidades de emprego, direito ao divórcio, entre outras conquistas que afetaram as estratégias patriarcais que visavam manter as mulheres na esfera privada. Eley (2005) corrobora essa análise e considera que a *primeira onda* possibilitou a conquista de direitos políticos e de vários ganhos constitucionais para as mulheres. No entanto, embora as conquistas tenham sido passo definitivo no reconhecimento das mulheres como cidadãs, não se pode dizer que as mulheres conquistaram efetivamente a condição de igualdade em relação aos homens. A formalização de direitos não bastou para que os direitos fossem, de fato, garantidos na sociedade.

Foi nesse contexto que, no início do século XX, surgiram na Europa, as primeiras políticas para mulheres. Todavia, conforme Geoff Eley (2005, p.225) deixa claro, elas tinham essencialmente um caráter assistencialista e tiveram o efeito de reafirmar desigualdades das mulheres em relação aos homens à medida que elas se tornaram "(...) objeto de políticas sociais que implicaram pouca mudança real". O objetivo destas políticas era, em última instância, fortalecer o papel tradicional da mulher na família, demonstrando um forte viés maternalista e familista (ainda presente em muitas políticas públicas contemporâneas):

[e]squerda e direita ocuparam o mesmo espaço. A reforma da família implicava o progresso das mulheres, fosse pelo reconhecimento positivo como esposas e mães, fosse pelo recrutamento em atividades voluntárias e profissões de 'assistência' para atender às mesmas necessidades familiares. (ELEY, 2005, p.227)

Essas políticas embutiam a ideia de que "(...) a vigilância doméstica da mulher e da família pela polícia e por assistentes sociais era universal entre os governos combatentes da Primeira Guerra Mundial. Uma das formas era o

pagamento de benefícios" (ELEY, 2005, p.233). Estratégias como essas mantinham as mulheres "dependentes", se não dos maridos, ao menos do Estado (especialmente dos formatos de Estado de bem-estar social), que passou a complementar e, em alguns casos, "suprir a responsabilidade masculina" de sustentar e prover as famílias (ELEY, 2005, p.233).

A "feminilização da política social", segundo Eley (2005, p.227) confinava as mulheres a preocupações relativas à família e reafirmava o "papel inato das mulheres como mães". As mulheres não são vistas nessas políticas públicas como sujeitos políticos autônomos e "essas imagens de família ofereciam poucas promessas de emancipação" (ELEY, 2005, p.235). Neste sentido, Pateman (1996, p.49) afirma que:

Diversos trabalhos têm demonstrado que a família é uma das principais preocupações do Estado e como, através da legislação relativa ao matrimônio e a sexualidade (...), o poder do Estado pressupõe e mantém o *status* subordinado das mulheres (*trad. nossa*).

Essas políticas reproduziram e mantiveram sistemas de desigualdades e de dominação de gênero, visto que eram restritas a benefícios e não promoviam, por exemplo, o acesso ao emprego e à renda, tampouco contavam com equipamentos sociais que pudessem transformar as relações sociais. Eley (2005) realizou sua análise a partir da história do surgimento das políticas assistenciais no contexto da Primeira Guerra Mundial e da Revolução Russa. Embora a história política brasileira guarde grandes diferenças em relação ao desenvolvimento das democracias europeias, sua análise nos permite visualizar muitas das contradições presentes nesse tipo de política pública.

Walby (1990) também chamou a atenção para o fato de que a conquista de direitos civis para as mulheres, como o divórcio, as mantiveram, mais uma vez, igualmente dependentes do Estado. A expansão da educação e do trabalho assalariado entre as mulheres é considerada pela autora como um passo crucial, mas ainda não concluído em função das discriminações e segregações persistentes, para se criar condições reais de igualdade.

Apesar das dificuldades para a concretização de mudanças na vida das

mulheres, não se pode negar a importância das conquistas da *primeira onda* do movimento feminista moderno, especialmente do direito ao voto. Mesmo não garantindo de fato a igualdade política, que, de fato, é muito mais ampla do que o direito ao voto, esse foi um fator altamente significativo na mudança das relações de gênero e abriu caminhos para que, mais tarde, fosse possível a consolidação de conquistas daquilo que se nomeou a *segunda onda do feminismo* (WALBY, 2000). É preciso compreender também que os ganhos decorrentes da *primeira onda* foram efetivados aos poucos e muitos deles apenas depois da Segunda Guerra Mundial, quando as mulheres tiveram mais acesso aos empregos remunerados e à educação. A independência financeira, somada à cidadania política se constituíram, para a autora, no cerne que permitiu a consolidação de mudanças reais nas vidas de mulheres, naquele contexto de europeias e americanas, principalmente.

A percepção, pelos movimentos feministas, principalmente no decorrer da *segunda onda do feminismo*, de estratégias de manutenção da subordinação e opressão familista e patriarcal das mulheres, por meio das políticas estatais, colocou pela primeira vez no cerne do processo político feminista "uma crítica inequívoca da *família*" (ELEY, 2005, p.439). A ênfase das lutas feministas passou a se concentrar, então, nas diferenças existentes entre as próprias mulheres, incluindo reivindicações relativas aos direitos civis, sexuais, reprodutivos, econômicos, políticos e sociais. As mulheres queriam repensar a própria política, incluindo nela uma análise da vida diária. Assim, os movimentos indicavam que era preciso repensar "os princípios da igualdade e da democracia" (ELEY, 2005, p.439). Ficou claro para as mulheres que "os problemas 'pessoais' só podem ser resolvidos através de meios e de ações políticas" (PATEMAN, 1996, p.47, trad. nossa). Embora possamos identificar interesses diversos apresentados por diferentes grupos feministas, a questão da opressão das mulheres ganhou centralidade, entre esses grupos, na busca da democratização das relações entre mulheres e homens.

No Brasil, o cenário político nas décadas de 1960 e 1970 era de Ditadura Militar, na qual qualquer atuação política era forte e violentamente coibida (especialmente após a promulgação do Ato Institucional 5 - AI-5). A luta contra a ditadura foi um dos pilares que mobilizou o movimento feminista à época no

país. O movimento feminista estava, à época, tanto associado a outros movimentos sociais – como o movimento estudantil, o operário e o pela anistia – quanto voltado para as questões específicas das mulheres. Uma de suas consequências foi a aprovação, coordenada por Romy Medeiros, do *Estatuto da Mulher Casada* (Lei 4.121/62) que tinha como objetivo garantir os direitos das mulheres casadas, legislando sobre algo até então considerado como estritamente do mundo privado (PINTO, 2003; COELHO, 2005).

A mobilização das mulheres teve suas conquistas, mas o movimento ainda era incipiente. Foi em 1975, definido pela ONU como o *Ano Internacional da Mulher*, que, segundo Pinto (2003), realmente se iniciaram, de forma mais consistente e organizada, as lutas do feminismo brasileiro. Nesse ano, surgiu um movimento de caráter nacional, denominado *Movimento Feminino pela Anistia* (MFPA), cujo objetivo era a tentativa da restauração do Estado democrático no país. Embora não discutisse questões específicas das mulheres, esse movimento foi fundamental para o avanço do feminismo no país, constituindo-se como uma espécie de “escola política” para as mulheres, e muitas de suas integrantes assumiram papéis de liderança nos movimentos de mulheres depois da promulgação da Lei da Anistia (1979). Com a chegada da anistia política, mulheres que resistiram e lutaram na ditadura e estavam exiladas retornaram ao Brasil trazendo novas experiências e ideias, tinham “descoberto” seus direitos, inclusive sobre os seus corpos, e influenciaram o debate feminista que já estava sendo realizado no país (PINTO, 2003; COELHO, 2005).

Neste contexto, a questão da violência contra as mulheres ganhou bastante relevância na pauta dos movimentos feministas e de mulheres no Brasil. O assassinato de mulheres por seus companheiros, como o caso de Angela Diniz morta em 1976, foi amplamente tratado pela mídia e mobilizou o interesse da sociedade.

Com o início do processo de redemocratização, uma das consequências da mobilização das mulheres foi a criação, em 1985, do *Conselho Nacional dos Direitos das Mulheres* (CNDM)⁸ presidido inicialmente por Ruth Escobar e, de

⁸ Para conhecer a história do CNDM, ver: ESMERALDO, Gema Galgani S. L.; SAID, Magnólia Azevedo. Conselho Cearense dos Direitos da Mulher/CCDM – espaço de interlocução entre as demandas dos movimentos de mulheres e o Estado. In: DAGNINO, Evelina (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Terra e Paz, 2002. pp.229-277.

1986 a 1989, por Jacqueline Pitanguy. No entanto, a criação do CNDM, afirma Coelho (2005), foi vista pelas mulheres ligadas ao Partido dos Trabalhadores (PT), por exemplo, como uma decisão interna do PMDB, que não teria sido amplamente discutida. Desde a sua criação, o CNDM enfrentou muitos momentos de maior ou menor protagonismo, “pois diferentes governos deram diferentes ênfases à questão da mulher” (COELHO, 2005, p.45).

Nessa época, o Brasil já era signatário de Convenções Internacionais de Direitos das Mulheres que recomendavam que o país tivesse um Mecanismo Institucional de Políticas para as Mulheres (MIM). Embora de forma bastante frágil, o Conselho ocupou esse lugar durante quase duas décadas (até 2003 com a criação da Secretaria – à época Especial – de Políticas para as Mulheres).

Em 1985, como resposta às reivindicações dos movimentos feministas e de mulheres, o Estado de São Paulo e, em seguida, Espírito Santo e Minas Gerais, criaram as primeiras Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAM⁹). Ressalta-se que “[o] contexto político que culminou com a criação das primeiras delegacias da mulher no Brasil começou a se delinear”, afirma Pasinato (2012, p.25), “no final da década de 1970 e pode ser caracterizado por pelo menos dois fatores”.

O primeiro deu-se como influência do plano internacional, e refere-se à expansão dos movimentos feministas com o surgimento da chamada ‘segunda onda’ do feminismo, opondo-se à dominação patriarcal e priorizando a luta pelo direito ao prazer e controle das mulheres sobre seu próprio corpo. (...) O segundo fator pode ser definido como local, e está relacionado ao processo de transição política e de redemocratização do Estado, iniciando no final da década de 1970, dando lugar à criação de novas instituições e leis compatíveis com o Estado de Direito que se desejava estabelecer, e ao reconhecimento dos direitos de cidadania plena para todo(a)s o(a)s brasileiro(a)s. (PASINATO, 2012, p.25).

As DEAM foram as primeiras iniciativas governamentais voltadas especificamente para essa demanda. Embora a sua criação tenha sido decorrente da mobilização motivada por assassinatos reiterados e impunes de

⁹ Há diferentes nomes para as Delegacias Especializadas no Brasil, adotamos “DEAM” por ser o mais comumente usado.

mulheres, as delegacias foram, desde o início, alvo de críticas feministas, principalmente aquelas relativas à qualidade dos serviços prestados. A expectativa inicial de que as delegacias iriam responder de forma global ao problema já foi frustrada logo no começo de sua implantação. Por outro lado, o principal mérito das DEAM foi publicizar o tema da violência contra as mulheres, visto que a partir daí elas tinham um lugar onde recorrer e começou-se a ter dados, ainda que dispersos e pouco confiáveis, sobre o fenômeno. À época as DEAM tornaram-se a principal ação dos governos estaduais quanto à questão do enfrentamento à violência contra as mulheres (COELHO, 2005; PASINATO, 2012).

No final da década de 1980, o grande desafio dos movimentos de mulheres e feministas foi se organizar para participar do processo Constituinte. O movimento de mulheres foi bastante atuante e participou ativamente da Constituinte. Um dos méritos do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), à época, foi conseguir viabilizar a articulação dos movimentos com os/as parlamentares da Constituinte. A então conhecida como “bancada feminina” no Congresso, apesar de não estar necessariamente ligada ao movimento, incorporou em sua pauta reivindicações dos movimentos e apresentou 30 (trinta) emendas constitucionais relativas aos direitos das mulheres, evidenciando, segundo Pinto (2003), a capacidade de feministas exercerem pressão e vencer resistências. As propostas, apresentadas na Carta das Mulheres, estavam organizadas em duas partes: a primeira tratava de temas como justiça social, educação e reforma agrária, “ultrapassando os limites dos interesses específicos das mulheres; a segunda voltava-se especificamente para os direitos das mulheres, abrangendo desde direitos ao trabalho e à saúde, até discussões sobre a violência contra a mulher e o aborto” (COELHO, 2005, p.46). Diversas demandas foram incorporadas no texto constitucional. Entre outros, podemos citar o artigo 5º, “Homens e mulheres são iguais em direitos e deveres, nos termos desta Constituição”, e o artigo 226º, parágrafo único, “Os direitos e deveres referentes à sociedade conjugal são exercidos pelo homem e pela mulher”. Ressalta-se, todavia, que nem todas as emendas foram incorporadas na Constituição de 1988, como, por exemplo, a referente ao direito ao aborto.

Após a redemocratização, o movimento feminista se deparou com a necessidade de rever seu modo de se relacionar com a nova cultura política que estava se instaurando. Pinto (2003) identificou esse momento como sendo de um “feminismo difuso”, que enfatizava a institucionalização e as diferenças entre as mulheres. Ocorreu, então, um afastamento entre o “pensamento feminista” e o “movimento”. A década de 1990 foi especialmente marcada pela fragmentação do movimento feminista. Paralelamente houve a profissionalização do movimento com a proliferação de Organizações não-governamentais (ONGs) especializadas nos assuntos de interesse de suas dirigentes, a incorporação de feministas aos partidos políticos que se reorganizavam diante de uma nova democracia recém-instalada, e a formação de núcleos de estudo e pesquisa dentro das universidades (COELHO, 2005). Esse momento, chamado de *terceira onda do feminismo*, marcou, como afirma Matos (2010), o início da aproximação mais efetiva do movimento feminista com o Estado brasileiro.

Em 1994, a *Convenção Interamericana para prevenir e erradicar a violência contra a mulher – Convenção de Belém do Pará* foi aprovada e, no ano seguinte, foi realizada a *IV Conferência Mundial da Mulher – Conferência de Beijing*, que foram oportunidades para que os movimentos de mulheres e feministas, em alguma medida, se reorganizassem no Brasil para levar sua posição para esses encontros internacionais. As representantes brasileiras participaram ativamente destes eventos e o Brasil comprometeu-se a seguir suas diretrizes.

O movimento feminista, nesse momento, tinha como foco temas relativos à violência e à saúde das mulheres, tendo conquistado visibilidade política nessas áreas e levado alguns governos locais a construir políticas públicas específicas, mesmo que de forma fragmentada e desarticulada em nível nacional. A criação dessas políticas se deu principalmente em decorrência da aproximação dos movimentos com os partidos políticos, e, especialmente, foi motivada pela negociação de interesses entre alguns governos e a sociedade civil em alguns estados e municípios e, também, à pressão internacional.

Desde meados da década de 1990, outros programas e serviços, principalmente no nível municipal dos governos, como Conselhos de Direitos da

Mulher, Casas Abrigo¹⁰ e Centros de Referência¹¹ também foram sendo paulatinamente implementados. Em 1998, foi elaborada a Norma Técnica do Ministério da Saúde para a prevenção e tratamento dos agravos resultantes da violência sexual e, em 2003, a notificação compulsória dos casos de violência doméstica pelos serviços de saúde.

Em âmbito internacional, e, 2000 foram lançados pela Organização das Nações Unidas (ONU), os “Oito Objetivos do Milênio”, por meio dos quais estabeleceu-se metas para resolver “os maiores problemas mundiais” (ONU, 2000). O terceiro “Objetivo do Milênio” é a “igualdade entre os sexos e a valorização da mulher”, para tanto a meta foi focada eliminação da disparidade entre os sexos em todos os níveis de ensino.

Nesse contexto, começou a acontecer no Brasil, conforme proposta por Matos (2010), uma *quarta onda do feminismo*. Essa *quarta onda* estaria focada na democratização de gênero nas/das instituições e a (re)formulação das políticas públicas referidas aos diferentes conjuntos de direitos, reconhecendo-se como globais as agendas locais das mulheres. A participação política das mulheres, que no momento anterior era vista algumas vezes até como “traição” ao movimento, mas que passou a ganhar legitimidade como um caminho para transformar a vida das mulheres. A “quarta fase” do feminismo brasileiro e latino-americano poderia ser demonstrada por meio da:

1) institucionalização das demandas das mulheres e do feminismo, por intermédio da entrada (parcial) delas no âmbito do Poder Executivo e Legislativo destes países; 2) da criação de órgãos executivos de gestão de políticas públicas especialmente no âmbito federal (mas também, no Brasil, de amplitude estadual e municipal); 3) da consolidação no processo de institucionalização das ONGs e das redes feministas e, em especial, sob a influência e a capacidade de articulação e financiamento do feminismo transnacional e da agenda

¹⁰ As Casas-Abrigo são locais seguros que oferecem moradia protegida e atendimento integral a mulheres em risco de morte iminente em razão da violência doméstica. É um serviço de caráter sigiloso e temporário, em que as usuárias permanecem por um período determinado, durante o qual deverão reunir condições necessárias para retornar o curso de suas vidas.

¹¹ Os Centro de referência da mulher são espaços de acolhimento e atendimento psicológico e social, orientação e encaminhamento jurídico à mulher em situação de violência, que devem proporcionar o atendimento e o acolhimento necessários à superação da situação de violência, contribuindo para o fortalecimento da mulher e o resgate de sua cidadania (Norma Técnica de Padronização/Centro de Referência de Atendimento à Mulher, SPM:2006). O Centro de Referência deve exercer o papel de articulador das instituições e serviços governamentais e não governamentais que integram a Rede de Atendimento.

internacional de instituições globais e regionais (United Nations Development Fund for Women, United Nations Children's Fund, Organização Internacional do Trabalho, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, entre outras) referidas aos direitos das mulheres; 4) uma nova moldura teórica (frame) para a atuação do feminismo: trans ou pós-nacional, em que são identificadas uma luta por radicalização anticapitalista e uma luta radicalizada pelo encontro de feminismos e outros movimentos sociais no âmbito das articulações globais de países na moldura Sul-Sul (MATOS, 2010, s.p.).

No Brasil, partir dos anos 2000, começaram a ser criados, em alguns estados e municípios brasileiros, os Mecanismos Institucionais de Políticas para as Mulheres (MIM). No entanto, essas políticas públicas foram historicamente iniciativas dos governos municipais e, mais raramente, dos governos estaduais, mas não havia diretrizes nacionais sobre essa temática, conforme discutiremos no próximo capítulo.

No governo federal, no último mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (1999-2002), houve uma iniciativa da proposição de uma Secretaria de Mulheres no âmbito do Ministério da Justiça, criada em 2002, e que construiu um *Programa Nacional de Combate à Violência contra a Mulher*, que, todavia, não avançou. Foi apenas em 2003, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva criou a Secretaria, então Especial, de Políticas para Mulheres (SPM/PR), que se tornou, de fato, o primeiro organismo nacional de coordenação de políticas para mulheres no Brasil. Em 2010, por meio da Lei 12.314/10, a SPM/PR foi equiparada a um Ministério, com suas prerrogativas, vantagens e direitos. Desde a sua criação, um dos papéis centrais da SPM/PR é o de formular, coordenar e articular políticas para as mulheres nos estados, municípios e com sociedade civil.

A SPM/PR realizou três *Conferências Nacionais de Políticas para Mulheres* (2004, 2007 e 2011)¹², que contaram com a participação de milhares de mulheres, representantes da sociedade civil e do poder público federal, estadual e municipal, e tiveram grande capacidade deliberativa. Segundo Gaef

¹² A 3ª Conferência Nacional de Política para as Mulheres, por exemplo, ocorreu em dezembro de 2011 e foi precedida de 1.119 conferências municipais, 118 regionais e 27 estaduais.

(2010, p.58), a adoção de conferências regionais e nacionais está entre “(...) as mais importantes inovações que foram introduzidas no campo institucional e nos métodos de gestão pública”, pois contribuem para o aprofundamento da democracia. Avritzer e Souza (2013, p.18) apontam que as conferências colocam questões à teoria democrática no que tange à “(...) escala da participação, ao debate entre maiorias e minorias nas democracias e à relação entre participação e representação”. Um dos principais objetivos das *Conferências* para mulheres foi promover diretrizes para a formulação de políticas públicas nacionalmente coordenadas para elas.

Isso foi possível graças à participação de diversos grupos organizados de mulheres: indígenas, negras, jovens, lésbicas, entre outras, que garantiram a sua representação nas deliberações. Houve também, como registra Ramos (2014, p.119), “(...) espaço para diferentes formas de conflito³, que tiveram grande impacto na modificação das propostas.

A partir dessas Conferências foram elaborados três *Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres* (PNPM), publicados em 2004, 2008 e 2013. Neles foram estabelecidas ações, metas e diretrizes do governo federal sobre diversos aspectos relativos às mulheres: violência; autonomia e igualdade no mundo do trabalho; educação inclusiva e não sexista; saúde; direitos sexuais e reprodutivos, entre outros, ressaltando-se o combate ao racismo e à lesbofobia.

No âmbito específico da violência, em 2005 a SPM/PR coordenou um processo para criar Normas Técnicas para o funcionamento dos programas e serviços de enfrentamento à violência contra as mulheres no Brasil, que, até então, não contavam com nenhuma diretriz nacional para seu funcionamento, iniciando, assim, um processo de coordenação federativa dessa política.

Outro marco fundamental nesse contexto foi a promulgação da Lei 11.340 de 2006, conhecida como Lei Maria da Penha, que legisla especificamente sobre a violência intrafamiliar contra as mulheres. O fato dessa lei ter sido consequência também de pressão internacional, e não apenas de pressões e

¹³ Em alguns casos, como o relativo ao aborto, não foi possível chegar a um consenso.

demandas internas, não diminui a sua importância em coibir crimes como aquele que resultou na própria lei:

(...) organizações de defesa dos direitos humanos apresentaram à Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA denúncia relativa à impunidade do crime cometido contra a farmacêutica cearense Maria da Penha Fernandes, paraplégica por consequência de duas tentativas de homicídio praticadas contra ela por seu marido, impune e, à época, em véspera de ser beneficiado com a prescrição. Reconhecendo a omissão do Estado brasileiro, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA, aceitou a denúncia contra o Estado brasileiro e determinou expressamente, além do julgamento do agressor, a elaboração de lei específica relativa a violência contra a mulher.¹⁴

A partir dessa determinação, iniciou-se amplo debate em torno da proposta da nova legislação, envolvendo organizações não governamentais e a sociedade civil de forma mais ampla, o executivo federal, por meio da Secretaria de Políticas para as Mulheres, e o legislativo federal, que culminou com a sanção da lei (CALAZANS; CORTES, 2011).

A Lei Maria da Penha atendeu ao dispositivo constitucional que impõe ao Estado assegurar a "assistência à família, na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência, no âmbito de suas relações" (art. 226, § 8º, da Constituição Federal), bem como às deliberações das convenções internacionais de direitos humanos e direitos das mulheres das quais o Brasil é signatário.¹⁵ Ela representou um grande avanço na normatização jurídica brasileira, pois rompeu paradigmas da arraigada patriarcalização das relações familiares e padrões tradicionais do direito, uma vez que mesclou medidas de caráter civil e criminal, dando ênfase à prevenção, assistência e proteção às mulheres em situação de violência e tratando a questão a partir de uma perspectiva de gênero. Como destaca Pasinato (2012, p.51), uma característica da Lei Maria da Penha é que ela reflete em seu texto a crítica

¹⁴ Disponível em <<http://www.spm.gov.br/subsecretaria-de-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres/lei-maria-da-penha/breve-historico>> Acesso em 24 jun. 2014)

¹⁵ Ver o Relatório da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CMPI) da Violência contra as Mulheres (2013) que traz um diagnóstico da implementação da Lei Maria da Penha e dos serviços de atendimento às mulheres em situação de violência em todos os estados do Brasil.

feminista acerca do acesso à justiça, que apontava como “(...) o sistema de justiça é reprodutor de desigualdades de gênero, por exemplo, através de decisões judiciais que favorecem a impunidade de crimes contra mulheres”.

Em decorrência da nova legislação, no fim década de 2000, começaram a ser criados outros programas e serviços de enfrentamento à violência contra as mulheres, especialmente no âmbito da justiça, como Núcleos Especializados da Defensoria Pública (NUDEM), as Promotorias da Mulher e Varas e Juizados da Lei Maria da Penha. Mais uma vez esses serviços e programas foram criados sem haver uma coordenação nacional e, dessa forma, sua implementação – ou não – ficou sujeita à decisão dos responsáveis em cada estado ou município brasileiro.

Com a finalidade de estabelecer conceitos, princípios, diretrizes e ações para a prevenção, o combate e a assistência às mulheres em situação de violência, em 2007, a SPM/PR lançou a *Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres*. O documento trouxe um enquadramento de conceitos relevantes sobre as diferentes formas de violência contra as mulheres, e também definiu quais são os programas e serviços que compõem a rede de atendimento. As ações, no entanto, foram apresentadas no documento apenas de forma superficial e, conforme indica o próprio texto, foram melhor especificadas no *Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres*, de 2007. Portanto, foi a partir da necessidade de diretrizes nacionais para as políticas de enfrentamento a todas as formas de violência contra as mulheres que o Governo Federal, sob coordenação da SPM/PR, lançou, em 2007, o *Pacto*. Seu objetivo era de articular e coordenar uma política nacional integral e intersetorial sobre o tema, conforme veremos na próxima seção desse capítulo.

Em suma, as políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres no Brasil surgiram na década de 1980 de forma dispersa e fragmentada pelo país como resposta às pressões dos movimentos de mulheres e feministas, sem qualquer diretriz nem articulação nacional. A partir da atuação dos movimentos feministas brasileiros e das pressões das organizações internacionais de direitos das mulheres sobre o governo brasileiro, houve a promulgação da Lei Maria da Penha e o desenho de uma política nacional, expressa no *Pacto*, estabelecendo

as principais diretrizes de coordenação de políticas públicas de enfrentamento pelo governo federal a essa forma de violência. Os governos subnacionais foram, então, convidados a aderir ao *Pacto*, a fim de implementar e fortalecer as políticas já existentes nesse âmbito. Retomar brevemente a história do movimento feminista, como fizemos, possibilita-nos compreender como questões consideradas de ordem “doméstica”, pertencentes à esfera privada, ganharam contornos públicos e passaram também a integrar o escopo de responsabilidades do Estado contemporâneo. Tendo em mente esse contexto sócio-político, na próxima seção descreveremos os principais objetivos do *Pacto*, seus eixos de atuação, alguns dos principais avanços que, segundo a SPM/PR (2011), ele possibilitou e os critérios para a adesão dos estados.

1.2 O Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres

Lançado em 2007, durante o segundo governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2007-2010), como parte da chamada Agenda Social, o *Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres* tem como objetivo instituir políticas descentralizadas para o enfrentamento de todas as formas de violência contra as mulheres. Essas políticas estavam previstas na Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres (2003) e no I e II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (2004 e 2008, respectivamente). O *Pacto* acontece por meio de acordo federativo entre o governo federal, representado pela Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (SPM/PR), os governos dos estados, do Distrito Federal e dos municípios brasileiros, com a participação da sociedade civil.

O objetivo geral do *Pacto* é enfrentar todas as formas de violência contra as mulheres, a partir de uma visão integral do fenômeno. O conceito de *enfrentamento* à violência contra as mulheres adotado na Política Nacional e, conseqüentemente no *Pacto*, remete à ação conjunta dos diversos setores

envolvidos, compreendendo as dimensões de prevenção,¹⁶ assistência,¹⁷ combate¹⁸ e garantia de direitos¹⁹ das mulheres, no sentido de propor ações que

(...) desconstruam as desigualdades e combatam as discriminações de gênero e a violência contra as mulheres; interfiram nos padrões sexistas/machistas ainda presentes na sociedade brasileira; promovam o empoderamento das mulheres; e garantam um atendimento qualificado e humanizado às mulheres em situação de violência (SPM, 2007, p.11).

Seus objetivos específicos são: reduzir os índices de violência contra as mulheres no Brasil; promover uma mudança cultural a partir da disseminação de atitudes igualitárias e valores éticos de irrestrito respeito às diversidades de gênero e de valorização da paz; e garantir e proteger os direitos das mulheres em situação de violência considerando as questões raciais, étnicas, geracionais, de orientação sexual, de deficiência e de inserção econômica e regional (SPM, 2007; CAMPOS *et al.*, 2009). Para tanto, o *Pacto* é composto por ações que devem ser executadas por diferentes órgãos da administração pública, nos três níveis de governo, com o objetivo de:

(...) prevenir e enfrentar todas as formas de violência contra as mulheres, atuando para garantir a redução dos índices de violência não somente por meio da repressão, mas também da prevenção, atenção, proteção e garantia dos direitos daquelas em situação de violência e da promoção de mudança cultural que dissemine atitudes igualitárias e valores éticos de irrestrito respeito à diversidade e à paz (BRASIL, 2008, p. 101).

O *Pacto* visa garantir que a questão da violência contra as mulheres seja enfrentada por políticas sociais em diversos setores, como segurança pública, saúde e educação, e não apenas por programas e serviços específicos. Por outro lado, propõe criar mecanismos institucionais nos estados e municípios, bem como ampliar significativamente a oferta de serviços especializados, visto

¹⁶ Ações educativas e culturais que interfiram nos padrões sexistas e promovam equidade de gênero.

¹⁷ Refere-se à ampliação da rede de atendimento e a capacitação dos agentes públicos em gênero e violência contra as mulheres.

¹⁸ Diz respeito às ações punitivas e ao cumprimento da Lei Maria da Penha (11.340/06).

¹⁹ Buscar garantir o cumprimento da legislação nacional e internacional, bem como construir iniciativas para o empoderamento das mulheres.

que havia uma desigualdade extrema quanto a isso no país. Assim, um dos principais seus objetivos é capilarizar a oferta de programas e serviços de prevenção, atendimento e combate à violência contra as mulheres, atingindo sobretudo estados nos quais esses serviços estavam subdimensionados e municípios distantes das capitais, e cujas mulheres têm demandas específicas, como as que vivem no campo, na floresta ou em regiões ribeirinhas (CAMPOS *et al.*, 2009).

Para atingir tais objetivos, o *Pacto* foi organizado, em sua primeira versão em 4 (quatro) eixos e, mais tarde, foram reorganizadas em 5 (cinco) eixos (SPM, 2011), conforme explicitado abaixo.

Quadro 1 - Eixos do Pacto (2007-2010 x 2011-2014)

2007-2010	2011-2014
(I) Consolidação da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres e Implementação da Lei Maria da Penha	(I) Garantir a aplicabilidade da Lei Maria da Penha
(II) Combate à Exploração Sexual e ao Tráfico de Mulheres	(II) Ampliação e fortalecimento da Rede de Serviços para Mulheres em situação de violência
(III) Promoção dos Direitos Humanos das Mulheres em situação de prisão	(III) Garantia da Segurança Cidadã e Acesso à Justiça
(IV) Promoção dos Direitos Sexuais e Reprodutivos e Enfrentamento à Feminilização da Aids e outras DST	(IV) Garantia dos Direitos Sexuais e Reprodutivos, Enfrentamento à Exploração Sexual e ao Tráfico de Mulheres
	(V) Garantia da Autonomia das Mulheres em Situação de Violência e Ampliação de seus Direitos

Fonte: Elaborado pela autora a partir de SPM (2007) e SPM (2010).

Esses eixos evidenciam a amplitude do problema da violência contra as mulheres, que está presente tanto no âmbito privado quanto público e, por vezes, é perpetrada também por agentes do próprio Estado. Além disso, confirmam que a questão deve ser enfrentada de forma intersetorial, envolvendo principalmente a saúde, assistência social, justiça e segurança pública, além de programas e serviços específicos para mulheres em situação de violência, que juntos compõem a Rede de Atendimento à Mulher em Situação de Violência (CAMPOS *et al.*, 2009).

Podemos observar que os eixos do *Pacto*, tanto em 2007 quanto em 2011, são bastante abrangentes e balizam-se em uma concepção de violência que engloba “(...) todas as suas formas (psicológica, física, moral, patrimonial, sexual, tráfico de mulheres) é um fenômeno que atinge mulheres de diferentes classes sociais, origens, regiões, estados civis, escolaridade ou raças” (SPM, 2010, p.2). Nesse sentido, segundo a SPM/PR (2011, p.23), o *Pacto* compreende além de uma resposta aos efeitos da violência “(...) as dimensões da prevenção, assistência, proteção e garantia dos direitos daquelas em situação de violência, bem como o combate à impunidade dos agressores”. Segundo SPM/PR (2011, p.49-50), o *Pacto* possibilitou avanços nas políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres, quais sejam:

- a) Aumento do orçamento para enfrentamento à violência.
- b) Aumento do número de organismos de políticas para as mulheres nos Estados e Municípios.
- c) Fortalecimento dos organismos de políticas para mulheres, na medida em que as gestoras dos organismos foram indicadas como as coordenadoras estaduais do Pacto Nacional.
- d) Consolidação do conceito ampliado de violência contra as mulheres, que abarca os mais diversos tipos de violência (tráfico de mulheres, violência doméstica e familiar, violência institucional, assédio sexual, entre outros).
- e) Incentivo à integração das ações executadas por diferentes órgãos e esferas de governo.
- f) Consolidação da Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180 como um canal de acesso direto às mulheres em situação de violência.
- g) Ampliação do número de serviços especializados.
- h) Incorporação da violência contra a mulher na agenda política dos governos.
- i) Organização do modelo de gestão das políticas de enfrentamento à violência contra a mulher.
- j) Ampliação dos parceiros no enfrentamento à violência contra as mulheres.
- k) Elaboração de diagnóstico e de planejamento de ações por parte dos estados, municípios e do Distrito Federal.

A implementação do *Pacto* requer o envolvimento dos três níveis de governo. Visto que não há obrigação constitucional para a adesão a ele e que é de interesse da União implementá-lo em todo o território nacional, cabe ao Governo Federal criar mecanismos que incentivem que os governos subnacionais façam voluntariamente a adesão a ele. O processo de adesão e implementação do *Pacto* compreende seis requisitos que apresentaremos no quadro a seguir e que serão retomadas no capítulo sobre a metodologia de pesquisa (CAMPOS *et al*, 2009; SPM, 2010; SPM, 2011):

- a- Assinatura do Acordo de Cooperação Federativa – instrumento de formalização e celebração do compromisso entre União, estados e municípios para a execução das ações do Pacto Nacional.
- b- Criação e/ou fortalecimento de Mecanismos Institucionais de Políticas para as Mulheres (MIM) nos estados e municípios, responsáveis pela coordenação, articulação e monitoramento do Pacto em seus territórios.
- c- Elaboração do Projeto Básico Integral (PBI), que consta do diagnóstico, definição de municípios-polo e planejamento das Ações do Pacto. A SPM/PR (2010) destaca a necessidade da participação da sociedade civil e dos municípios na elaboração do PBI estadual.
- d- Constituição das Câmaras Técnicas Estaduais e Municipais de Gestão e Monitoramento do Pacto, coordenada pelo MIM e responsável pelo planejamento, execução e monitoramento das ações do Pacto. A criação das CT, bem como a nomeação de seus integrantes deve ser publicada em Diário Oficial.
- e- Aprovação das propostas e projetos no âmbito da Câmara Técnica Estadual e encaminhamento para a Câmara Técnica Federal.

- f- Credenciamento e cadastramento no SICONV (Portal Nacional de Convênios) para envio de projetos, que quando aprovados, são financiados por recursos do Governo Federal para serem implementados pelos governos subnacionais.²⁰

Como podemos constatar, os critérios para a adesão ao *Pacto* vão além da assinatura do acordo de cooperação federativa entre a SPM/PR e os governos estaduais e do Distrito Federal. Foram previstos critérios determinam, por exemplo, que sejam criados ou fortalecidos os Mecanismos Institucionais de Políticas para as Mulheres (MIM), com o objetivo de coordenar, executar e garantir a implementação do *Pacto*. Esses critérios são apresentados como exigências para a adesão ao *Pacto* e para o posterior repasse de recursos.

Por que algumas Unidades Federativas (UF) brasileiras, autônomas em relação a implementação de políticas sociais, aderiam ao *Pacto* outras não? Para responder a essa questão e compreender o processo de adesão das UF ao *Pacto* faz-se necessário debruçarmo-nos sobre a estrutura e os mecanismos do Federalismo brasileiro e sobre como se dão os processos de descentralização das políticas públicas em nosso país, tema sobre o qual dedicaremos o próximo capítulo. Nele discutiremos a organização do Estado Federativo brasileiro, especialmente pós Constituição de 1988, considerando-se a relação entre os três níveis de governo na formulação e execução de políticas públicas, bem como a autonomia e as limitações impostas aos governos subnacionais para aderirem a uma política social, não constitucional, proposta pelo governo federal. Consideraremos também a necessidade do governo federal criar estratégias e mecanismos para induzir estados e municípios a implementarem uma política de seu interesse. Ao final do capítulo, retomaremos o desenho do *Pacto* com a finalidade de analisar como esses mecanismos operam na concepção dessa política específica.

²⁰ Para os fins deste trabalho, conforme será explicitado nos capítulos 4 e 5, consideraremos as quatro primeiras etapas (letras *a*, *b*, *c* e *d*) como etapas do processo de adesão ao *Pacto*, e as duas últimas (letras *e* e *f*) como etapas da implementação propriamente dita e, portanto, as duas últimas etapas não farão parte do escopo mais detalhado desta pesquisa.

Por outro lado, conforme discutiremos no capítulo 3, a análise de políticas públicas para mulheres no Brasil deve considerar as contradições e dicotomias em relação a questão de gênero presentes no contexto em que foram elaboradas e executadas. É preciso, portanto, enquadrar nosso problema de pesquisa sob a ótica da crítica feminista, que discute o caráter patriarcal do Estado moderno desde sua gênese e problematiza as tensões existentes dentro dos aparatos dos governos e desses com os movimentos sociais na implementação de políticas para mulheres. Este ponto é relevante porque as instituições não são neutras em relação a gênero, especialmente quando o que está em pauta é responder às demandas políticas e sociais acerca da cidadania das mulheres e das relações de poder entre homens e mulheres. Assim, além de analisar a adesão e institucionalização do *Pacto* a partir dos elementos analíticos advindos das relações federativas, o faremos também considerando uma perspectiva de gênero.

2 POLÍTICAS SOCIAIS NO ESTADO FEDERATIVO – DELINEAMENTOS TEÓRICOS PARA ANÁLISE DO PACTO NACIONAL DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES

As políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres no Brasil começaram a ser implementadas em meados da década de 1980, dentro de um contexto no qual o país passava pelo processo de redemocratização e tinha o federalismo como princípio político balizador da nova Constituição da República, conforme discutimos no Capítulo 1. Vale destacar que, inicialmente, a criação destas políticas públicas ocorreu por iniciativa de alguns estados e municípios, em resposta às reivindicações dos movimentos de mulheres e feministas, e não havia à época, por parte do governo federal, nenhuma iniciativa no sentido de induzir a criação dessas políticas, tampouco para estabelecer diretrizes para a sua efetiva implementação. Dessa forma, se em alguns municípios e estados foram criadas políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres, em outros nada foi feito neste sentido. Havia o que podemos denominar como “descentralização por ausência”.

No nível nacional, embora houvesse desde 1985 o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), apenas em 2003, com a criação da Secretaria de Políticas para as Mulheres – então denominada como “Especial” –, que o governo federal começou a desenvolver políticas nacionais voltadas para as mulheres.²¹ Desde então, o governo federal começou a estabelecer diretrizes nacionais para essas políticas, nos três Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres (2004, 2007 e 2013). Em 2006, a sanção da Lei Maria da Penha (Lei 11.340/06) estabeleceu responsabilidades exclusivas e compartilhadas entre os entes federados para a implementação de ações, programas e serviços de enfrentamento à violência contra as mulheres. No entanto, como vimos, foi em 2007, com a criação de um *Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres*, que foram estabelecidas regras para induzir a

²¹ Vale ressaltar que já existiam algumas políticas voltadas para mulheres, por exemplo, na área da saúde (PAISM), como as de combate à mortalidade materna, mas não de enfrentamento à violência ou que fossem balizadas em uma perspectiva crítica de gênero. Em outras políticas, existe mesmo um descaso da perspectiva de gênero, como na educação infantil.

implementação dessa política pelos governos subnacionais e para fomentar meios de fortalecimento de uma rede de enfrentamento às violências contra as mulheres em todos os estados e municípios brasileiros. No entanto, frente à ausência de normatização constitucional e respeitando os princípios federativos de autonomia política e de competência dos governos subnacionais, a adesão ao *Pacto* é totalmente voluntária e cabe ao governo federal criar mecanismos que induzam os estados e o Distrito Federal a aderirem a ele.

O problema de pesquisa investigado nesta tese refere-se a analisar quais foram os fatores que incentivaram ou constrangeram os estados brasileiros e o Distrito Federal a aderirem ao *Pacto*. Para tanto, consideramos dois grandes conjuntos de variáveis explicativas para essa adesão: o primeiro, remete às questões propriamente federativas, que debateremos neste capítulo. O segundo, que será explorado no próximo capítulo, é composto por indicadores relativos às questões feministas e de gênero.

Para realizar a análise ora proposta, retomaremos então alguns dos principais argumentos da literatura sobre como se dão as relações intergovernamentais no Estado federativo brasileiro, permitindo-nos construir o conjunto daqueles elementos analíticos que serão necessários para a análise do nosso objeto de pesquisa.

Este capítulo está organizado então em duas seções, além desta introdução. Na primeira, são explorados alguns dos conceitos centrais do federalismo brasileiro que consideramos essenciais para a compreensão de nosso objeto, a saber: a tensão entre centralização e descentralização; a questão da autoridade política a partir da distinção conceitual entre *policy decision-making* e *policy making*; a forte capacidade da União de induzir a criação de políticas sociais de seu interesse pelos governos subnacionais; e os mecanismos utilizados pela União para induzir a implementação das políticas que formula, pelos governos estaduais, do Distrito Federal e municipais. Na segunda seção, será feita uma análise do desenho do *Pacto* a partir dos mecanismos federativos discutidos, que nos auxiliará na análise posterior dos dados empíricos.

2.1 Considerações sobre o federalismo e as políticas públicas sociais no Brasil

Para iniciarmos a discussão sobre o conceito de federalismo e suas implicações nas políticas sociais, faz-se necessário ressaltar que, embora tenha origem nos Estados Unidos, o conceito de federalismo tal qual utilizado pela literatura norte-americana nem sempre considera outras variedades de estrutura federativas, como a alemã, a suíça ou a brasileira, tornando-se insuficiente para a compreensão dos diversos modelos existentes no mundo (SOUZA, 1999; ARRETCHÉ, 2001; OBINGER, CASTLES, LEIBFRIED, 2005). “Essa variação depende”, observa Arretche (2012, p.14), “de um lado, da distribuição de competências ou autoridade jurisdicional sobre políticas e, de outro, do modo como as instituições federativas interagem com as demais instituições do sistema político”.

Souza (1999) fez uma revisão das contribuições da literatura da ciência política norte-americana para explicar elementos importantes do federalismo, reconhecendo as suas contribuições tanto no sentido de buscar seus fundamentos quanto de defini-lo e caracterizá-lo ou de associá-lo à democracia. No entanto, a autora identifica restrições nesta literatura para explicar o caso do Brasil:

[e]sses trabalhos têm enorme importância porque nos fornecem bases teóricas para analisar as questões maiores que envolvem uma federação e também nos permitem avançar em estudos comparativos. No entanto, exatamente porque o objetivo desses trabalhos é o de responder a questões mais abrangentes e gerais do federalismo, eles nos ajudam pouco no entendimento sobre as diferenças no interior de cada Federação. Essa lacuna é particularmente importante em países como o Brasil, que sempre promoveu arranjos muito diferenciados no que se refere ao federalismo (SOUZA, 1999, p.5).

Arretche (2001, p.29) foi ainda mais incisiva sobre as limitações relativas às tentativas da maioria dos teóricos norte-americanos de explicarem o caso do Brasil e afirmou que o federalismo é “(...) uma designação genérica que mascara uma variedade de arranjos institucionais que criam riscos e oportunidades distintas para as capacidades de governo”. Para a autora, o que define que um Estado seja federativo é o fato de as relações entre os diferentes níveis de

governo serem, ao mesmo tempo, de coordenação e mútua independência, “(...) princípios esses que devem estar presentes não apenas constitucionalmente, mas também no funcionamento efetivo das instituições políticas” (ARRETCHE, 2001, p.25).

O federalismo, afirmam Obinger, Castles e Leibfried (2005), tem como uma de suas definições possíveis ser um desenho institucional, baseado em um conjunto de arranjos e regras, projetado para garantir a unidade por meio da permissão de certo grau de diversidade e cujo o objetivo primaz é normalmente garantir a igualdade de direitos para todos os cidadãos. Os sistemas federalistas distinguem-se de diversas maneiras no mundo, observam os autores, mas em geral caracterizam-se por uma constituição forte e pela divisão de poderes. A variedade de federalismo adotada no Brasil, afirma Arretche (2012), está mais próxima das federações centralizadas europeias, que conferem grande poder de regulação à União, do que do modelo norte-americano, como veremos ao longo deste capítulo.

Há críticas também à produção teórica brasileira sobre o tema. Souza (1999) afirmou que a maior parte da literatura produzida até então sobre o federalismo no Brasil, salvo trabalhos produzidos por historiadores, era empírica e não se apoiava em referenciais propriamente teóricos, além de tender a isolar e sobrevalorizar questões econômico-financeiras em detrimento das políticas. Resumindo seu argumento, para a autora faltavam análises teoricamente mais informadas sobre o federalismo brasileiro que agregassem a) a visão do federalismo como uma instituição guiada pelo conflito e b) que analisassem de forma mais sistemática a relação entre os arranjos políticos e fiscais. Nos anos 2000, a questão do federalismo ganhou força na agenda de pesquisa na ciência política brasileira (ARRETCHE, 2001, 2002, 2003, 2004, 2010, 2012; ABRUCIO, 2004; ALMEIDA, 2005; SOUZA, 2008, GRAEF, 2010), buscando-se construir modelos teóricos e analíticos para se compreender melhor a realidade do país.

Para nosso estudo, faz-se necessário focar nosso olhar para a organização do Estado brasileiro após a redemocratização e o estabelecimento da Constituição de 1988,²² bem como das mudanças de natureza federativa que

²² A história do federalismo no Brasil antecede a Constituição Federal de 1988 foi a forma de organização do Estado brasileiro durante a Primeira República, inaugurada em 1889, conforme

ocorreram no Brasil após meados da década de 1990, conforme discutiremos adiante.

Na década de 1980, o debate sobre a redemocratização ganhou força, culminando com a Constituição de 1988, que inaugurou um novo pacto federativo no Brasil. As mudanças que ocorreram no país nesse período pós-redemocratização não ocorreram de uma hora para outra, como demonstram Rezende e Afonso (2002, p.10):

[a]s forças centrífugas que levaram às atuais características da federação brasileira estavam em atividade bem antes da Constituição de 1988. Na metade dos anos 70, os governantes militares projetaram uma transição gradual e controlada para a democracia. Foi concedido um aumento de poder político às regiões mais pobres e aos grupos locais para contrabalançar o domínio do partido de oposição nas áreas industrializadas e aglomerações urbanas mais importantes. Ao mesmo tempo, um programa agressivo de investimentos públicos em infraestrutura nas regiões atrasadas, seguido de um aumento das transferências federais para estados menos desenvolvidos, forneceu a substância econômica para cumprir a meta de manter o controle federal sobre o processo de abertura política.

Ainda que as mudanças já estivessem em curso antes de 1988, a redemocratização e o novo paradigma econômico adotado no país tiveram grande impacto no federalismo brasileiro. Segundo Souza (1999, p.3), “[o] federalismo é uma das instituições que foram reconstruídas após a redemocratização e a descentralização”.

explicitado na no Artigo 1º da Constituição de 1891: “A Nação Brasileira adota como fórmula de governo, sob o regime representativo, a República Federativa proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpetua e indissolúvel das suas antigas províncias, em Estados Unidos do Brasil” (sic) (BRASIL, 1891). Como afirma Arretche (2001, p.27), “(...) o Estado e as instituições políticas brasileiras passaram por diversas transformações desde a origem até a versão contemporânea. Conjunturas críticas como o Estado Novo, o regime militar e a Constituição de 1988 legaram alterações importantes na natureza das relações federativas”. Em 1930, foi instaurada “A Era Vargas” (1930-1945), período marcado pelo autoritarismo e pela centralização, no qual a autonomia dos governos subnacionais praticamente deixou de existir. Neste contexto foram criadas muitas políticas sociais no Brasil, caracterizadas por um forte viés assistencialista, na contramão da consolidação de efetivos direitos de cidadania. Com a queda do regime ditatorial de Getúlio Vargas, o país viveu, entre 1946 e 1964, a experiência da re-instalação da democracia. Neste período, de grandes transformações sociais e políticas, os estados recuperaram parte de sua autonomia, no entanto, em menores proporções do que tinham na Primeira República. Em 1964, o país sofreu novo golpe, a democracia foi mais uma vez suprimida e o Governo Central ampliou seus poderes, colocando os estados e municípios, mais uma vez, em uma condição de total dependência, principalmente financeira. Durante o período da ditadura, a excessiva centralização política e administrativa levou ao enfraquecimento da capacidade executiva dos governos subnacionais (GRAEF, 2010, p.35). Sobre a história da Federação Brasileira, ver Rezende e Afonso (2002).

Como afirma Graef (2010, p.37), o federalismo tal qual colocado na Constituição de 1988 “(...) envolveu ampla descentralização de serviços públicos, especialmente nas áreas sociais e uma nova estrutura de repartição dos recursos tributários”, dando aos municípios lugar de destaque como provedor de políticas públicas que impactam diretamente a vida dos cidadãos e atribuindo, então, excessiva autonomia dos governos subnacionais, que tinham arrecadação alta e autonomia fiscal²³ e política.

Embora, como veremos ao longo deste capítulo, não haja uma dicotomia tão clara como possa parecer à primeira vista entre centralização e descentralização no modelo federativo brasileiro e considerando que houve mudanças significativas nas relações intergovernamentais após os anos de 1990, não podemos ignorar a importância do debate sobre a descentralização das políticas sociais que decorreram da Constituição de 1988. Como observou Almeida (2012, p.7):

[n]ão cabe dúvida quanto ao ânimo descentralizador com que os constituintes redesenharam a Federação brasileira, para que servisse de alicerce a uma democracia mais atenta às demandas e mais acessível ao monitoramento dos eleitores.

O processo de redemocratização e a nova estrutura federativa brasileira afetaram diretamente o desenho das políticas públicas sociais ²⁴ no sentido da descentralização. O “ânimo descentralizador” veio em resposta ao “(...) padrão de proteção social construído pelos governos autoritários: hipercentralizado, institucionalmente fragmentado e iníquo do ponto de vista dos serviços e benefícios distribuídos” (ALMEIDA, 1996, p.17).

A descentralização das políticas sociais passou, então, a ser vista “como instrumento de universalização do acesso e do aumento do controle dos beneficiários sobre os serviços sociais” (ARRETCHE, 1996, p.17) e também de

²³ A autonomia fiscal dos governos subnacionais prevista na Constituição de 1988 sofreu, como veremos ao longo deste capítulo, grandes mudanças, principalmente após as regulações fiscais e tributárias que ocorreram em meados da década de 1990.

²⁴ As políticas públicas implementadas a partir de então focalizaram os direitos sociais universais, como saúde e educação, e não colocaram em pauta, na maioria das vezes, questões relativas ao gênero, à raça e etnia, à orientação sexual, entre outras.

diminuição das desigualdades regionais. Um desafio do modelo de descentralização adotado no Brasil é considerar as heterogeneidades existentes, resguardando a autonomia local, mas, ao mesmo tempo, buscando maneiras de se manter a integridade territorial do país por meio de pactos que estabeleçam e regulem as parcerias entre os entes federados, reduzindo as desigualdades regionais.

É preciso fazer uma distinção conceitual entre *descentralização* política, fiscal e de competências, que se forem tratadas de forma indistinta acarretarão, como apontou Arretche (2012), em prejuízos analíticos. Essa distinção é central para a compreensão das relações intergovernamentais existentes no federalismo brasileiro e, portanto, para a análise das políticas sociais.

- 1) descentralização política (relativa à possibilidade de que os governos locais sejam eleitos diretamente e tenham um mandato próprio e, portanto, irrevogável pelos níveis superiores de governo);
- 2) descentralização fiscal (relativa à participação das receitas e gastos dos governos subnacionais sobre o gasto agregado) e
- 3) descentralização de competências (relativa à responsabilidade pela execução de políticas públicas) (ARRETCHE, 2012, p. 147).

A *descentralização política* estabelecida pela Constituição de 1988, mantém-se como uma das fortes características da Federação Brasileira. A *descentralização fiscal* sofreu significativas modificações a partir de mudanças legislativas, protagonizadas pelo governo federal, que ocorreram na década de 1990. Essas mudanças aumentaram a autoridade da União e diminuíram a autonomia fiscal dos governos subnacionais, como demonstraremos adiante neste capítulo. Quanto à *descentralização de competências*, veremos que para sua melhor compreensão é necessária uma segunda distinção analítica, enfatizada por Arretche (2012), qual seja, aquela que estabelece diferenças entre quem é responsável pela tomada de decisão (*policy desion-making*) e aqueles responsáveis por sua execução (*policy making*).

Além disso, o *continuum* da relação entre centralização e descentralização no Brasil ²⁵ “(...) sempre guiou as relações de poder entre as

²⁵ A centralização da autoridade nas federações é tendência mundial, como revelam estudos comparados, embora haja grande variação em relação à extensão dos recursos institucionais

esferas central, regionais e locais” (SOUZA, 1999, p.3). Nessa mesma direção, Arretche (2012, p.8-9) argumentou que “(...) ao contrário do que imaginaram os constituintes e repetiram os analistas, as mudanças de 1988 são apresentadas como mais um capítulo do grande movimento de centralização estatal iniciado nos anos 1930”, no qual o governo federal “(...) controla as principais fontes de recursos e normatiza seu desembolso, cabendo aos governos subnacionais a execução ou implementação dessas políticas” (ARRETCHÉ, VAZQUEZ, GOMES, 2012, p.161).

Na verdade, as interpretações sobre a CF 88 maximizaram seus aspectos descentralizadores, ignorando inteiramente a extensão em que seus formuladores adotaram princípios centralizadores e mantiveram, na esfera da União, decisões que diziam respeito ao modo como os governos territoriais executariam suas próprias políticas (ARRETCHÉ, 2012, p.73).

No Brasil, a União detém extensas prerrogativas legislativas, grande capacidade regulatória e significativo controle sobre a alocação de recursos. Assim, como demonstra Arretche (2012), concomitante à decisão constitucional “(...) em favor da descentralização da *execução* das políticas, os constituintes preservaram ampla autoridade para as iniciativas legislativas da União”²⁶ (ARRETCHÉ, 2012, p.16), mantendo a supremacia da União na construção do estado-nação brasileiro.

A supremacia da União teria, segundo analistas, como principal contraponto o poder de veto dos governos subnacionais, o que limitaria a autoridade da União e, em última instância, poderia paralisar o governo federal. Essa tese é colocada em cheque por Arretche (2012) que apresentou contra-argumentos a ela, ancorados em ampla pesquisa empírica. Conforme demonstrou a autora, as oportunidades de veto no Brasil são limitadas e a União tem ampla competência legislativa, inclusive em matérias de interesse dos estados e municípios. A autora afirmou que “o jogo legislativo brasileiro começa e termina no nível federal” e que o comportamento parlamentar das bancadas

que o governo central conta para regular as políticas executadas pelos governos subnacionais (ARRETCHÉ, 2012),

²⁶ “Exceto para a criação de áreas metropolitanas e na segurança pública, nenhuma área de política é de exclusividade legislativa dos estados” (ARRETCHÉ, 2012, p.16).

estaduais é determinado pelo pertencimento partidário, negociado no interior de suas siglas – em particular dos partidos da base de sustentação do presidente – e não pelo pertencimento regional. Há uma baixa coesão das bancadas estaduais, que “(...) não se comportam como atores coletivos” (ARRETCHE, 2012, p.81).

As regras institucionais brasileiras para aprovação de emendas constitucionais que afetam os interesses das unidades federativas, portanto, “(...) não confirmam a interpretação de que estes processos decisórios sejam caracterizados por uma multiplicidade de pontos de veto, nem mesmo pela exigência de supermaiorias para alteração do *status quo*” (ARRETCHE, 2012, p.110). A União tem, assim, ampla autoridade para influenciar sobremaneira a agenda política dos estados, do Distrito Federal e dos municípios e vem usando dessa autoridade para legislar sobre as relações federativas brasileiras.

A autoridade da União está alicerçada, sobretudo, nos próprios mecanismos previstos na Constituição, que abriu espaço para mudanças constitucionais que diminuíram a autonomia dos governos subnacionais, principalmente no que tange à autonomia fiscal, mas também relativa à implementação de políticas sociais. Em uma de suas pesquisas, Arretche (2012) observou que, de 70 emendas constitucionais aprovadas no Brasil entre os anos de 1994 e 2011, 28 diziam respeito a matérias de interesse federativo, sendo que elas “(...) caracterizaram-se pela imposição de perdas aos governos subnacionais. Afetaram suas receitas, bem como sua autonomia decisória para coletar impostos, executar as próprias políticas e alocar livremente os próprios recursos orçamentários” (ARRETCHE, 2012, p.19).

Em decorrência dessas medidas, particularmente aquelas que modificaram a Constituição, os municípios brasileiros foram limitados em sua autonomia para decidir onde alocar seu orçamento. Em média de 70% do total de seus desembolsos destinam-se à educação e cultura (30%), saúde e saneamento (24%), habitação (9% em média), assistência e previdência (7% em média).

Essa agenda foi considerada por Arretche (2012) extremamente bem-sucedida, mesmo quando implicou em perdas de receitas pelos estados, Distrito Federal e municípios e resultou em ampliação da autoridade da União sobre as

competências dos entes subnacionais, reduzindo significativamente a autonomia desses governos. Essas mudanças legislativas decorreram, como explicou Arretche (2012), da necessidade da União de obter equilíbrio fiscal e recuperar receitas que perdeu em 1988, além de se basearem no argumento de que tinham como objetivo reduzir as desigualdades regionais. Houve, portanto, uma ruptura em relação à autonomia de gastos, mas ocorreu também a continuidade “(...) de um modelo de Estado federativo que confere autoridade à União para regular o modo como estados e municípios devem executar suas próprias competências sobre impostos, políticas e gastos” (ARRETCHÉ, 2012, p.48).

Além da influência da União na legislação propriamente federativa, sua autoridade em relação às competências também vem sendo exercida em diversas áreas das políticas públicas, garantindo ao governo federal poder normatizador e financiador em relação às políticas executadas pelos governos subnacionais. Os princípios constitucionais autorizam a União a normatizar “(...) sobre *todas* as políticas estratégicas, *mesmo que essas fossem implementadas pelos governos subnacionais*” (ARRETCHÉ, 2012, p.62).

Essa competência normativa da União, prevista na Constituição de 1988, limita a autonomia dos governos subnacionais para a formulação de políticas públicas e os induz a implementar aquelas políticas que são prioridades do governo federal. Os constituintes “(...) formularam um desenho de Estado federativo em que os governos subnacionais têm responsabilidade pela execução de políticas públicas, mas autorizaram a União a legislar sobre suas ações” (ARRETCHÉ, 2012, p.70).

Frente a isso, há que se fazer, como apontou Arretche (2012), uma distinção analítica entre *policy decision-making*, que diz respeito a quem tem poder para regular as políticas, e *policy-making*, aquele que, de fato, executa a política pública.²⁷ Esse refinamento conceitual é fundamental, afirmou a autora, para análise da aclamada “autonomia” dos governos subnacionais. Assume-se

²⁷ Em políticas descentralizadas não reguladas a execução das políticas está associada à autonomia para tomar decisões, diferentemente das políticas descentralizadas reguladas nas quais a supervisão e autonomia federativas limitam a autonomia decisória dos governos subnacionais, que se tornam executores de políticas estabelecidas pela União. Nas políticas não reguladas, embora haja autonomia decisória por parte dos governos subnacionais é preciso considerar que essa autonomia sofre outras limitações, como, por exemplo, a rigidez orçamentária e o constrangimento ao endividamento, decorrentes de legislação federal.

“(…) que os governos subnacionais têm autonomia sobre suas próprias políticas porque sua execução foi descentralizada e porque governos subnacionais têm uma participação importante na receita e nos gastos nacionais” (ARRETCHE, 2012, p.19). No entanto, as decisões sobre as políticas e sobre os gastos dos governos subnacionais é, como vimos, em grande parte regulada pela União. “Na federação brasileira, estados e municípios exercem suas competências, desde que autorizados por lei federal” (ARRETCHE, 2012, p.101).

(…) a distinção entre diferentes dimensões da descentralização, assim como a distinção policy-making e policy-decision making, parecem ser mais úteis para examinar o impacto das relações verticais sobre a produção de políticas públicas. Governos locais podem ser escolhidos diretamente sem que tenham total autonomia sobre a execução das políticas que lhes são atribuídas. A autonomia decisória dos governos subnacionais pode ser fortemente restringida, mesmo em estados federativos, por diferentes mecanismos institucionais, tais como obrigações constitucionais e a legislação nacional. Mesmo que os governos locais sejam eleitos diretamente, suas decisões sobre políticas públicas podem ser fortemente afetadas pela regulação dos níveis superiores de governo. Tais mecanismos institucionais implicam limitações à autonomia dos governos locais para tomar decisões sobre suas próprias atividades, ainda que não afetem sua autonomia política, isto é, não afetem a preservação dos mandatos de seus governantes (ARRETCHE, VAZQUEZ, GOMES, 2012, p.151)

A agenda dos governos subnacionais é, portanto, em grande medida influenciada pela União. Mesmo considerando a característica peculiar do federalismo brasileiro de que os municípios são os principais provedores das políticas públicas que atingem o bem-estar dos cidadãos, pode-se notar que há grande influência do papel de regulação e normatização federal.

No entanto, é preciso considerar que os governos subnacionais ainda tomam decisões ligadas à implementação das políticas públicas nas quais “(…) têm operado claramente como ‘laboratórios de inovações’, no sentido de que programas bem-sucedidos no plano local tendem a ganhar dimensões nacionais ao serem incorporados à agenda dos níveis superiores de governo” (ARRETCHE, 2012, p.24). Esse é o caso do *Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres*, como discutiremos na próxima seção deste capítulo.

Em termos teóricos, a União teria de operar simultaneamente em funções regulatórias e redistributivas, com o objetivo de reduzir as grandes desigualdades regionais existentes no país.

O papel redistributivo do governo federal parece ser uma condição para reduzir desigualdades interjurisdicionais de receita e, por consequência, a desigualdade de acesso dos cidadãos a serviços públicos no interior de um Estado-nação. Na ausência das transferências, a capacidade dos municípios brasileiros para prover serviços públicos seria altamente desigual (ARRETCHE, 2010, p.611).

Para Souza (1999, p.7) “(...) a razão de ser do federalismo brasileiro sempre foi, e continua sendo, uma forma para amortecer as enormes disparidades regionais”. Contudo, a própria autora aponta que esse ainda é um caminho a ser percorrido: “Apesar de ter havido mudanças na Federação como resultado da redemocratização e da descentralização, profundos desequilíbrios inter e intra-regionais persistem” (SOUZA, 1999, p.2).

A regulação e fiscalização das políticas sociais pelo Governo Federal teriam também um interesse redistributivo, à medida em que afetam a agenda dos governos subnacionais com o objetivo de se tentar garantir que essas políticas sejam compatíveis com o interesse público e com o bem-estar da população. A análise realizada por Arretche (2012) sobre as políticas executadas pelos municípios e seus padrões de gasto demonstrou que essas obedecem um padrão previsível, seguindo as determinações da União.

(...) a regulação federal é também um fator explicativo central para a compreensão das prioridades de gasto dos governos locais, que também não é caótico ou aleatório. Antes, apresenta um padrão bastante claro. As políticas reguladas pelo governo têm alta prioridade e baixa desigualdade horizontal, ao passo que as políticas não reguladas têm baixa prioridade e alta desigualdade horizontal (ARRETCHE, 2012, p.21)

Isso se deve a dois principais fatores: o primeiro, como vimos, diz respeito à autoridade legislativa da União, que regula as políticas que deverão ser executadas pelos governos locais. O segundo deve-se ao fato de que as principais fontes de receita dos governos locais são advindas de transferências constitucionais – que não dependem de negociação e são destinadas a rubricas orçamentárias específicas – e de transferências condicionadas universais, cuja

alocação está orientada a produzir incentivos para alinhar às prioridades dos governos subnacionais às do governo federal. Torna-se evidente, então, que “(...) é possível combinar a execução descentralizada de serviços públicos com a centralização da autoridade sobre as regras de sua execução” (ARRETCHE, 2012, p.21).

Nesse novo modelo de políticas sociais descentralizadas, estados e municípios tornaram-se entes federados com “autonomia político-administrativa e obrigação constitucional específica de fazer política social e prover os serviços essenciais” (FLEURY, 2006, p.44). Temos de considerar ainda que a descentralização é em si um processo conflitivo, então, “para garantir a coordenação entre os níveis de governo, é preciso equilibrar as formas de cooperação e competição existentes” (ABRUCIO, 2005, p.6). Nesse contexto a cooperação entre os entes federados, que pressupõe a existência de mecanismos para facilitá-la, é central para garantir a efetivação das políticas públicas.

O modelo federativo brasileiro garante, portanto, autonomia política e de competência dos estados e municípios, embora tenham grande poder de influência sobre suas decisões, e, por vezes, estabelece competências concorrentes entre os entes federados. As competências concorrentes criam uma situação na qual, por um lado, qualquer ente federado está constitucionalmente autorizado a implementar políticas sociais, mas, por outro, nenhum é constitucionalmente²⁸ obrigado a fazê-lo.

Além disso, a sobreposição de funções da União, estados, Distrito Federal e municípios, prevista pela própria Constituição, é um dos fatores que pode impactar negativamente a coordenação intergovernamental, “isto é, das formas de integração, compartilhamento e decisão conjunta presentes nas federações” (ABRUCIO, 2005, p.3), e que pode gerar, entre outros problemas, desperdícios e ineficiência.

Esta distribuição de competências é propícia para produzir os efeitos esperados pela literatura sobre federalismo e políticas públicas: superposição de ações, desigualdades territoriais na provisão de

²⁸ Salvo naquelas políticas para as quais há distribuição constitucional de competências para sua execução.

serviços e mínimos denominadores comuns nas políticas nacionais. Estes efeitos, por sua vez, são derivados dos limites à coordenação nacional das políticas (ARRETCHE, 2004, p.22).

As atribuições concorrentes entre os níveis de governo foram consideradas por Graef (2010, p.57) como “(...) fonte de indefinições de responsabilidades ente os entes, especialmente no atual contexto de atuação dos governos, de complexidade crescente das demandas sociais e econômicas e de incapacidade de atendimento do Estado”. Para o autor, essas indefinições propiciam que se instale um “jogo de empurra” entre as esferas de governo na implementação de políticas públicas, especialmente as sociais.

No entanto, o governo federal dispõe de mecanismos para coordenar as políticas sociais, e os usa também com o objetivo de garantir os direitos sociais para todos os cidadãos e diminuir as desigualdades regionais. Nesse sentido, Arretche (2003, 2004, 2010, 2012) demonstrou que o modelo federativo brasileiro não é um empecilho à efetividade do Estado na provisão de políticas públicas. A autora não concorda com as interpretações que consideram que o modelo de descentralização brasileiro prejudica a eficiência e a efetividade do Estado e praticamente inviabiliza a garantia dos direitos de cidadania. Essas interpretações balizam-se nos seguintes argumentos: a) que o nosso modelo limita os incentivos à cooperação horizontal na medida em que confere excessiva autonomia aos governos locais (SHAH, 2006); b) que promove relações intergovernamentais predatórias e sem coordenação (ABRUCIO e SOARES, 2001); c) que mantém frágeis relações entre as políticas executadas pelos governos subnacionais e a filiação partidária de seus governantes (RIBEIRO, 2005; SAKURAI, 2009). Embora esses autores chamem a atenção para traços presentes no Estado e no sistema político do Brasil, eles, segundo Arretche (2010, p.588):

(...) superdimensionam sua relevância, pois ignoram duas dimensões centrais: o papel das desigualdades regionais na escolha da fórmula federativa adotada no Brasil bem como a importância das relações entre a União e os governos subnacionais sobre seu funcionamento.

A descentralização das políticas sociais não é espontânea, nem deriva da descentralização fiscal, “ao contrário, ela ocorreu nas políticas e nos estados em

que a ação política deliberada operou de modo eficiente” (ARRETICHE, 1999, p.114). Isso implica “*que os governos interessados em transferir atribuições de gestão de políticas públicas devem implementar estratégias bem-sucedidas de indução para obter a adesão dos governos locais*” (ARRETICHE, 1999, p.112, grifo nosso). Assim, é insuficiente que o governo nacional delibere sobre quais políticas considera importante que aconteçam se não criar uma estrutura de incentivos aos governos subnacionais para que eles se comprometam com sua implantação e, também, de constrangimentos, caso não queiram implementá-las. Os governos subnacionais adotam as políticas federais, conforme observado por Arretche (2003, p.336), somente *por adesão voluntária ou por obrigação constitucional*, “(...) já que [eles] *têm a prerrogativa constitucional da não-adesão aos programas iniciados pelo governo federal ou pelos governos estaduais*” (grifo nosso).

A autonomia política das unidades constituintes e o fato de administrarem receitas próprias lhes permite dar margens de discordância em relação à União e à capacidade de iniciativa. Em suma, embora a regulação federal reduza significativamente as margens de autonomia decisória das unidades constituintes, existe espaço para ‘*self-rule*’ (ARRETICHE, 2012, p.24)

A ausência de regras constitucionais claras sobre o processo de coordenação das políticas públicas entre entes autônomos especialmente as sociais, fez com que fosse necessário que o governo federal criasse regras ²⁹ específicas para induzir estados e municípios a aderirem e implementarem as políticas que julga importantes (ARRETICHE, 2004; CUNHA e PINTO, 2008; MENICUCCI, 2008; GRAEF, 2010). Essas regras devem ser específicas para cada uma das políticas, pois a própria concentração de autoridade política varia de acordo com as relações intergovernamentais em cada área.³⁰

Visto que “não há nenhuma garantia intrínseca à autonomia dos governos locais que os torne responsáveis, comprometidos com as necessidades dos

²⁹ Regras institucionais relativas ao processo decisório, mecanismos de controle e punição, arenas institucionalizadas de representação de interesses, que propiciem incentivos ao comportamento dos governos locais (ARRETICHE, 2003, p.335).

³⁰ Arretche (2003, 2004, 2010, 2012) analisa as políticas de saúde, habitação e saneamento e educação fundamental.

cidadãos e determinados a administrar com eficiência” (ARRETCHE, 2003, p.334), cabe ao governo federal, interessado em garantir que sua agenda prioritária seja adotada pelos governos subnacionais, “(...) formular desenhos de política que tornem essa decisão atraente para prefeitos e governadores” (ARRETCHE, 2012, p.23). Na próxima seção deste capítulo, analisaremos as regras para induzir os governos subnacionais a aderirem ao *Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres*, previstas em seu desenho.

Os desenhos das políticas são diversos, criando diferentes incentivos à adesão e culminando em diferentes graus de adesão em cada política. Assim, faz-se necessário identificar quais seriam as variáveis que são, de fato, cruciais para a adesão. O repasse de recursos financeiros e a incorporação de demandas das unidades constituintes na formulação da política são alguns dos fatores, segundo Arretche (2002; 2010; 2012) que podem facilitar a adesão voluntária dos governos subnacionais. A participação da sociedade civil na concepção dessas políticas, em conferências e conselhos, por outro lado, podem minimizar o risco de que as propostas advindas do governo federal não atendam, de fato, às necessidades locais.

Outra dimensão a ser considerada para compreensão a adesão dos governos subnacionais às políticas sociais propostas pelo governo central na Federação brasileira é o modo como se estabelecem as relações intergovernamentais em cada política (ARRETCHE, 2004; COSTA, 2007; MENICUCCI, 2008; ARRETCHE, 2012). Assim, para compreender o processo de adesão dos governos subnacionais a uma política federal, é fundamental incorporar a análise das relações intergovernamentais. Lembrando que, para Arretche (2012, p.24), a dinâmica das relações intergovernamentais verticais no Estado federativo brasileiro é explicada pela “(...) combinação de dominação federal com autonomia política das unidades subnacionais”.

O modo como as relações intergovernamentais são estruturadas em cada política específica deve ser considerado para explicar o potencial de estabilidade dessa política, visto que a categoria “federalismo” é insuficiente para tanto. Arretche (2002) especificou variáveis que devem ser consideradas na análise: “(...) regras constitucionais, legados de políticas prévias e o ciclo da política estruturam diferentemente as arenas decisórias, condicionando as estratégias e

as chances de sucesso dos atores federativos” (ARRETCHE, 2002, p.433-434, grifo nosso). Para Arretche as diferenças regionais, tais como riqueza econômica, capacidade fiscal e administrativa e cultura cívica local não são variáveis determinantes em si para a descentralização de políticas públicas.

Para a autora, as variáveis fundamentais para análise da adesão dos estados às políticas nacionais são portanto: 1) a certeza de repasse de recursos, condicionada à adesão à agenda do governo federal; 2) a participação dos estados e municípios no processo de formulação da política; 3) a existência de legislações específicas que obriguem a adesão; 4) o legado de políticas prévias; e 5) a engenharia operacional de cada política social.

A importância de se investigar as especificidades de cada política foi ressaltada por Madeira (2013, p.19). Para a autora isso é fundamental principalmente no caso de políticas que estão se institucionalizando apenas muito recentemente no Brasil³¹ e sobre as quais não há definição constitucional clara, como é o caso da Política de Direitos Humanos, objeto de estudo da autora, ou da política de enfrentamento à violência contra as mulheres, o objeto deste trabalho. Vejamos o argumento da autora:

Todo o debate sobre o federalismo brasileiro está assentado em distribuição de competências e recursos tributários. O desenho das competências e sustentação tributária das políticas públicas costuma ser dado em âmbito constitucional (...). Ocorre que, embora sustentemos a importância de, em um país com graves violações de direitos humanos como o Brasil, termos direitos humanos como um setor específico de políticas públicas, na prática não há qualquer menção constitucional a essa área, que resta como princípio basilar da constituição.

Isso leva à necessidade, por parte do governo federal, de criar outras estratégias para incentivar a adesão dos governos subnacionais a esse tipo de política. Na próxima seção deste capítulo, faremos uma análise do desenho do *Pacto* com objetivo de compreender como as regras e mecanismos institucionais

³¹ Embora a Constituição de 1988 tenha reconhecido que o Estado brasileiro tem um papel central na promoção dos direitos humanos, apenas no início dos anos 2000 foram elaboradas normatizações sobre como operacionalizar os princípios constitucionais, com objetivo de construir políticas públicas universais e permanentes, distribuindo competências e recursos entre os entes federados (MORONI E CICONELLO, 2007).

federativos estão previstas nessa política específica, de modo a iluminar a análise dos dados empíricos da pesquisa.

A análise do desenho do *Pacto* será iluminada pelas principais questões sobre a adesão de governos subnacionais às políticas públicas definidas pela União. Temos que considerar que além da ampla autoridade da União para tomar decisões (*policy decision-making*) sobre políticas públicas, ela detém expressiva capacidade para induzir os governos subnacionais a executá-las (*policy making*). Para induzir os estados, o Distrito Federal e os municípios a aderirem a uma determinada política, a União dispõem de uma série de mecanismos. Entre eles Arretche (2002, 2012) destacou: a existência de uma legislação que obrigue os governos subnacionais a aderir a determinada política; o condicionamento do repasse de recursos à adesão; a participação dos estados e municípios no processo de elaboração da política; e o legado das políticas prévias. A seguir analisaremos como cada um desses mecanismos está presente no desenho do *Pacto*, à luz dos princípios do federalismo brasileiro que regem a adesão às políticas públicas, tendo como base os estudos aqui apresentados sobre federalismo e descentralização no Brasil (ARRETCHÉ, 2002; MENICUCCI, 2008; SOUZA, 1999; SOUZA, 2008; GRAEF, 2010).

2.2 Regras institucionais e mecanismos federativos no desenho do Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres

A argumentação teórica apresentada neste capítulo nos faz retomar a questão de por que os governos estaduais e municipais aderiram (ou não) ao *Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres* proposto pelo governo federal. Quais incentivos tiveram para aderir e quais constrangimentos sofreriam se não aderirem? Quais foram os recursos institucionais previstos pelo governo federal, no caso da política estudada, para influenciar as escolhas dos governos estaduais e municipais?

Para responder a estas perguntas, antes de realizarmos a análise dos dados empíricos a ser feita no Capítulo 5, faz-se necessário analisar o próprio desenho do *Pacto*. A análise do desenho do *Pacto* abrange duas dimensões: (1)

a relação entre os entes federados, especialmente o papel exercido pela União em sua coordenação, financiamento e normatização; (2) as regras, incentivos e constrangimentos à adesão, considerando as seguintes variáveis destacadas por Arretche (2002; 2012): a) a existência de legislações específicas que obriguem a adesão; b) existência de políticas prévias; e c) as regras de repasse de recursos.

Sobre a existência de legislações específicas e obrigações constitucionais para a criação de políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres, devemos retomar o fato de que, em decorrência da pressão internacional manifesta nos tratados e convenções internacionais sobre o tema e das demandas dos movimentos feministas e de mulheres, houve a incorporação no texto constitucional de 1988 de questões até então consideradas como restritas ao mundo privado, como a violência doméstica (SOUZA-LOBO, 1991; PINTO, 2003; COELHO, 2005). Para Souza-Lobo (1991), a afirmação constitucional de que homens e mulheres são iguais em direitos e deveres (Artigo 5º) é importante, pois reconhece a diferença baseada no gênero e esse reconhecimento abre a possibilidade de diminuição das desigualdades. No Artigo 226º, por exemplo, os direitos e deveres das mulheres no contrato do casamento, que eram até então negados, passaram a ser reconhecidos.

A Constituição de 1988 legitimou direitos das mulheres até então negligenciados na legislação brasileira e, por outro lado, fortaleceu os argumentos dos movimentos feministas e de mulheres sobre a necessidade de criação de políticas públicas específicas, principalmente no que tange ao enfrentamento à violência contra as mulheres. O *Pacto* se apoia nessas premissas constitucionais, no entanto, a Constituição não estabeleceu regras institucionais específicas para essa política, tampouco definiu competências para cada ente federado. Manteve-se, portanto, a indefinição sobre de quem era a responsabilidade de formular e executar essas políticas e mesmo a ausência de uma diretriz que estabelecesse sua necessidade, permitindo que elas fossem ou não implementadas conforme a prioridade de cada governante, nos três níveis de governo.

Essa prerrogativa, baseada na autonomia política dos governos subnacionais e na existência de competências concorrentes entre os entes

federados, gerou grandes disparidades no território nacional, tanto no que diz respeito ao número de serviços e atendimentos³² quanto à sua própria concepção.

Apenas em 2006 foi criada uma legislação nacional específica voltada para o enfrentamento à violência contra as mulheres, a Lei Maria da Penha (11.340/06), também em resposta, vale ressaltar, à pressão internacional e à mobilização dos movimentos de mulheres. A Lei Maria da Penha propôs a articulação de ações da União, dos estados, do Distrito Federal e dos Municípios e de atores não governamentais para coibir a violência contra as mulheres (Art.8º) e dispôs sobre a atuação de organismos governamentais, especialmente aqueles referentes à segurança pública.

Sobre as competências para execução das políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres pela União, estados, DF e municípios, o Art.35 da Lei 11.340/06 estabelece que estes “(...) *poderão* criar e promover [ações, programas e serviços], no limite das respectivas competências” (grifo nosso). A Lei estabeleceu a necessidade de criação dos seguintes serviços.

I - centros de atendimento integral e multidisciplinar para mulheres e respectivos dependentes em situação de violência doméstica e familiar;

II - casas-abrigos para mulheres e respectivos dependentes menores em situação de violência doméstica e familiar;

III - delegacias, núcleos de defensoria pública, serviços de saúde e centros de perícia médico-legal especializados no atendimento à mulher em situação de violência doméstica e familiar;

IV - programas e campanhas de enfrentamento da violência doméstica e familiar;

V - centros de educação e de reabilitação para os agressores.

No entanto, nota-se que a grande maioria dos programas e serviços mencionados nesse trecho da Lei não são de competência constitucional exclusiva de nenhum ente federado, exceto aqueles ligados diretamente à

³² Enquanto, em 2007, existiam mais de 100 serviços de atendimento a mulheres em situação de violência nos estados do Rio de Janeiro e de São Paulo, nos estados do Amapá, Roraima, Amazonas e Alagoas, existiam, em cada um, menos de 6 serviços. Em 2004, existiam apenas 13 Mecanismos Institucionais de Políticas para Mulheres (MIM) estaduais e municipais em todo o Brasil, em 2013, esse número era de 603.

segurança pública. Além disso, a própria a Lei reiterou que se trata de competências concorrentes, que *poderão* (ou não) ser executadas por qualquer um dos entes federados, reafirmando a autonomia dos governos subnacionais na matéria.

Da mesma forma, no que tange aos gastos públicos com as medidas estabelecidas pela Lei, ficaram mantidas a autonomia da União, estados e municípios para estabelecer (ou não) dotações orçamentárias específicas “(...) no limite de suas competências e nos termos das respectivas leis de diretrizes orçamentárias” (Art.39).

Assim, se por um lado, a Lei Maria da Penha pode ser considerada um avanço, por estabelecer medidas civis e criminais para o enfrentamento à violência contra as mulheres no país, por outro, em termos da execução de políticas públicas, não estabelece claramente quais são as competências de cada ente federado, tampouco cria obrigações orçamentárias para a implementação das políticas públicas nela propostas. Corre-se o risco, portanto, da Lei não ser considerada prioritária pelos governos – em seus três níveis e pelos três poderes – e não ser implementada em sua totalidade.

Não existe, portanto, nenhuma obrigação constitucional ou legal para a adesão dos estados, do Distrito Federal e dos municípios ao *Pacto*. O governo federal teve que usar outras estratégias para garantir a adesão ao *Pacto*.

Quanto ao legado das políticas prévias, no desenho do *Pacto* fica evidente que a maioria das ações, programas e serviços propostos tiveram sua origem em experiências municipais e estaduais previamente implementadas pelos governos locais, como Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher, Casas Abrigo, Centros de Referência, Núcleos Especializados das Defensorias Públicas, entre outras. Foi justamente com base nestas políticas prévias que o governo federal desenhou a proposta de uma política nacional, a ser coordenada pela SPM/PR (*policy decision-making*) e executada, por adesão, pelos estados e municípios (*policy-making*). No entanto, não há dados sistematizados confiáveis e disponíveis sobre exatamente quais políticas existiam em cada estado e município brasileiro antes do *Pacto*. Os dados apresentados pela SPM/PR/PR são gerais e mencionam apenas uma escala sobre a quantidade de serviços existiam em cada Unidade da Federação, sem detalhar seu número

exato, seu escopo de atuação, ano de fundação, orçamento, recursos humanos e materiais disponíveis, tipos de serviços prestados ou números de atendimentos. Não fica claro, portanto, no desenho do *Pacto* como os legados das políticas prévias poderia facilitar a adesão dos governos subnacionais ao *Pacto*.

Sobre a participação dos estados e municípios na formulação do *Pacto*, foi apontando em seu texto que sua concepção nasceu dos Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres, que por sua vez foram construídos como resultados das Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres que contaram com ampla participação de representantes governamentais e não governamentais de todas as UF brasileiras. Não fica claro, no entanto, se aconteceu algum fórum específico para que os governos subnacionais e a sociedade civil fossem ouvidos e inseridos no processo de elaboração do *Pacto*.

No desenho do *Pacto* (SPM/PR, 2007), a União ganhou um papel protagônico da definição das políticas de enfrentamento à violência (*policy decision making*) e na coordenação do *Pacto*. A SPM/PR passou a ter como atribuição:

(...) a definição das políticas e das diretrizes em todas as ações a serem executadas para o enfrentamento à violência contra as mulheres no âmbito do governo federal, assim como é responsável pela negociação junto aos estados, o Distrito Federal e municípios para implementação do Pacto Nacional (SPM, 2010, p.33).

Dessa forma, a principal arena de formulação dessa política nacional tem sido o próprio executivo nacional, por meio SPM/PR e, conforme explicitado no desenho da política, em conjunto com a Câmara Técnica Nacional de Gestão e Monitoramento do Pacto.

A Câmara Técnica Federal constitui o espaço de articulação, planejamento e monitoramento da implementação do Pacto Nacional *em todo território brasileiro*. É responsável pelas diretrizes gerais e normatizações que orientam a execução das políticas públicas de enfrentamento à violência contra a mulher e está pautada na intersectoralidade que é refletida pela participação de diferentes órgãos federais na sua composição (SPM, 2010, p.34, grifo nosso).

A Câmara Técnica caracteriza-se mais como um espaço intersetorial, com a participação de diversos ministérios e setores da administração pública federal, do que propriamente como uma arena federativa, visto que não prevê a participação de representantes dos governos subnacionais ³³, embora delibere sobre a execução da política a ser realizada nos estados e municípios.

Conforme o argumento de Arretche (2002), a ausência de uma representação institucionalizada dos governos subnacionais nas arenas decisórias federais permite à União razoável autonomia para definir unilateralmente as regras de distribuição de recursos e de prioridades da política. No caso estudado, a União é responsável, portanto, pela normatização da política, enquanto os governos subnacionais são responsáveis por sua execução (*policy making*). Conforme o desenho do *Pacto*, são feitas reuniões entre a SPM/PR e as gestoras estaduais do *Pacto* que têm como objetivo constituir-se em um momento de monitoramento da política, alinhamento de conceitos e troca de experiências, mas que não deliberam, necessariamente, sobre as regras e prioridades da política (SPM/PR, 2010).

Sobre a certeza do repasse de recursos, no desenho do *Pacto* fica evidente que esse é o maior incentivo à adesão. A regra estabelecida pela SPM/PR é a de que os repasses de recursos seriam feitos aos estados e destes para os municípios e organizações não governamentais se os critérios de adesão ao *Pacto* fossem atendidos. Além da assinatura do Acordo de Cooperação federativa, os estados e o Distrito Federal deveriam criar um Mecanismo Institucional de Políticas para as Mulheres, para coordenar o *Pacto* na UF, constituir uma Câmara Técnica de Gestão e Monitoramento do *Pacto*, elaborar e encaminhar para a SPM/PR um documento contendo o planejamento de todas as ações de enfrentamento à violência contra as mulheres a serem realizadas no estado, o denominado Projeto Básico Integral, e articular com a sociedade civil e os movimentos de mulheres para, aí sim, solicitar via o Portal Nacional de Convênios (SICONV) o repasse de recursos (CAMPOS *et al.*, 2008).

³³ Nas Câmaras Técnicas Estaduais há previsão de participação dos três níveis de governo, no entanto, não fica claro qual critério deve balizar a escolha de representantes dos municípios e da União, nem tampouco garantias de que essa participação se dê de fato.

Ou seja, o repasse de recursos estava condicionado a garantia de que o *Pacto* fosse *institucionalizado* no estado. No entanto, como discutiremos na análise dos dados, essas condições não foram colocadas em prática tal como foram descritas no desenho da política.

Ainda no que tange ao papel da União como financiadora da política e às regras de repasse de recursos, há de se considerar que a rigidez orçamentária, decorrente das legislações que regem o federalismo fiscal no Brasil, reduz drasticamente o espaço para a introdução de novos gastos pelos governos. A autonomia fiscal de estados e municípios é, de fato, muito menor do que se pode imaginar. Cerca de 70% de seus gastos devem atender as prerrogativas constitucionais e a Lei de Responsabilidade Fiscal, que constrange o endividamento. Assim, a implementação de políticas e programas de enfrentamento à violência contra as mulheres depende fortemente das transferências federais, cujas regras são estabelecidas pela SPM/PR e segundo as quais as transferências de recursos federais estariam condicionadas à adesão das Unidades Federativas. Sobre isso, vale citar a fala da própria ex-ministra da SPM/PR, Nilcéa Freire (2012, p.15):

[p]or exemplo, quando eu estava à frente da Secretaria de Política para as Mulheres, no primeiro ano de gestão em que conseguimos orçamento para apoiar estados e municípios com valores que se aproximavam de um milhão de reais por unidade da federação para o desenvolvimento de políticas de enfrentamento à violência contra a mulher, nós comemoramos de maneira entusiasmadíssima. Mas sabemos que um milhão de reais por estado ainda é muito pouco quando se trata de fazer face à violência contra as mulheres. Muito mais ainda quando se pensa que, *em praticamente todos os Estados da Federação, o único recurso disponível é o que vem do Governo Federal* (grifo nosso).

Como o orçamento da União também tem uma rigidez, uma estratégia usada pela Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (SPM/PR) foi negociar o orçamento do *Pacto* por meio de um acordo intragovernamental que destina parte dos recursos de diversos Ministérios a ações de enfrentamento à violência contra as mulheres. O orçamento da própria SPM/PR para essas ações era, em 2007, de 111,4 milhões de reais, do total de 1 bilhão de reais previsto no PPA para o *Pacto*.

O governo federal detém, portanto, as funções de financiador e normatizador do *Pacto*, estabelecendo suas prioridades e coordenando as

relações entre os níveis de governo e os diversos setores envolvidos. No desenho do *Pacto*, cabe à SPM/PR garantir, em primeiro lugar, a adesão de todas as unidades da federação ao *Pacto*. Aos estados cabe a função de executar políticas (nos casos que envolverem as áreas da Justiça e Segurança Pública), bem como coordenar e monitorar sua execução nos municípios. Vale ressaltar que o *Pacto* não exclui a possibilidade de que outros programas e serviços sejam mantidos pelos governos estaduais e municípios, se eles assim desejarem.

Ainda sobre as relações intergovernamentais, vale frisar que o *Pacto* aumentou o protagonismo dos estados que se tornaram atores centrais dessa política e modificou as relações intergovernamentais existentes até então entre estados e municípios. Antes do *Pacto*, os municípios tinham total autonomia para implementar políticas públicas nessa área e de realizar convênios e parcerias diretamente com o governo federal, sem nenhuma articulação com os governos estaduais. O desenho do *Pacto* estabeleceu que a União deve pactuar com os estados e esses, por sua vez, devem pactuar e coordenar as ações dos municípios. A proposta desenhada foi de que os estados promovessem ações articuladas com os municípios e também criassem mecanismos que favorecessem a cooperação intermunicipal, por meio, por exemplo de Consórcios Públicos para criação e uso compartilhado de Casas Abrigo. Caberia aos estados ainda estabelecer quais os municípios-polo nos quais os programas e serviços serão implementados prioritariamente, além de monitorar sua implantação e atuação dos municípios.

Embora a análise da relação dos estados com os municípios-polo e a cooperação intergovernamental não seja objeto de estudo desta tese, vale ressaltar que antes do *Pacto* toda transferência de recursos federais para o enfrentamento à violência contra as mulheres era feita diretamente entre União e municípios. O *Pacto* mudou essa relação, à medida que determinou que os estados fossem responsáveis por intermediá-la. As demandas dos municípios passaram, então, a ser encaminhadas para os governos estaduais que, por sua vez, têm autoridade, juntamente com a Câmara Técnica Estadual, para avaliar as propostas e integrá-las, ou não, ao seu Projeto Básico Integral. As relações

entre os três entes federados, nas políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres, mudaram radicalmente depois do *Pacto*.

Em suma, no que diz respeito aos mecanismos usados pela União para induzir a adesão dos governos subnacionais ao *Pacto*, podemos afirmar, em primeiro lugar, que não houve obrigatoriedade legal para a adesão dos entes subnacionais a ele. Além disso, considerando-se o que está explicitado no documento do *Pacto* (SPM/PR, 2007), a participação dos estados e municípios ocorreu principalmente nas Conferências de Políticas para as Mulheres, nas quais a pauta era ampla e não foi discutido especificamente o desenho do *Pacto*. Outro ponto relevante, é que as políticas públicas inovadoras existentes previamente em alguns estados e municípios influenciaram e inspiraram as propostas de programas, serviços e ações presentes no desenho do *Pacto*, no entanto, essas referências não estão presente de forma sistematizada. Finalmente, o repasse de recursos é condicionado à adesão e aparece como o principal mecanismo indutor utilizado pela União no desenho do *Pacto*.

No que tange às relações intergovernamentais, a União exerce os papéis de normatização, coordenação e financiamento, tendo papel central como *policy decision-making* do *Pacto*. A União, como pudemos ver a partir da análise do desenho do *Pacto*, tem três atribuições fundamentais: 1) de normatizadora, definindo as políticas e diretrizes a serem executadas pelos governos subnacionais (*policy decision-making*); 2) de coordenadora das relações entre governo federal, estados e municípios; 3) de financiadora das ações executadas pelos estados e municípios, com suas devidas contrapartidas.

O caminho adotado pela União foi centralizar das decisões e, posteriormente, coordenar e financiar a descentralização da execução da política pelos estados e municípios. A distribuição intergovernamental de autoridade nessa política pode ser resumida da seguinte maneira, se adotarmos o modelo proposto por Arretche (2002; 2012): sua normatização é federal, financiada por transferências federais e por recursos próprios, e executada pelos estados e municípios (*policy making*).

Por fim, podemos afirmar que a partir do estabelecimento de normas, diretrizes e prioridades, o governo federal criou condições para que a oferta de programas e serviços de enfrentamento à violência contra as mulheres

aumentasse no país e as desigualdades regionais diminuíssem. No entanto, a adesão a esta política é voluntária e os incentivos a ela podem interessar aos governos subnacionais.

Nesse sentido, temos que considerar que pode não ser do interesse dos governos subnacionais a implementação de políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres tanto por não considerarem os incentivos para a adesão atraentes quanto por não verem importância em uma política dessa natureza. Esse ponto é relevante, pois as questões relativas às mulheres, em especial à violência doméstica, foram historicamente consideradas como sendo de ordem estritamente privada, tendo que ser resolvidas no âmbito das relações pessoais e não pelo poder público. Além disso, conforme discutiremos no próximo capítulo, as instituições e o Estado moderno são atravessados por contradições no que diz respeito à cidadania das mulheres e às relações de gênero. Ou seja, defrontamo-nos aqui com a hipótese de que o patriarcado, presente no Estado e na sociedade brasileira, confronta a própria visão de gênero que está na base do *Pacto*, gerando obstáculos para implementação de políticas que voltadas para os direitos das mulheres. Isto cria a necessidade, para analisarmos nosso problema de pesquisa, de abordarmos o *Pacto* também a partir de uma perspectiva crítica de gênero como faremos a seguir no Capítulo 3.

3 DILUINDO AS FRONTEIRAS ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO: “O PESSOAL É POLÍTICO!”

Ao estudarmos o *Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres* no contexto do federalismo brasileiro, não podemos tomar como pressuposto que as mulheres sempre foram consideradas integralmente como cidadãs e, portanto, que elas sempre tiveram participação protagônica no contrato social republicano. Assim, abordamos neste capítulo o debate a respeito da dicotomia público privado, uma vez que ela está na base da exclusão histórica das mulheres dos espaços e instituições da política formal e também de algumas políticas, e enfatizamos a crítica feminista aos principais teóricos clássicos da política. Nosso objetivo é de evidenciar que a compreensão feminista do gênero e das questões relativas às mulheres como problemas políticos passam, necessariamente, por mudanças na própria concepção do que seja o mundo político.

A problematização dessa dicotomia, tratada por teóricas feministas e também, embora de forma mais ampla, pelo próprio movimento feminista, fez com que as fronteiras entre espaço privado e espaço público se tornassem mais fluidas e permitissem que questões até então relegadas à invisibilidade da esfera privada, por exemplo, passassem a ser tratadas, ainda que timidamente, pelo Estado.

No entanto, a discussão conceitual ganhou diferentes contornos e conceitos como os de *patriarcado* e *gênero*, foram fortemente disputados por feministas – e também por não feministas – para sustentar os diversos posicionamentos teóricos. A discussão sobre “público x privado” e o conceito de gênero podem ser considerados exemplos de como a teoria política feminista e os movimentos feministas conseguiram problematizar fronteiras até então claramente estabelecidas e consideradas intransponíveis.

A politização do privado – “O pessoal é político!” – constitui-se como um dos grandes lemas feministas, evidenciando um dos principais lugares de opressão e subordinação das mulheres, que relegadas à esfera privada não eram sequer consideradas cidadãs. A dinâmica das relações de poder, colocada

em foco no campo de estudos feministas sobre gênero, desde este ponto de vista, perpassa há séculos as relações entre homens e mulheres. Desse modo, questões consideradas exclusivamente como do mundo privado começam a ser trazidas para a agenda pública, não sem obstáculos e conflitos. As fronteiras desta dicotomia, até então sistematicamente invisibilizadas pelo paradigma patriarcal [e racista] de sociedade e de política, são forçadas e colocadas em foco pelos movimentos sociais e pela própria teoria política – embora que de forma ainda marginal –, fazendo-se necessário repensar e reestruturar as bases para o desenvolvimento do Estado democrático.

Entendemos que foram essas problematizações que permitiram que as mulheres passassem a ser consideradas como cidadãs e que tornaram, não sem tensões, a violência doméstica objeto de políticas públicas. Assim, para compreendermos como se deram as relações intergovernamentais no processo de adesão das Unidades Federativas ao *Pacto*, precisamos considerar como a questão de gênero atravessa essa política.

Neste capítulo, abordaremos, então, a crítica feminista a dicotomias que organizaram o Estado moderno, entendendo a discussão dos conceitos de patriarcado e gênero, para que possamos, assim, analisar finalmente o tema mais geral da violência contra as mulheres e, mais especificamente, o desenho do *Pacto*. As três seções que apresentadas a seguir têm a finalidade de trazer à baila: a) o Contrato Social moderno sob a ótica feminista, enfocando, para tanto, o conceito de patriarcado; b) o campo de estudos feministas sobre gênero e sua relação com a temática violência contra as mulheres no processo de despatriarcalização do Estado; c) uma análise do desenho do *Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres*, à luz dos elementos teóricos discutidos neste capítulo.

3.1 O Contrato Social à luz da crítica feminista

A dicotomia público privado pode ser considerada como um elemento teórico-analítico estruturador dos estudos feministas (e não feministas) no âmbito sócio-político, constituindo-se em objeto de debate dos principais autores clássicos. Teóricos como Rousseau, Locke e, de uma forma menos enfática, Hobbes viam a separação destas duas esferas como central para a organização da vida política e elaboraram teorias, que são a base do contratualismo liberal e que fundamentam a própria ideia moderna de Estado, a partir dessa premissa. Autoras feministas de diversas correntes destacam essa discussão em suas teorias e a problematizam sob uma perspectiva crítica feminista. Nessa seção, retomaremos os argumentos presentes em obras centrais do debate feminista sobre as relações entre o público e o privado: *Vindication of the Rights of Woman*, publicado em 1762 por Mary Wollstonecraft; *O contrato sexual*, escrito mais de três séculos depois, em 1988, por Carole Pateman; e *Theorizing Patriarchy*, de Sylvia Walby, publicado em 1990.³⁴ Essas são três referências vertebradoras, em nosso entendimento, para uma análise crítica feminista da distinção patriarcal entre o público e o privado.

A tradição clássica patriarcal e a separação estanque entre a esfera pública e a privada, bem como a exaltação da primeira em detrimento da segunda, como visto, tendem a excluir sistematicamente as mulheres (suas questões e demandas) do mundo político. O feminismo, por sua vez, quer problematizar o paradigma patriarcal, que, no entendimento das autoras estudadas, sustenta o pensamento político moderno, e, mais especificamente, a dicotomia entre o político e o privado. Esse debate teórico, nos auxilia a compreender o caminho percorrido pelo movimento feminista, em suas “ondas”, como vimos no Capítulo 1, especialmente no que tange às pressões que exerceu para que questões historicamente consideradas como “privadas”, como a violência doméstica contra as mulheres, fossem tratadas pelo poder público, seja nas legislações seja na formulação de políticas públicas.

³⁴ Outras autoras, que não abordaremos neste trabalho, como Jean Elshtain (1981) e Susan Okin (1989) trazem outras contribuições sobre o tema.

Mary Wollstonecraft³⁵ (1759-1797) foi uma das primeiras intelectuais que se dedicou a discutir sobre a questão das mulheres do ponto de vista político e seus textos expressam denúncias de corrupção, do paternalismo da nobreza, da submissão das mulheres e do povo. Foi também uma das pioneiras em propor transformações sociais amplas, baseadas na reformulação das relações sociais entre homens e mulheres, seja no âmbito público ou privado. Seus textos, escritos entre os anos de 1790 e 1794³⁶, surgiram como uma voz destoante no contexto pós-revolucionário do século XVIII, pois explicita seu desconforto com a exclusão das mulheres da cidadania e traz os direitos das mulheres para o centro do debate. A autora problematizou as relações entre público e privado, entre Estado e família, e afirmou que só é possível construir efetivamente a liberdade no campo da política. Entre seus principais “interlocutores” está Rousseau³⁷, que defendia os direitos dos homens e considerava as mulheres destituídas da capacidade da razão e, portanto, de participar do espaço público. Para Wollstonecraft (2009[1792], p.126), o argumento de que as mulheres deveriam ser excluídas dos direitos naturais por serem desprovidas de razão seria injusto e inconsistente e ela então pergunta: “Quem fez do homem o juiz exclusivo se a mulher compartilha com ele o dom da razão?”.

Wollstonecraft criticou duramente a exclusão das mulheres dos direitos civis na Constituição Francesa e afirmou que seria necessário que as mulheres tivessem de fato uma “existência civil no Estado”, sem, contudo, afirmar que essa conquista anularia as suas responsabilidades como esposas e mães. Esposas e mães não submetidas à tirania de maridos e pais, vale ressaltar. Defendia que não haveria nada de “natural” que justificasse a subordinação das mulheres e

³⁵ No final do século XX, a autora foi elevada a “mãe do feminismo” e “(...) *Vindication* foi consagrada como a obra iniciadora do feminismo” (MOTTA, 2009, p.59) pois antecipa debates que se tornaram centrais para o feminismo, como a separação entre as esferas pública e privada, a crítica à subordinação natural das mulheres, a reivindicação de direitos para as mulheres, a representação política e a luta pela liberdade e a autonomia das mulheres.

³⁶ Em plena Revolução Industrial e sob o impacto da recente Revolução Francesa. Em 1790, publicou a obra *Vindication of the Rights of Men* e, em 1792, publicou sua obra mais expressiva *A Vindication of the Rights of Woman* (“Em defesa dos direitos da mulher”).

³⁷ Embora sua leitura da obra de Rousseau seja parcial – a autora refere-se principalmente às ideias contidas no “Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade dos homens” (1750) e em “*Émile*” (1762) – e, portanto, algumas de suas críticas possam ser inconsistentes, o argumento principal de seu debate com Rousseau busca evidenciar o caráter patriarcal de seu pensamento, o que aparece de forma consistente em sua obra, como evidencia Pateman (1993).

que as desigualdades entre homens e mulheres estariam baseadas não na natureza, mas no poder e nos costumes. Assim, ela se declarava “(...) contra todo o poder construído sobre preconceitos, por venerados que sejam” (WOLLSTONECRAFT, 2009[1792], p.243). Seu argumento central era de que não se pode admitir a submissão das mulheres aos homens simplesmente porque *sempre foi assim*, “(...) não pode ser demonstrado que a mulher é especialmente inferior ao homem porque ela sempre foi subjugada” (idem, p.163). Para enfrentar estes preconceitos e romper com as relações de poder que submetem as mulheres, a autora defendia a saída das mulheres da vida exclusivamente doméstica, por meio da educação e da representação política, incluindo-as nos processos decisórios.

Posso provocar risadas, ao lançar uma insinuação, que quero desenvolver no futuro, mas eu realmente acho que as mulheres devam ter representantes, em vez de serem governadas arbitrariamente sem qualquer participação direta nas deliberações do governo (WOLLSTONECRAFT, 2009[1792], p.302-303).

A visão de Wollstonecraft fez com que, posteriormente, as *sufragistas* encontrassem na sua obra “(...) aquilo que queriam: uma vasta pauta para pressionar a opinião pública e também os aspectos políticos que o movimento dos direitos das mulheres, na Inglaterra e na América, articularam” (MOTTA, 2009, p.58).

Embora tenham trazido contribuições importantes tanto para a teoria feminista, quanto para teoria democrática, pois discutia os princípios republicanos e os direitos legais, seus textos eram, e são ainda hoje, considerados marginais.

Wollstonecraft (2009[1792]) foi uma voz destoante que levantava críticas cruciais aos principais fundamentos que, à época, foram constituídos a respeito do Estado Moderno e que teve nos pensamentos de Rousseau um de seus principais alicerces. Nos séculos seguintes, as concepções de Estado e de democracia destes teóricos consolidaram-se e definiram os contornos entre a vida pública e a vida privada, entre quem era e quem não era cidadão, sobre quais problemas deveriam ou não fazer parte das preocupações dos governos. Embora ao longo dos anos sempre tenham havido movimentos contrários à

ordem estabelecida, foi apenas no século XX, como vimos acima na breve historicização sobre o feminismo, que as mulheres, de fato, organizaram a luta por seus direitos.

Todavia, mais de dois séculos se passaram desde a publicação do livro de Mary Wollstonecraft e muitas mudanças sociais e políticas ocorreram desde então. No entanto, muitos pressupostos que fundamentam a vida política e as estruturas de dominação/subordinação permanecem nesse sentido patriarcal relativamente “intactos”. Até hoje “há vozes que ainda gritam que o lugar social adequado às mulheres é o mundo privado da família, e que as múltiplas sanções legais e sociais utilizadas para nos conservar nele tendem a manter as relações familiares como objetivo” (PATEMAN, 1993, p.57).

Carole Pateman³⁸ (1993), por sua vez, começou a trilhar um novo caminho no campo da filosofia política, à medida em que suas elaborações podem ser consideradas avançadas justamente por ultrapassar os limites patriarcais da filosofia política clássica e por desenvolver uma “nova gramática” para a liberdade e a democracia. A autora identificou com clareza e transparência as principais lentes patriarcais sob as quais a história da sociedade e da política vinham, até então, sendo contadas. Segundo a autora, “os teóricos do contrato pretendem mostrar como as principais instituições políticas devem ser compreendidas”, sem, no entanto, considerar o contrato sexual na análise dessas instituições (PATEMAN, 1993, p.12).

Sua crítica às teorias do contrato social foi realizada a partir das ideias centrais do *contrato sexual*, que legitima o domínio dos homens sobre as mulheres, do *contrato de escravidão*, “(...) que legitima o domínio dos brancos sobre os negros” (PATEMAN, 1993, p.324). Bem como do conceito de

³⁸ De origem britânica, estudou na Universidade de Oxford. Sua carreira internacional inclui Europa, Austrália e Estados Unidos da América do Norte, sendo a primeira mulher a se tornar presidente da Associação de Ciência Política Australasiática e a primeira mulher Presidente da Associação de Ciência Política Internacional (de 1991 a 1994). É membro da Academia de Artes e Ciências Americana e é docente do Departamento de Ciência Política da Universidade da Califórnia, em Los Angeles. Suas obras são muitas e entre seus livros mais conhecidos e estudados estão os seguintes: *The Disorder of Women: Democracy, Feminism, and Political Theory* (1989); *The Sexual Contract* (1988); *The Problem of Political Obligation: A Critical Analysis of Liberal Theory* (1970); *Feminist Interpretations and Political Theory* (1991). Além de artigos publicados nas mais importantes revistas do mundo e de traduções em diversas línguas, incluindo-se traduções brasileiras. Entre seus temas centrais estão o feminismo, a democracia e a liberdade.

patriarcado, que evidencia a subordinação e opressão das mulheres nas esferas privada e pública. A autora explicita de forma decisiva que as dicotomias natural/político, privado/público, mulher/indivíduo tiveram a função de criar e de manter as estruturas de dominação presentes nas sociedades ocidentais contemporâneas.

Para ela, é preciso recontar e desconstruir a história da gênese da política, pois, só então, será possível afinal construir um novo modelo de política e de cidadania para todos(as), um novo modelo que, por sua vez, seja consolidado a partir de uma nova concepção de liberdade como fundamento da condição humana. Com este objetivo em mente, publicou *O Contrato Sexual* (1988), no qual recontou a história da teoria do contrato social e dialogou com os principais teóricos clássicos (não apenas vinculados a esta teoria), entre os quais estão Locke, Rousseau, Hobbes, Hegel, Marx, Mill, Freud, entre outros.³⁹ Segundo Pateman, de uma forma generalizada, pouca atenção é dada aos pensamentos destes autores sobre as *mulheres* e à sua liberdade, por aqueles(as) que analisam, interpretam e criticam suas obras.

O patriarcado é tido por Pateman (1993) como um conceito articulador central para o entendimento das relações políticas e sociais do mundo contemporâneo. Para ela, não há como prescindir do conceito de patriarcado para se analisar a política, uma vez que esta foi e é construída sob sua ótica. O patriarcado, afirma a autora, apresenta a diferença entre os sexos como essencialmente natural e atemporal, naturalizando das relações de poder dos homens sobre as mulheres, cristalizando-as e afastando-as da política. A “mulher” é retratada como uma categoria universal basicamente definida por

³⁹ A autora afirma que, embora possam divergir em diversos aspectos, todos os teóricos clássicos, com exceção de Hobbes, concordam que as mulheres naturalmente não têm os atributos e as capacidades dos indivíduos. Para Locke, a razão (e a lei da razão) é natural, e as mulheres não podem ser cidadãs, pois não seriam dotadas da capacidade da razão e já foram submetidas a um contrato particular (o de casamento), não estando, portanto, aptas a participar do contrato social. Para Rousseau, uma questão central da vida social é a necessidade de separar o interesse público dos interesses individuais, e as mulheres não seriam capazes de fazer isso, portanto, a participação das mulheres das decisões políticas levariam, segundo seu argumento, a um desvio do Estado democrático, guiado pelo contrato e pela vontade geral. Assim, para ambos, as mulheres estariam excluídas por definição do mundo político. Participar de contratos não é, então, tão universal quanto pode parecer à primeira vista. Ou seja, deste ponto de vista, nem todos(as) estariam incorporados na ordem civil.

características inatas e imutáveis, dentre as quais, vale destacar, ser desprovida da capacidade da razão e marcada pelas emoções. O entendimento político e social do masculino e do feminino é, portanto, definido por uma visão binária que é patriarcal. Não se trata, simplesmente, de estender os direitos dos homens às mulheres, não se trata de incluir as mulheres no mundo patriarcal dos homens, trata-se fundamentalmente de se questionar os fundamentos do próprio patriarcado (o modelo que fundamenta o contratualismo moderno ocidental), que são de dominação. Não se trata, portanto, apenas de “proteger” as mulheres das violências que sofrem, trata-se de construir condições mais amplas de cidadania.

É preciso questionar a liberdade apresentada e expressa pelo contrato, pois uma vez que as mulheres estão sujeitas à dominação masculina, a aclamada “liberdade civil não é universal - é um atributo masculino e depende do direito patriarcal” (PATEMAN, 2003 p.17). Para a autora, apenas uma nova concepção de liberdade poderia colocar fim ao domínio dos homens sobre as mulheres e criar condições, finalmente, para a construção de parâmetros para a autonomia mútua. Sem a qual a violência não para de se produzir.

O argumento de Pateman nos é caro pela densidade teórica com a qual ela enfrenta e problematiza aquelas concepções de tal forma enraizadas na teoria política moderna que, por sua vez, foram as que forjaram os nossos principais paradigmas de Estado e de democracia. Sua interpretação nos leva a efetivamente compreender os meandros de uma forma de construção teórica na qual se torna possível considerar que nem todo ser humano é, de fato, incluído no contrato social como cidadão. No entanto, é preciso ponderar que sua tese não é consenso entre todas as teóricas políticas feministas. Nancy Fraser (1997) e Anne Phillips (2010), por exemplo, tecem contrapontos a Pateman nos quais questionam o poder explicativo de sua teoria na e para a sociedade contemporânea.

Miguel e Biroli (2010) dividem as críticas à Pateman em duas vertentes. A primeira se deve ao uso central do conceito de patriarcado feito pela autora, sendo que, para outras teóricas feministas, este não seria, de fato, aplicável às sociedades modernas, consideradas por elas como “pós-patriarcais”. A segunda refere-se à sua compreensão das relações de gênero por meio da dualidade entre dominação e subordinação. Entretanto, como afirmam Miguel e Biroli

(2010, p.656), embora existam discordâncias quanto ao uso do termo “patriarcado” e à ênfase na submissão feminina, a tese de Pateman “(...) é estruturante de um conjunto amplo de críticas à condição da mulher nas sociedades modernas”.

Fica clara a necessidade de se questionar os fundamentos da concepção de Estado, forjada pelo pensamento político moderno, no qual há, por um lado, um processo de liberalização, mas, por outro, permanecem mantidas as hierarquias bem definidas e atravessadas pelo patriarcado [e pelo racismo], estruturando a sociedade a partir de duas esferas bastante distintas e hierarquizadas: a pública e a privada. E a teoria política moderna contratualista, afirmou Pateman (1996), centra-se na esfera pública e na liberdade civil ⁴⁰. “A outra esfera, a privada, não é encarada como sendo politicamente relevante” (PATEMAN, 1993, p.18).

Para Pateman (1996) “o domínio público não pode ser totalmente compreendido sem a esfera privada e, do mesmo modo, o sentido do contrato original é desvirtuado sem as duas metades interdependentes da história. A liberdade civil depende do direito patriarcal”. Seria preciso, então, jogar luz sobre a esfera privada, na qual o casamento e a família têm lugar central, e compreender as relações de poder dos homens sobre as mulheres em todos os aspectos da vida social. “Desde 1792, pelo menos”, observou Pateman (1996), “quando apareceu *Em defesa dos direitos da mulher*, de Mary Wollstonecraft, as feministas têm apontado insistentemente para a complexa interdependência das duas esferas” (PATEMAN, 1993, p.29).

As crenças de que a esfera privada é apolítica e de que a subordinação da mulher seria natural têm implicações diretas sobre um conjunto extenso de legislações e de políticas públicas, uma vez que o Estado passaria a ser considerado como não tendo obrigações ou até mesmo legitimidade para intervir em relações que estariam, então, “de fora” da política. Voltamos, assim, à velha palavra de ordem feminista: “O pessoal é político!”. Os problemas pessoais,

⁴⁰ Hobbes era uma exceção, “(...) encarava as relações contratuais, inclusive as sexuais, como políticas, embora um pressuposto fundamental da teoria política moderna seja que as relações sexuais não são políticas” (PATEMAN, 1993, p.72-73). Para Hobbes no estado de natureza todos e todas somos racionais. Estamos todas/os em guerra, é preciso ressaltar. As mulheres são racionais como os homens, mas o cuidado com as crianças traz um peso a mais.

sustenta Pateman (1996, p.47), “(...) só podem ser resolvidos por meios e ações políticas” (trad. nossa). As mulheres não aceitam simplesmente, declarou Pateman (1993), a existência da dominação patriarcal tanto na esfera privada quanto na pública, “(...) as mulheres (e alguns homens) têm resistido e criticado as relações patriarcais desde o século XVII” (idem, p.33-34).

Para Sylvia Walby⁴¹ (1990), assim como para Pateman (1993), o patriarcado está presente em ambas esferas, reforçando a dicotomia entre elas, uma vez que estabelece claros limites para cada uma. Embora não haja um diálogo direto entre as duas autoras, fica evidente que compartilham de alguns pressupostos teóricos importantes, entre eles, a centralidade do conceito de patriarcado. O conceito de patriarcado é, também para essa autora, histórico – o que não significa dizer que este teria um “mecanismo intrínseco de evolução” (WALBY, 1990, p.177) – e diz respeito à opressão e subordinação das mulheres, tanto na esfera privada quanto na pública, embora de formas diferentes⁴².

Para tecer seu argumento sobre o movimento ou a dinâmica estabelecida do patriarcado público para o patriarcado privado⁴³, Walby (1990, p.182) retomou o conflito entre duas abordagens teóricas. A primeira afirmaria que o “capitalismo tem sido a maior causa de mudanças nas relações de gênero” (trad. nossa), principalmente na medida em que separaria a “casa” do “trabalho”. Já a segunda, com a qual a autora corrobora, consideraria que a divisão sexual do trabalho antecederia o capitalismo e não poderia ser entendida como um efeito deste. Todavia, a autora considera que a ascensão do capitalismo promoveu o desenvolvimento de uma nova forma de patriarcado - inclusive com perdas de direitos legais que as mulheres já tinham adquirido anteriormente - que não foi, no entanto, alterado em sua estrutura básica. Essa estrutura patriarcal é composta, para Walby (1990, p.177) pelo “modo de produção patriarcal; relações

⁴¹ Professora de sociologia no Lancaster University e ocupa a cadeira de Estudos de Gênero na UNESCO. Tem diversas publicações na área de feminismo, patriarcado e violência contra as mulheres.

⁴² Este, todavia, não é um ponto pacífico no debate feminista. Algumas feministas de tradição marxista, como Gayle Rubin (1979) e Elizabeth Souza-Lobo (1991), por exemplo, consideram este conceito como a-histórico e universal.

⁴³ O patriarcado privado é excludente, tratando-se de um fenômeno no qual o patriarca controla a mulher individual e diretamente na vida doméstica, ajudando a excluí-la também da esfera pública. O patriarcado público é segregacionista, estando presente em outros espaços além da casa. Vale notar que, para Walby (1990), o patriarcado privado sustenta o público e vice-versa.

patriarcais no trabalho remunerado; relações patriarcais no Estado; violência masculina; relações patriarcais na sexualidade; e relações patriarcais nas instituições culturais incluindo religião, mídia e educação”. As principais mudanças do patriarcado com a ascensão do capitalismo são relativas, observou Walby, não ao confinamento das mulheres na esfera privada, mas ao crescimento da esfera pública e ao acesso quase exclusivo dos homens a ela.

No século XX houve, segundo a autora grandes mudanças políticas, econômicas e sociais nas relações de gênero, tais como a redução do grau de algumas formas específicas de opressão das mulheres e um movimento do patriarcado privado para o público. Note-se que estas mudanças estão relacionadas à luta de feministas contra as práticas sociais enraizadas do patriarcado. As demandas do capitalismo são, para Walby (1990), contrárias à estratégia do patriarcado privado de manter as mulheres apenas em casa. “As mulheres”, nas sociedades ocidentais, “não estão mais restritas ao lar, mas têm toda a sociedade para vagar e serem exploradas” (WALBY, 1990, p.201). As conquistas de cidadania das mulheres são significativas, no entanto não levaram ao fim do patriarcado, pelo contrário, tornaram-no mais evidente na esfera pública, seja no Estado, seja no mercado, por exemplo, pagando salários menores para elas e as segregando em determinadas ocupações profissionais.

No entanto, Walby (1990, p.200) é contundente ao afirmar que “as mulheres não são vítimas passivas das estruturas opressoras”, pelo contrário, têm força política para mudar essas estruturas de poder, e têm feito isso, como demonstram os resultados da primeira e da segunda ondas do feminismo. A participação política das mulheres, seja na sociedade civil seja no Estado, é fundamental para promover mudanças necessárias, uma vez que só será possível chegar à democracia e à liberdade quando “a natureza, o sexo, a masculinidade e a feminilidade, o privado, o casamento e a prostituição” se transformarem em problemas políticos (PATEMAN, 1993, p.341). “Os problemas 'pessoais' só podem ser resolvidos através de meios e de ações políticas” (idem, p.47). Como aclama Wollstonecraft (2009[1792], p. 208), “É de justiça, não de caridade, que necessita o mundo!”

É necessário frisar que se as fronteiras entre o público e o privado não forem problematizadas, continuará sendo possível a “convivência entre os

direitos individuais na esfera pública e as relações desiguais que estruturam a esfera privada” (MIGUEL e BIROLI, 2010, p.657). Visto que essa dicotomia tem um papel central na manutenção da opressão patriarcal das mulheres. Dentro de uma concepção de democracia revista pelo feminismo, é necessário que “as esferas privada e familiar sejam parâmetros para a avaliação da democracia, em consonância com o ideal feminista de que os critérios que definem relações justas e democráticas sejam válidos para todas as esferas sociais” (MIGUEL e BIROLI, 2010, p.660).

Esse debate teórico problematiza a gênese patriarcal do próprio Estado moderno e coloca em cheque a estanque dicotomia entre o público, do qual as mulheres foram historicamente excluídas por não serem consideradas cidadãs, e o privado, no qual as mulheres muitas vezes sofrem, como vimos, violência. Para a construção de uma sociedade mais justa para homens e mulheres, foi, e ainda é, necessário repensar as relações de poder entre ambos e, para tanto, o conceito de gênero é pedra angular. Assim, na próxima seção, nos dedicaremos à compreensão desse conceito bem como à sua relevância para a compreensão do fenômeno da violência contra as mulheres.

3.2 O conceito gênero e o enfrentamento à violência contra as mulheres como elementos no processo de despatriarcalização das sociedades e do Estado

O termo “gênero” foi incorporado pelas feministas e intelectuais nos anos de 1970, mas para Heleieth Saffioti (2000, p.22), foi Simone de Beauvoir, em *O segundo sexo*, publicado originalmente em 1949, que iniciou os “estudos de gênero”:

Simone, a meu ver, iniciou os estudos de gênero e ela disse, ela escreveu uma frase: “ninguém nasce mulher, mas se torna mulher”. Essa frase, na verdade, reúne o único consenso que existe entre as feministas a respeito do gênero. Todo mundo diz: gênero é uma construção social.

Entre os anos de 1930 a 1970 houve uma produção profunda sobre as questões das mulheres, mas foi em 1979 que Gayle Rubin conceitualizou o que denominou *sistema sexo/gênero* a partir de um debate com teorias como a Antropologia, o Marxismo e a Psicanálise. O *sistema sexo/gênero* diz respeito aos modos por meio dos quais uma sociedade transforma a sexualidade biológica em produto da atividade humana, que se tornam convencionais e passam então a serem vistas como "naturais". A autora argumentou ainda que esse processo leva, muitas vezes, à opressão das mulheres. Rubin destacou a divisão sexual do trabalho, a organização social da sexualidade, a coerção sexual das mulheres e a heterossexualidade obrigatória como elementos centrais na definição do sistema sexo/gênero. Capitalismo e patriarcado seriam, assim, as duas forças modernas e ocidentais que manteriam a opressão das mulheres.

Para a autora, "analisar as causas da opressão das mulheres constitui a base para qualquer avaliação sobre o que deve ser modificado para construirmos uma sociedade sem hierarquia de gênero" (RUBIN, 1979, p.157, trad. nossa). Transformações sociais e políticas exigiriam, portanto, mudanças nas relações de gênero.

As contribuições de Rubin (1979) trouxeram consistência teórica para o debate feminista. A autora enfatizou os atravessamentos sociais e políticos que determinam as relações de gênero e que podem, em sociedades capitalistas e patriarcais, levar à opressão das mulheres. Assim, seria possível pensar na construção de relações mais equitativas entre homens e mulheres, embora para isso seja necessário desconstruir as relações de poder mantenedoras de certo *status quo*.

Em 1986, a publicação do texto de Joan Scott, "*Gênero: uma categoria útil de análise histórica*", trouxe novos contornos ao debate feminista, colocando o *gênero* como categoria central de estudos e pesquisas. A autora caracterizou as questões de gênero em quatro elementos: 1) evoca representações simbólicas; 2) é embasado em conceitos normativos, que limitam suas possibilidades metafóricas; 3) constitui-se não apenas nas relações de parentesco mas também nas relações econômicas, políticas etc.; 4) diz respeito à identidade subjetiva.

Além desses pressupostos, Scott (1990) retomou três paradigmas conceituais fundamentais: 1) gênero é uma construção social; 2) gênero é uma noção relacional; 3) as relações de gênero são relações de poder. Com base neles, a autora definiu gênero como "um elemento constitutivo de relações sociais fundadas sobre as diferenças percebidas entre os sexos, e o gênero é um primeiro modo de dar significado às relações de poder" (SCOTT, 1990, p.14). Essa relação de poder pode "incluir o sexo, mas ela não é diretamente determinada pelo sexo, nem determina diretamente a sexualidade" (SCOTT, 1990, p.7).

O poder é entendido pela autora em um sentido foucaultiano, ou seja, o poder atravessa os processos identitários, relacionais, sociais e políticos, havendo relação próxima entre o gênero e a estrutura da vida social e da organização do poder. Assim, para Scott (1990, p.16) "a política constrói o gênero, e o gênero constrói a política".

Segundo Scott (1990, p.16), a história política "foi o bastião de resistência à inclusão de materiais ou questões sobre as mulheres e o gênero", usando como argumento a "incompatibilidade das mulheres com relação a toda noção de política ou de vida pública" (p.17). O argumento de Scott nos leva a retomar a teoria do *Contrato Sexual*, de Carole Pateman (1993), na qual a autora discutiu os pressupostos patriarcais das principais teorias políticas clássicas.

Nesse sentido, "a diferença sexual foi concebida em termos de dominação e de controle das mulheres" (SCOTT, 1990, p.17). O gênero seria uma dimensão decisiva na organização hierárquica das sociedades, baseado em uma naturalização da pretensa incapacidade feminina para a razão e para a vida pública, sendo determinante nas concepções modernas e liberais de igualdade e liberdade.

Scott (1990, p.06) observou também que a noção de gênero inclui "tanto a experiência pessoal e subjetiva quanto as atividades públicas e políticas". E aponta que as desigualdades de poder são organizadas em pelo menos três eixos: gênero, classe, raça e etnia. Nas palavras da autora, "o gênero deve ser redefinido e reestruturado em conjunção com uma visão de igualdade política e social que inclui não somente o sexo, mas também a classe e a raça" (SCOTT, 1990, p.19). A estes, podemos incluir: geração, orientação sexual e outros.

A partir da década de 1990, os estudos sobre gênero ganharam força e se ampliaram significativamente. No Brasil, um dos principais focos destes estudos foi a violência contra as mulheres, pois estancar este fenômeno é uma importante bandeira do movimento feminista no país e mobiliza o interesse também das feministas acadêmicas.

Mais recentemente, Matos (2008) propôs que os estudos de gênero e feministas se transformaram em um novo *campo* para as ciências. A autora apontou para a dimensão política dos estudos de gênero:

(...) gênero tem tido o papel fundamental nas ciências humanas de denunciar e desmascarar ainda as estruturas modernas de muita opressão colonial, econômica, geracional, racista e sexista, que operam há séculos em espacialidades (espaço) e temporalidades (tempo) distintas da realidade e condição humana (MATOS, 2008, p.336).

Gênero transversaliza, assim, dimensões de classe, raça, geração orientação sexual, entre outras. Para Matos (2008, p.346), entender gênero como *campo* pode facilitar a apreensão da realidade, individual e coletiva, a partir de uma nova lógica que tem como chave o "multiculturalismo crítico e emancipatório", ou seja, "o reconhecimento dos processos relacionais emergentes da simultaneidade, complexidade, multiplicidade, pluralismo e diversidade" de modo a problematizar as hierarquias e subordinações.

A autora discutiu a necessidade de superar os dualismos e binarismos (por exemplo, entre cultura x natureza, público x privado, masculino x feminino, razão x emoção, igualdade x diferença), que justificam e reproduzem relações de discriminação e opressão de mulheres, "mas não apenas delas".

Matos (2008) delineou o núcleo duro deste *campo de gênero e feminista* a partir dos paradoxos propostos por Scott (2005, p.15): 1- "a igualdade é um princípio absoluto e uma prática historicamente contingente"; 2- "identidades de grupo definem indivíduos e renegam a expressão ou percepção plena da individualidade"; 3- "reivindicações de igualdade envolvem a aceitação e a rejeição da identidade de grupo atribuída pela discriminação".

Scott (2005) defendia que as decisões políticas históricas e contingentes estão mais próximas dos princípios da justiça e da igualdade:

A política tem sido descrita como a arte do possível; eu preferiria chamá-la de negociação do impossível, a tentativa de chegar a soluções que - em sociedades democráticas - aproximam os princípios da justiça e da igualdade, mas que só pode sempre falhar, deixando assim aberta a oportunidade de novas formulações, novos arranjos sociais, novas negociações. As melhores soluções políticas na atualidade reconhecem os perigos de insistir em uma solução final e totalizante (ou grupos ou indivíduos, ou igualdade ou diferença). De certa forma, estou afirmando que paradoxos do tipo que descrevi são o próprio material a partir dos quais políticas são construídas e a história é feita. (SCOTT, 2005, p.29)

Scott (2005) reconheceu, assim, as contribuições do feminismo e do conceito de gênero na construção de processos políticos emancipatórios. Para Matos (2008, p.12), a contribuição do campo feminista e de gênero é:

(...) declarar a infinita capacidade humana (portanto igualmente feminina e masculina, é sempre prudente anunciar) de interpelar, de re-colocar e re-significar permanentemente os conteúdos e as formas daquilo que se apresenta como contingencialmente universal, ciências em permanente devir, no deslizamento da norma hierárquica, na constante problematização das hierarquias e das subordinações, na crítica contumaz às opressões de todas as ordens, enfim, na e pela transgressão multicultural como método.

Entre os diversos caminhos possíveis para se discutir o conceito de gênero, escolhemos destacar aqui autoras que contribuíram para mudanças paradigmáticas em sua compreensão e buscaram evidenciar o viés político deste debate. Embora haja divergências teóricas sobre o conceito, podemos afirmar que ele se tornou central nos estudos sobre mulheres – em especial sobre sua subordinação e opressão nas relações pessoais, sociais e políticas – e também sobre a construção de feminilidades e masculinidades, buscando desconstruir dicotomias que perpetuam as desigualdades e que naturalizam lugares sociais.

Compreender o conceito de gênero é crucial, a nosso ver, para falarmos sobre a violência que é exercida contra as mulheres. A violência de gênero, "(...) visa à preservação da organização social de gênero, fundada na hierarquia e na desigualdade de lugares sociais sexuados que subalternizam o gênero feminino" (ALMEIDA, 1996, p.35), ao mesmo tempo em que a organização social de gênero mantém as desigualdades e perpetua a violência contra as mulheres. Desse modo, as relações de poder entre homens e mulheres manifestam-se na

prática cotidiana da violência de gênero, que, por sua vez, é um empecilho para o exercício da cidadania.

Na Convenção de Belém do Pará (OEA, 1994), violência contra as mulheres é definida como “(...) qualquer ação ou conduta, baseada no gênero, que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto no âmbito público como privado” (Art. 1º). Vale destacar que o Brasil é signatário dessa e de todas as Convenções Internacionais que tratam dos direitos das mulheres, tendo assumido o compromisso público de prevenir e erradicar todas as formas de violência contra as mulheres no país. No Capítulo 1, especificamos as políticas públicas que vêm sendo implementadas no Brasil, ainda de modo insuficiente, com a proposta de responder a tal objetivo.

Apontamos aqui que a violência contra as mulheres é baseada em gênero⁴⁴, o que significa dizer que ela resulta de “(...) relações desiguais de poder entre homens e mulheres, baseadas em diferenças histórica e socialmente construídas. Além disso, a distribuição de poder não apresenta uma configuração estática e sofre alterações no tempo e no espaço” (PASINATO, 2012, p.22). As crenças e mitos machistas e misóginos que permeiam a nossa sociedade contribuem, nas palavras de Pasinato (2012, p.21), “(...) para dar sustentação a uma ideia de naturalização da violência, em especial daquela que ocorre nas relações conjugais e familiares”. A naturalização da violência, somada ao silêncio que a envolve fazem com que praticamente não existam dados estatísticos confiáveis e contínuos sobre a violência contra as mulheres, contribuindo, assim, para a sua invisibilidade e, conseqüentemente, a sua manutenção. Como vimos no Capítulo 1, os movimentos de mulheres e feministas, brasileiros e internacionais, vêm sistematicamente denunciando esta situação, o que contribuiu para levar a mudanças na legislação e nas políticas sociais no Brasil.

É preciso considerar que a violência contra as mulheres deve ser compreendida de maneira articulada com o contexto de uma rede de experiência e prática da violência estrutural e mais ampla na qual cada uma está inserida, tais como as condições de classe social, raça, etnia, econômicas, culturais,

⁴⁴ Outras formas de violência, como a praticada contra homossexuais

procedência regional, geracionais, assim como das representações sociais femininas e masculinas hegemônicas (PASINATO, 2012; BANDEIRA, 2013).

Como analisa Bandeira (2013):

(...) as relações de dominação, identificadas desde nosso passado colonial e escravocrata, continuam a vigorar firmemente ainda hoje atravessando todo o tecido social e marcando as diferenças de gênero, raça e classe, originando relações assimétricas e hierarquizadas, com implicações de que a vontade de uns seja submetida à de outros. Essa relação de desigualdade não é um fenômeno novo nem estranho à sociedade. Quem não se lembra da irracionalidade, das perversidades e dos castigos praticados no ambiente doméstico, de disciplina repressiva das escolas e das famílias, que permearam toda a história das mulheres? Sem exageros, pode-se afirmar que homens e mulheres – adultos e crianças – foram e têm sido objeto de violência em algum momento de suas vidas (BANDEIRA, 2013, p.69).

A violência contra as mulheres ocorre na grande maioria das vezes dentro de um “(...) espaço de convivência, de laços afetivos, de vínculos emocionais e íntimos, (e presumivelmente estáveis), que essa espacialidade pode ser ‘surpreendida’ (invadida) por situações de violência profundas e graves” (BANDEIRA, 2013, p.64). Numa leitura patriarcal do Estado e da democracia, poderíamos entender a violência contra as mulheres como uma questão de ordem privada, sobre a qual o poder público não deveria intervir. É na contramão desse argumento que feministas, militantes e acadêmicas, vêm trabalhando à medida que mostram que as fronteiras entre o público e o privado devem ser diluídas e que as violências perpetradas contra cidadãos e cidadãs, seja no espaço da intimidade ou em qualquer outro lugar, devem ser enfrentadas por políticas públicas específicas.

Nesse sentido, julgamos necessário retomar os elementos recentes do debate a respeito da despatriarcalização das sociedades e do Estado. A construção de um Estado democrático que vise à autonomia de homens e mulheres está invariavelmente ligada à ruptura de dicotomias historicamente construídas como entre público e privado. Repensar os modelos de Estado e de democracia à luz de uma perspectiva política crítica feminista traz contribuições para a compreensão das dificuldades enfrentadas não só pelas mulheres, mas

por minorias sócio, histórica e politicamente excluídas dos direitos de cidadania, principalmente quanto à proposição de políticas públicas específicas.

Matos e Paradis (2014, p. 59) dão o tom da discussão em torno do contratualismo moderno, as autoras observam que as “(...) dicotomias entre público e privado, cultura e natureza, razão e emoção, igualdade e diferença estão profundamente vinculadas à hierarquização do masculino sobre o feminino e na dominação dos homens sobre as mulheres”, desse modo, a retomada do campo de estudos de gênero torna-se essencial para pensarmos o processo de democratização social no Brasil.

Intrinsecamente ligada a essa questão, como afirmam Matos e Paradis (2014, p. 62), o patriarcado ainda é “(...) arraigadamente constitutivo de nossa modernidade e da forma como ainda hoje o Estado, inclusive o brasileiro, está estruturado”. Um dos entraves desse viés, apontado por Chávez *et al.* (s/d, p.15), é que “para um Estado patriarcal, simplesmente não existe a opressão de gênero como problema verdadeiro” (trad. nossa), mas como algo que pode ser indefinidamente adiado no âmbito das discussões políticas. Conforme as autoras, que basearam sua análise no contexto boliviano, há uma *indiferença generalizada* em relação às questões de gênero e à opressão sobre as mulheres.

Não se pode negar que estrutura patriarcal tem sofrido mudanças advindas “(...) especialmente através da ação política feminista, que tem pressionado a instituição estatal, para obter ganhos tanto no reconhecimento quanto no esforço de extinguir as históricas desigualdades ainda existentes entre homens e mulheres” (MATOS; PARADIS, 2014, p. 68). As mulheres são hoje reconhecidas como sujeitos de direitos, que lograram êxitos, sobretudo legais, em termos de igualdade, mas ainda vivem em situação real de desigualdade social e política.

Essa desigualdade é expressa de várias formas, por exemplo, a violência doméstica e intrafamiliar e a “(...) carência de condições materiais de acesso aos instrumentos e mecanismos de participação política” (CHÁVEZ *et al.*, s/d, p.26). Apesar disso, as mulheres são capazes de exercer pressão política, via principalmente movimentos sociais, e debater no campo da teoria os fundamentos patriarcais do Estado contemporâneo. Desse modo, o processo

político é, por um lado, permeado pela estrutura patriarcal, por outro, confrontado com a pressão dos movimentos de mulheres e feministas.

Na criação de políticas sociais voltadas para mulheres, pode-se afirmar que algumas estão direcionadas por uma perspectiva de gênero, outras reproduzem e mantêm os tradicionais sistemas de desigualdade e de dominação. Como observou Matos (2008), "os governos têm sistematicamente adotado políticas que têm sim, efetivamente, o poder de intervir direta e indiretamente na vida das pessoas (e em especial das mulheres), mas que, nem sempre, infelizmente, estas 'intenções' estão claramente apresentadas". O questionamento de como as políticas públicas afetam a vida de mulheres e homens passou a fazer parte dos debates feministas, que reivindicam a incorporação de uma perspectiva crítica de gênero nas políticas públicas.

Estas preocupações vêm sendo evidenciadas nos debates feministas acadêmicos, mas as contradições expostas acima ainda permanecem imbricadas nas políticas sociais. Bandeira, Almeida e Menezes (2004) fizeram uma análise do desenvolvimento destas políticas no contexto brasileiro e afirmaram que:

As políticas públicas voltadas para as mulheres baseiam-se, muitas vezes, em práticas assistenciais, entendidas e executadas como ações pontuais para determinado grupo (...). Tais políticas, em geral, acabam, no entanto, por restringir processos de mudança das formas mais estruturais de relacionamentos sociais, uma vez que reforçam a ideologia patriarcal ainda dominante. Grosso modo, essas políticas nascem dos organogramas oficiais do Estado, o qual deseja abranger as instituições familiares de modo amplo. Ou seja, não concebem as mulheres enquanto únicas destinatárias de suas ações, mas mediadoras das necessidades da família (filhos e idosos, a seu encargo) e elemento central da reprodução social. Não se tornam, assim, sujeitos autônomos de direitos cidadãos, senão em intermediárias e repassadoras entre as políticas e os programas sociais macros e suas unidades micros, as famílias (BANDEIRA, ALMEIDA e MENEZES, 2004, p.43).

É na contramão dessa situação, que mantém o lugar de opressão e subordinação das mulheres, que os movimentos feministas e de mulheres no mundo e no Brasil vêm reivindicando a criação de políticas para mulheres que atendam, finalmente, às suas necessidades específicas e que promovam

efetivamente a sua cidadania. A partir de uma dimensão crítica feminista de gênero, faz-se necessário analisar as políticas públicas “(...) não somente por sua contribuição para a provisão dos bens sociais vitais, ainda que estes continuassem vitais, mas também por seu papel na perpetuação ou na mudança das relações de gênero” (ELEY, 2005, p.439). Nesse sentido reafirmamos a necessidade de analisar o *Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres* sob essa perspectiva, que estará presente na análise dos dados empíricos desta pesquisa.

A suposta neutralidade de gênero nos três poderes tampona tensões políticas que atingem diretamente a vida das mulheres no país. É na contramão dessa situação, que os movimentos feministas e de mulheres vêm lutando pela criação de políticas para mulheres que também considerem as diferenças de classe, raça, orientação sexual e idade.

Matos e Paradis (2014, p. 71) consideram que é preciso “despatriarcalizar” o Estado brasileiro, por meio da produção de estratégias para a promoção da justiça social e da cidadania para homens e mulheres, introduzindo elementos que possibilitem mais pluralidade política e consolidando

(...) instituições e mecanismos que possam compor sistemas de responsabilização institucional que, por sua vez, venham a ser sensíveis a gênero e sejam, finalmente, receptivos a processos continuados de empoderamento das mulheres como estratégia democratizadora do Estado brasileiro, no âmbito dos poderes Legislativo e Executivo (MATOS; PARADIS, 2014, p.61).

Dessa forma, o papel desempenhado por feministas nas institucionais estatais e a articulação com os movimentos sociais são cruciais para garantir uma perspectiva de gênero nas políticas públicas. A criação de MIM, a elaboração de Planos Nacionais de Políticas para Mulheres, a sanção da Lei Maria da Penha e do *Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres*, objeto de nossa pesquisa, são exemplos de estratégias, ainda que parciais, mas concretas nesse contexto.

Tendo em mente a discussão que realizamos neste capítulo sobre a dicotomia entre público e privado, a gênese patriarcal do Estado moderno, as relações de gênero, a violência contra as mulheres e as estratégias de

despatriarcalização do Estado, retomaremos a análise do desenho do *Pacto*. Como esses conceitos foram tratados? Como o *Pacto*, em sua concepção, pretendia modificar as relações de poder entre homens e mulheres?

3.3 O Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres sob uma perspectiva de gênero

Os argumentos apresentados neste capítulo sobre as fronteiras entre o público e o privado, o patriarcado, as relações de gênero são fundamentais para compreendermos algumas das especificidades da adesão dos estados brasileiros a uma política de enfrentamento à violência contra as mulheres. Entendemos que seja preciso analisar, neste ponto, como as questões tratadas até aqui se apresentam no desenho do *Pacto*.

O *Pacto* visa difundir e garantir os tratados internacionais dos quais nosso país é signatário. Alinha-se, por isso, às recomendações do Comitê para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (CEDAW/ONU), aos princípios da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, aos Planos Nacionais de Políticas para Mulheres (2004 e 2008) e à Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres (2007). Alicerçado nesses documentos, o *Pacto* pretende intervir, de forma contundente, nas relações de gênero e na promoção da cidadania das mulheres.

Conforme Campos *et al.* (2009, p.3-4), o *Pacto* apoia-se em três premissas: na transversalidade de gênero nas políticas públicas, na intersetorialidade e na capilaridade das ações.

(...) uma refere-se à transversalidade de gênero nas políticas públicas que, associada à intersetorialidade das ações, programas e políticas, visa garantir um número crescente de mulheres beneficiadas. (...) a segunda premissa: a capilaridade destas ações, programas e políticas, levando a proposta de execução de uma política nacional de enfrentamento à violência contra as mulheres aos níveis locais de governo. Dessa forma, a SPM/PR pretende executar uma política articulada que otimiza recursos e esforços, para assegurar às mulheres brasileiras o exercício do direito a uma vida sem violência.

Além disso, o *Pacto* considera a heterogeneidade entre as mulheres, afirmando é que necessário que o Estado brasileiro adote políticas que considerem as diferenças de classe social, origem, região, estado civil, escolaridade, idade, raça e orientação sexual. O *Pacto* também estabelece que, nas políticas de enfrentamento à violência, será “(...) conferida atenção especial às mulheres rurais, negras e indígenas, em função da situação de dupla ou tripla discriminação as quais estão submetidas e em virtude de sua maior vulnerabilidade social” (SPM, 2010, p. 21). Ele ainda se propõe a garantir a igualdade e o respeito à diversidade, bem como o direito à equidade e à autonomia para tomar decisão sobre suas vidas, seus corpos e ter condições de influenciar os acontecimentos de sua comunidade e seu país. Considera, ainda, a complexidade dos diversos tipos de violência que atingem as mulheres, física, sexual, patrimonial, psicológica e moral, perpetrada em âmbito doméstico ou público, inclusive por agentes do Estado, a chamada violência institucional.⁴⁵

Nesse sentido, entendemos que seja coerente convocar a questão do gênero como essencial para se analisar os percalços da assinatura do *Pacto*, uma vez que em seu desenho considera gênero como “(...) a construção social, política e cultural da(s) masculinidade(s) e da(s) feminilidade(s), assim como as relações entre homens e mulheres” (SPM, 2007, p.7). O texto prevê a necessidade de desconstruir as desigualdades e de se combater as discriminações de gênero, interferindo “(...) nos padrões sexistas/machistas ainda presentes na sociedade brasileira” e promovendo o empoderamento das mulheres (SPM, 2010, p.19). Para isso, o *Pacto* propõe “[p]romover uma mudança cultural a partir da disseminação de atitudes igualitárias e valores éticos de irrestrito respeito às diversidades de gênero e de valorização da paz” (SPM, 2010, p.20), além de apontar como meta promover ações educativas e culturais que desconstruam estereótipos de gênero.

Lidar com um fenômeno multifacetado como a violência contra as mulheres exige o envolvimento de todos os setores do serviço público, em

⁴⁵ Violência praticada por ação ou omissão nas instituições prestadoras de serviços públicos, indo desde a falta de acesso aos serviços até práticas discriminatórias decorrentes de relações desiguais de poder entre o agente público e a mulher atendida.

especial, a justiça, a segurança pública, a saúde e a assistência social. O *Pacto* propõe a articulação entre esses setores e a capacitação dos profissionais envolvidos quanto às questões de gênero e violência. No entanto, não explicita como cada um desses setores vai analisar ou intervir diretamente nas políticas, programas e serviços que afetam as relações de poder entre homens e mulheres.

Em termos de políticas específicas, o *Pacto* visa que os governos subnacionais institucionalizem os Mecanismos Institucionais de Políticas para as Mulheres (MIM), que sejam responsáveis pela elaboração, implementação e articulação dos programas e serviços, assim como sejam “(...) responsáveis por garantir a transversalidade de gênero nas políticas setoriais” (SPM, 2010, p.32). No entanto, há muitos obstáculos para que isso de fato ocorra, um deles é referente à condição de que uma perspectiva crítica e feminista de gênero não se encontre realmente efetivada e enraizada de modo amplo no contexto das MIM e de suas respectivas coordenações, como veremos com mais detalhes na análise dos dados dessa tese.

Outro aspecto tratado na Política Nacional e presente no *Pacto* é a questão da participação e do controle social. Os Conselhos da Mulher são considerados como instâncias de gestão do *Pacto* que devem ter assento nas Câmaras Técnicas nos três níveis de governo.

Em suma, a concepção do *Pacto* se deu claramente alicerçada em uma perspectiva crítica e feminista de gênero, que considera a necessidade de se reconstruir as relações de poder entre homens e mulheres e de se modificar as relações do Estado brasileiro com as mulheres que vivem as diversas formas de violência, por vezes praticada pelo próprio Estado, como é o caso das mulheres em situação de prisão. Embora o texto do *Pacto* não faça referência direta ao conceito de patriarcado, essa visão está ainda arraigada na nossa sociedade, e dela podem decorrer percalços para a assinatura de um pacto que poderia produzir melhoras significativas na redistribuição do poder na nossa sociedade, uma vez que este se propõe a uma (re)construção de políticas públicas que visem, finalmente, a um Estado efetivamente mais democrático.

O *Pacto* pode ser considerado, afinal, como uma iniciativa do governo federal brasileiro, por meio da SPM/PR, de despatriarcalização do Estado.

Colocou em questão a dicotomia entre o público e o privado, explicitando a necessidade de combater a situação de opressão na qual vivem as mulheres que sofrem as mais diversas formas de violência. Criou um mecanismo que implica que não apenas o Governo Federal enfrente esse problema, mas também que os estados e municípios pactuem com essa iniciativa política, alinhado com os princípios federativos brasileiros.

No entanto, as contradições presentes no Estado e na sociedade brasileira em relação às relações de poder entre homens e mulheres e os princípios patriarcais que buscam manter o *status quo* podem levar os governos estaduais a não aderirem ao *Pacto* ou a fazerem uma adesão puramente formal sem, contudo, criar condições para que este se institucionalize. Temos como hipótese, portanto, de que quanto mais tradicionalista em relação a gênero for o estado, menor a probabilidade de haver adesão ao *Pacto*.

O enquadramento teórico que realizamos neste trabalho, evidenciou que para compreendermos a adesão e *institucionalização do Pacto* nas Unidades Federativas brasileiras é imprescindível que sua análise considere tanto os elementos e mecanismos do federalismo brasileiro, quanto uma perspectiva crítica de gênero. No próximo capítulo, no qual explicaremos nossa metodologia e procedimentos de pesquisa, retomaremos nossas hipóteses e construiremos nossas variáveis à luz desse enquadramento teórico, o qual subsidiará também a análise de dados, que será realizada no Capítulo 5.

4 ENQUADRAMENTO METODOLÓGICO

O problema de pesquisa, os objetivos e a ancoragem teórica guiam o(a) pesquisador(a) na escolha dos procedimentos metodológicos e devem considerar as conexões entre epistemologia, teoria e ontologia, assim como incorporar reflexões sobre ética, validade e *accountability* do conhecimento produzido (RAMAZANOGLU, 2002).⁴⁶ Para tal, e considerando esse pressuposto, partimos, para explicar o processo de adesão dos estados brasileiros ao *Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres*, dos alicerces teóricos referentes às relações entre os entes federados nas políticas públicas no Brasil e, também, às questões de gênero, que estão na base estrutural da formulação desse *Pacto*. Foram esses elementos teórico-analíticos que nos conduziram na construção de nossas variáveis independentes de pesquisa, visto que consideramos que as variáveis dependentes, a saber, adesão formal ao *Pacto* e *grau de institucionalização* do *Pacto* nas UF brasileiras, foram afetadas por fatores relacionados ao federalismo e ao gênero.

Frente à pouca disponibilidade de dados sistematizados confiáveis sobre as políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres no Brasil (especialmente aqueles desagregados por estado da federação), bem como considerando as profundas diferenças locais e as particularidades das relações entre as variáveis em cada estado da federação, adotamos neste estudo uma metodologia de pesquisa híbrida, a saber: quantitativa, a partir da análise de dados secundários; e qualitativa, com a análise de dados referentes a entrevistas semi-estruturadas com gestoras do *Pacto*, uma delas de nível nacional e dez de nível estadual e das notas de campo do *Encontro de Gestoras do Pacto*, organizado pela Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (SPM/PR), no ano de 2014.

Os métodos quantitativos nos possibilitaram uma visão de todas as Unidades da Federação (UF) brasileiras em relação à adesão e à institucionalização do *Pacto*. No entanto, como o número de observações é pequeno, visto que nosso universo de pesquisa é restrito a 27 UF, as análises

⁴⁶ *Apud* Skinner *et al.* (2005).

estatísticas apresentam, como veremos, algumas limitações. Frente a isso, a análise qualitativa nos permitiu aprofundar na compreensão dos dados e entender algumas de suas particularidades dos casos estudados.

Os dados analisados referem-se, em sua maior parte, ao período de 2007 a 2010⁴⁷, correspondente ao segundo mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, no qual o *Pacto* foi lançado e iniciou-se o processo de adesão a ele, bem como de sua *institucionalização* nos respectivos estados e no Distrito Federal. Para melhor fundamentar a nossa análise, foi necessário trabalhar também com dados mais recentes, relativos ao primeiro mandato da presidenta Dilma Rousseff (2011-2014).

No presente capítulo, apresentamos o enquadramento metodológico de nossa pesquisa, no qual retomamos nossas hipóteses de pesquisa e especificamos as variáveis dependentes e independentes utilizadas na análise dos dados, bem como os procedimentos metodológicos para coleta e análise de dados, por sua vez, de fato trabalhada no capítulo 5.

4.1 Apresentações das variáveis dependentes: adesão e graus de institucionalização do Pacto

Para analisarmos a adesão dos estados brasileiros ao *Pacto*, foram investigadas duas variáveis dependentes: (I) a assinatura do Acordo de Cooperação Federativa das Unidades da Federação (UF) com o governo federal; e (II) o *grau de institucionalização do Pacto* no respectivo estado. Ambas as variáveis dependentes serão explicadas a seguir.

⁴⁷ Parte dos dados quantitativos foi coletada no ano de 2011, e parte no ano de 2014, quando foram coletados também todos os dados qualitativos.

4.1.1 A adesão formal

A adesão formal ao Pacto diz respeito à assinatura do Acordo de Cooperação Federativa firmado entre o governo federal, representado pela Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (SPM/PR), e a Unidade da Federação (UF). Esse Acordo representa o estabelecimento do compromisso daquele estado com o *Pacto*, que, como vimos, foi lançado em 2007, ano também no qual se iniciou o processo de adesão dos estados. Consideramos que “aderiram formalmente” ao Pacto aquelas UF que assinaram o referido Acordo até março de 2009, visto que foi essa data aquela que se constituiu como meta pela própria SPM/PR para pactuar com todos os estados e com o Distrito Federal.

No entanto, a mera assinatura do Acordo de Cooperação não poderia ser considerada garantia de que seriam criadas condições reais para que as políticas de enfrentamento à violência fossem implementadas. Assim, criamos uma segunda variável dependente, a qual denominamos de *grau de institucionalização do Pacto*.

4.1.2 O grau de institucionalização do Pacto

Como discutido no Capítulo 1, a SPM/PR estabeleceu, além da assinatura do Acordo Federativo, critérios para que o estado viesse a aderir de fato ao *Pacto*. Esses critérios foram, fundamentalmente, os elementos centrais incorporados à construção de nossa segunda variável dependente. Além deles, incluímos outros que julgamos relevantes, conforme será explicitado a seguir. Assim, para definir o que chamamos nesta Tese de *Grau de institucionalização do Pacto* estabelecemos um conjunto de cinco indicadores, a saber:⁴⁸

⁴⁸ Uma condição colocada pela SPM/PR para a institucionalização do *Pacto* é existência de um Projeto Básico Integral (PBI), que é o documento onde está apresentado o planejamento das ações do *Pacto* no estado. No entanto, não consideraremos esta como uma variável de análise, pois, de acordo com os dados divulgados pela SPM/PR, todas as Unidades da Federação apresentaram o PBI, portanto não haveria variação desse indicador (Fonte: www.spm.gov.br).

- a) tipos de Mecanismo Institucional de Políticas para Mulheres (MIM) na UF;
- b) vinculação institucional do MIM na hierarquia governamental;
- c) existência da Câmara Técnica Estadual (CTE);
- d) resposta ao questionário de monitoramento do *Pacto*;
- e) existência de Plano Estadual de Políticas para Mulheres.

No quadro 2 detalhamos essas duas variáveis dependentes, a partir dos indicadores que as compõem, bem como, de forma sintética, descreveremos suas principais características.

Quadro 2 – Descrição das variáveis dependentes

VARIÁVEIS DEPENDENTES	INDICADOR	DESCRIÇÃO
ADESÃO FORMAL	Assinatura do Acordo de Cooperação Federativa referente ao <i>Pacto</i> com o governo federal até março de 2009.	O Acordo de Cooperação Federativa é o instrumento por meio do qual a União, por intermédio da SPM/PR, e as UF celebram entre si o compromisso de execução de ações cooperadas para a implementação do <i>Pacto</i> . A data de corte considerada foi a estabelecida como meta pela SPM/PR para que todas as UF aderissem ao <i>Pacto</i> .
GRAU DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PACTO	Tipo de MIM existentes na UF.	De acordo com as diretrizes da SPM/PR, o Mecanismo Institucional de Políticas para as Mulheres (MIM) nas UF, que tem como atribuição executar e coordenar o <i>Pacto</i> e as demais políticas para mulheres no Estado deva ser preferencialmente uma Secretaria de estado (CAMPOS <i>et al.</i> , 2009).
	Vinculação institucional do MIM na hierarquia governamental.	Também de acordo com as diretrizes da SPM/PR, os MIM devem integrar o primeiro escalão do Executivo estadual, ligados diretamente ao gabinete do(a) governador(a). “Com essa diretriz espera-se contribuir para que suas representantes possam participar das decisões políticas (...), favorecendo as articulações institucionais” (CAMPOS <i>et al.</i> , 2009, p.18).
	Existência de Câmara Técnica Estadual de Gestão e Monitoramento do <i>Pacto</i> (CTE).	A criação da CTE que inclui representantes de vários setores e níveis de governo e cujo objetivo principal é coordenar o <i>Pacto</i> em conjunto com os MIM, foi estabelecida como uma condição <i>sine qua non</i> para a adesão (CAMPOS <i>et al.</i> , 2009).
	Resposta ao questionário de monitoramento do <i>Pacto</i> .	A SPM/PR desenvolveu um Instrumento de Monitoramento do <i>Pacto</i> que deveria ser respondido por todas as UF com objetivo de acompanhar sua implementação e subsidiar as decisões (CAMPOS <i>et al.</i> , 2009).
	Existência de Plano Estadual de Políticas para as Mulheres.	O Plano é um documento que traça os objetivos, prioridades, metas e compromissos do Estado e do Distrito Federal para a implementação de políticas públicas voltadas para as mulheres, inclusive aquelas de enfrentamento à violência contra as mulheres.

Fonte: Elaborado pela autora

Trabalhamos com o pressuposto de que quanto mais forte se apresentar o *grau de institucionalização do Pacto* maior será a capacidade da UF de executar as ações nele previstas e será maior a sua capacidade de fazer a efetiva coordenação do *Pacto* tanto com os demais setores envolvidos quanto com os municípios.

Para operacionalizar a investigação do *grau de institucionalização do Pacto*, construímos uma tipologia que possibilitasse definí-lo em cada UF. Criamos, então, uma escala na qual cada indicador foi pontuado, conforme será detalhado a seguir, de acordo com a sua importância para a institucionalização do *Pacto*. Tivemos como parâmetro para essa classificação as discussões teóricas que fundamentaram a nossa pesquisa e o desenho do próprio *Pacto*, no qual foi explicitada a relevância de alguns desses indicadores para sua institucionalização. É importante dizer que a tipologia que utilizamos foi inspirada naquela desenvolvida por Paradis (2013) para classificar os MIM nacionais de países da América Latina. O que, afinal, fizemos foi a adequamos do seu modelo à realidade dos MIM estaduais brasileiros, além de considerarmos a escassez de informações confiáveis, sistematizadas e divulgadas sobre o tema.⁴⁹ Assim, excluímos alguns indicadores utilizados por essa autora e inserimos outros que julgamos relevantes para a análise desse *grau de institucionalização do Pacto*.

No quadro 3, a seguir, apresentamos as métricas que foram consideradas para estabelecermos os *graus de institucionalização do Pacto* nas UF brasileiras.

⁴⁹ Outros indicadores poderiam compor nossa análise, caso existissem informações confiáveis, tais como: o tipo de legislação de criação do respectivo MIM nas UF, o tempo de existência do MIM, o número de funcionárias(os) que o mesmo possui, os recursos materiais existentes e o orçamento do MIM. Durante a pesquisa, não foram encontrados dados sistematizados a esse respeito, especialmente referentes aos anos de 2007 a 2010, mesmo consultadas diversas fontes: pesquisas científicas, dados da SPM/PR, relatório da CPMI da Violência contra as Mulheres, relatórios internacionais, *sites* dos governos estaduais e outros documentos oficiais aos quais tivemos acesso. Como porém, o orçamento destinado ao MIM poderia indicar se há (ou não) suporte político do governo para sua efetiva atuação e permite avaliar ou se há recursos suficientes para a implementação das políticas para as mulheres, fizemos uma simulação com os dados no orçamentários de 2012 (IBGE, 2013) com as variáveis dependentes e refizemos a classificação das UF segundo o *grau de institucionalização*. Os resultados da simulação estão apresentados e discutidos no Apêndice F.

Quadro 3 - Variáveis dependentes: indicadores, escalas de medida, fontes e categorias de análise

VARIÁVEIS DEPENDENTES	INDICADOR	ESCALA DE MEDIDA	FONTE	CATEGORIAS
ADESÃO FORMAL	Assinatura do Acordo de Cooperação Federativa referente ao <i>Pacto</i> com o governo federal até março de 2009.	Não (0) Sim (1)	SPM	0 NÃO ADESÃO 1 ADESÃO
GRAU DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PACTO	Tipo de MIM existente na UF.	Não tem (0) Serviço, Assessoria, Superintendência ou Diretoria (1) Coordenadoria (2) Secretaria (3)	SPM	0/4 FRACA 5/7 MÉDIA 8/10 FORTE
	Vinculação institucional do MIM na hierarquia governamental.	Não tem (0) Outra Secretaria (1) Gabinete (2)	SPM	
	Existência de Câmara Técnica Estadual.	Não (0) Sim (2)	SPM	
	Resposta ao questionário de monitoramento do <i>Pacto</i> .	Não (0) Sim (1)	SPM	
	Existência de Plano Estadual de Políticas para as Mulheres.	Não (0) Sim (2)	IBGE (2012)	

Fonte: Elaborado pela autora

A partir da tipologia construída coletamos os dados relativos a cada UF brasileira, que serão apresentados detalhadamente no Capítulo 5, e classificaremos cada UF como de acordo com um determinado *grau de institucionalização*: forte, médio ou fraco.

As regras e mecanismos de indução federativa ao *Pacto* são as mesmas para todos os estados, conforme discutimos no Capítulo 2 quando analisamos o seu desenho, sendo assim por que haveria, então, diferenças na adesão formal e no *grau de institucionalização do Pacto* nas respectivas UF brasileiras? Que fatores explicariam essas diferenças?

Para responder a esses questionamentos foram levantadas algumas hipóteses de trabalho. Elas já foram apresentadas na Introdução desta Tese, mas as retomaremos a seguir para podermos, então, chegar às nossas variáveis independentes.

4.2 Retomando as nossas hipóteses de trabalho

À luz da discussão teórica realizada nos capítulos anteriores e da análise do desenho institucional do *Pacto*, retomaremos, sob a lente do federalismo brasileiro e de uma perspectiva crítica de gênero, as nossas hipóteses de pesquisa sobre quais fatores facilitaram a adesão e a *institucionalização do Pacto* nos estados brasileiros e no Distrito Federal.

Como vimos, não há legislações específicas que obriguem a adesão dos governos subnacionais ao *Pacto*. A Constituição Federal trata da questão de forma tangencial e a Lei Maria da Penha (11.340/06) estabeleceu competências concorrentes na execução das ações, programas e serviços, reafirmando a prerrogativa constitucional, para a maioria das políticas sociais, de que sua implementação depende, afinal, da decisão dos governos subnacionais. Assim, a adesão ao *Pacto* é completamente voluntária e, portanto, necessita de incentivos a serem perpetrados pelo governo federal, de forma a promover a priorização do tema pelos estados e municípios brasileiros.

Uma questão importante considerada em nossa análise foi o legado de políticas prévias, conforme apontado por Arretche (2002). Assim, temos a hipótese de que a existência, anterior ao *Pacto*, de Mecanismos Institucionais de Políticas para as Mulheres (MIM), de Conselhos Estaduais de Direitos das Mulheres e de serviços de atendimento a mulheres em situação de violência nos estados e no Distrito Federal facilita a sua adesão ao *Pacto*. O fato dessas políticas públicas já estarem implementadas nos estados e municípios pode diminuir os custos da adesão e incentivar a adesão ao *Pacto* no intuito de mantê-las ou melhorá-las com recursos federais.

O maior incentivo, presente no desenho do *Pacto*, para a adesão dos estados é, pois, o repasse de recursos financeiros. Neste estado, levantamos a hipótese de que quanto maior o grau de dependência fiscal do estado e do Distrito Federal em relação ao governo federal, maior a possibilidade de adesão ao *Pacto*, já que o estado dependente estaria à busca dos governos subnacionais por recursos externos para a realização de políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres. Se o estado não depende, ou

depende pouco, de transferências federais para compor as suas receitas, pode preferir não aderir ao *Pacto* e manter a sua autonomia para implementar a política a seu próprio modo.

Outro ponto fundamental refere-se à participação dos estados e municípios na elaboração do *Pacto*. Vimos que, embora existam instâncias de participação e de deliberação relacionadas ao tema, como as Conferências Nacionais de Políticas para Mulheres, no âmbito das quais surgiram muitas das demandas que foram contempladas no *Pacto*, as instâncias de normatização e deliberação não contam com a representação dos governos subnacionais. Por outro lado, mesmo não tendo participado diretamente das decisões, as diretrizes partidárias podem tornar-se um elemento facilitador para que os governos subnacionais executem uma política pública definida em nível federal. Essa tese foi defendida também por Arretche (2012), entre outros, no que diz respeito ao comportamento legislativo dos parlamentares, que votam de acordo com a orientação de seus partidos, e pode ser verdadeira também para as decisões tomadas no âmbito do poder executivo estadual. Assim, temos como hipótese que o pertencimento político-partidário do governo estadual à coalizão que constitui a base aliada do governo federal facilita a adesão ao *Pacto*.

Além disso, se pensarmos, como Norris (1993), que governos de esquerda são mais permeáveis às demandas por direitos das mulheres, podemos supor que de o fato do governo estadual ser de um posicionamento político-ideológico alinhado à esquerda (ou centro-esquerda) poderia fortalecer a adesão ao *Pacto* e a sua institucionalização no estado. Consideramos isso relevante, visto que as políticas para as mulheres no Brasil responderam às demandas históricas dos movimentos sociais de mulheres, além de terem sofrido grande a influência das agências internacionais, especialmente as da Organização das Nações Unidas (ONU). Frente a isso, temos também como hipótese que aqueles estados governados por partidos de esquerda ou centro-esquerda são mais suscetíveis a aderirem ao *Pacto*.

Além dessas hipóteses, que podemos caracterizar como sendo de cunho federativo, gostaríamos de reafirmar a hipótese de que a atuação dos movimentos de mulheres e feministas no âmbito do estado afeta positivamente sua adesão ao *Pacto* e, assim, a sua posterior institucionalização. Como

discutimos no Capítulo 1, os movimentos de mulheres foram fortemente atuantes na criação de políticas públicas para mulheres focadas, por sua vez, na questão da violência que elas cotidianamente sofrem. Muitas ativistas desses movimentos levaram essa discussão para dentro dos seus partidos políticos e algumas vieram a ocupar espaços e cargos nos aparatos e mecanismos institucionais públicos que estavam sendo constituídos para as políticas locais voltadas para as mulheres. Dessa maneira, a questão de gênero certamente permeou as decisões e negociações acerca das políticas públicas para mulheres e, mais tarde, podem ter influenciado também as decisões referentes ao *Pacto*.

Outra hipótese que levantamos é a de que aqueles estados que foram designados pela SPM/PR como “prioritários” para a adesão ao *Pacto* tiveram maior probabilidade de aderir ao *Pacto*, visto que a própria SPM/PR tinha estabelecido sua adesão como meta e acompanhou o processo desde o início, buscando identificar e solucionar os entraves para a adesão.

Finalmente consideramos, como discutido no terceiro capítulo, que as contradições em relação às relações de poder existentes entre homens e mulheres podem ser entendidas como intrínsecas ao Estado moderno, e isso desde a sua gênese, tendo sido também produzidas ao longo do processo histórico que resultou no *Pacto* aqui no Brasil. Nossa última hipótese, portanto, é a de que o patriarcado, também presente no Estado, assim como enraizado na sociedade brasileira e manifesto na violência contra as mulheres, cria uma tensão com a própria visão de gênero presente no alicerce do *Pacto*, podendo gerar obstáculos para a adesão dos estados a ele.

Com base nessas hipóteses, construímos aquelas que são, enfim, as nossas variáveis independentes nesta pesquisa. Elas serão apresentadas a seguir.

4.3 Apresentação das nossas variáveis independentes

Conforme discutimos na seção anterior deste capítulo, tendo como base a revisão de literatura realizada, levantamos sete hipóteses de pesquisa sobre os fatores que facilitaram a adesão e a *institucionalização do Pacto* nas Unidades

Federativas (UF) brasileiras. Temos de considerar que o *Pacto* foi elaborado dentro de um contexto político federativo no qual o governo federal foi quem tomou as decisões acerca dessa política e precisou criar as condições necessárias para que os entes subnacionais, autônomos, aderissem a ela. Assim, com base nas nossas hipóteses, construímos sete variáveis independentes, sendo quatro delas associadas ao fator de cunho federativo: governismo, ideologia político-partidária, existência de políticas prévias e dependência fiscal; e três ao segundo fator, ancoradas em uma perspectiva de gênero: a UF ser prioritária para a SPM/PR na adesão ao *Pacto*, a atuação dos movimentos de mulheres e feministas e a existência de violência contra as mulheres como uma variável *proxy* do que podemos considerar como a presença de uma cultura patriarcal⁵⁰.

No quadro 4, apresentamos uma síntese das nossas variáveis dependentes e das hipóteses que elas condicionam, já discutidas das nas seções anteriores, e estabelecemos, assim, as suas relações com as variáveis independentes.

⁵⁰ A pouca disponibilidade de pesquisas e a limitação de informações sistematizadas e confiáveis, sobretudo aquelas desagregadas por estados brasileiros, sobre tais questões no Brasil não permitiram que outras variáveis fossem incluídas nessa pesquisa.

Quadro 4 - Síntese das variáveis dependentes, hipóteses e variáveis indep

PROBLEMA DE PESQUISA	VARIÁVEIS DEPENDENTES	HIPÓTESES
<p>Que fatores facilitaram a adesão e institucionalização do <i>Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres</i> nas Unidades Federativas brasileiras?</p>	<p>ADESÃO FORMAL</p> <ul style="list-style-type: none"> • Assinatura do acordo federativo 	<p>Condição do partido do governo estadual e do Distrito Federal ser da base aliada do governo federal afeta positivamente a adesão e institucionalização do <i>Pacto</i></p>
	<p>GRAU DE INSTITUCIONALIZAÇÃO</p> <ul style="list-style-type: none"> • MIM • CTE • Questionário de monitoramento • Tipo de MIM • Vinculação institucional do MIM • Existência de Plano Estadual de Políticas para as Mulheres 	<p>Condição do partido do governo estadual e do Distrito Federal ser de posicionamento político-ideológico alinhado à esquerda ou centro-esquerda facilita a adesão ao <i>Pacto</i> e sua institucionalização no estado</p>
		<p>Existência prévia de enfrentamento à violência contra mulheres nas UF, afeta positivamente a adesão e institucionalização do <i>Pacto</i></p>
		<p>Quanto maior o grau de dependência da UF em relação às transferências da União, maior a possibilidade de adesão ao <i>Pacto</i>.</p>
		<p>UF ter sido escolhida para SPM/PR como estado prioritário para o <i>Pacto</i> facilita a adesão e institucionalização</p>
		<p>Atuação dos movimentos de mulheres e feministas no âmbito do estado afeta positivamente sua adesão ao <i>Pacto</i> e sua institucionalização no estado</p>
		<p>Quando maiores os índices de violência contra as mulheres no estado, menor a probabilidade de adesão e institucionalização do <i>Pacto</i>, pois maior é a cultura patriarcal</p>

Fonte: Elaborado pelo autora

Para delinear melhor as variáveis independentes, apresentamos, no quadro 5, os indicadores que compuseram cada uma delas. No capítulo de análise de dados, no qual retomaremos cada uma dessas variáveis detalhadamente.

Quadro 5 - Variáveis Independentes

VARIÁVEIS		INDICADOR	FONTE
FEDERALISTAS	Governismo	O partido do estado fazer parte da base de coalizão do governo federal (2007-2010).	TSE
	Ideologia política	O partido do governo estadual ser alinhado à esquerda ou centro-esquerda (2007-2010).	TSE
	Existência de políticas prévias	Existirem Conselhos Estaduais dos Direitos das Mulheres anteriores a 2007.	IBGE (2013)
	Dependência fiscal	Percentual da receita total decorrente de transferências da União (2007-2009).	Tesouro Nacional / CGU
Percentual das transferências totais voltadas para ações de enfrentamento à violência contra as mulheres (2007-2009).			
DE GÊNERO	Relevância do Estado para implementação do <i>Pacto</i>	Estado considerado prioritário pela SPM/PR para adesão ao <i>Pacto</i> .	SPM
	Violência contra as mulheres como <i>proxy</i> da experiência de uma cultura baseada no patriarcado	Taxa de homicídio de mulheres (2007)	Mapa da Violência
		Taxa de estupro (2008 e 2009)	Anuário Segurança Pública
Participação da sociedade civil	Número de movimentos e associações de mulheres no estado.	SPM/CPMI/CNPM	

Fonte: Elaborado pela autora

Essas variáveis independentes serão analisadas para investigarmos a relevância de cada uma de nossas hipóteses no processo de adesão formal ao *Pacto* e de sua institucionalização nas respectivas UF brasileiras. Para realizar essa investigação adotados uma série de procedimentos metodológicos de pesquisa que serão descritos na próxima seção deste capítulo.

4.4 Os procedimentos metodológicos para coleta e análise dos dados

Nesta seção, descrevemos os procedimentos para a coleta e análise dos dados.

4.4.1 Procedimentos para coleta e análise dos dados quantitativos

Os dados quantitativos, coletados nos anos de 2011 e 2014, tiveram como principais fontes, indicadas de forma completa nas referências bibliográficas:

- a) Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (SPM/PR);
- b) Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE);
- c) Tribunal Superior Eleitoral (TSE);
- d) Tesouro Nacional (www.tesouro.fazenda.gov.br);
- e) Corregedoria Geral da União (CGU) (br.transparencia.gov.br);
- f) Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito da Violência contra as Mulheres (CPMI, 2013);
- g) Anuário da Segurança Pública (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2009; 2010; 2013).

Para analisar os dados quantitativos utilizamos uma série de técnicas estatísticas que nos permitiram ter uma visão das relações existentes entre nossas variáveis dependentes e as independentes. Essas técnicas, que serão descritas a seguir, foram: o teste de normalidade, a correlação de Spearman, a análise multivariada, especificamente a regressão logística e a regressão linear múltipla, e a análise bivariada, por meio do teste não-paramétrico⁵¹ de Kruskal-Wallis e do teste Chi-quadrado para tabelas de contingência.

⁵¹ As estatísticas paramétricas e não-paramétricas são técnicas de inferência estatística. Estatística ou o uso de técnicas não paramétrica podem ser utilizadas com distribuições de resultados que não obedecem aos parâmetros da curva normal. Estes testes podem ser utilizados quando os dados experimentais são mensurados com base em escalas de medida ao nível ordinal ou nominal. O método não-paramétrico coloca os resultados numa ordem de grandeza, portanto, apenas mede a variabilidade dos resultados de forma indireta, ao contrário dos testes paramétricos, que podem medir a proporção exata dessa variabilidade total dos resultados, que é devida a diferenças entre as situações experimentais, pelo que se pode afirmar que os testes não-paramétricos são menos potentes que os paramétricos e, como tal, podem ter

4.4.1.1 Teste Normalidade

Muitos procedimentos estatísticos tem como suposição a normalidade populacional. Assim, usar um teste de normalidade para determinar se rejeita esta hipótese é um passo importante na análise estatística. A hipótese nula para um teste de normalidade afirma que a população é normal. A hipótese alternativa afirma que a população é não-normal. Para determinar se os dados da amostra vêm de uma população não-normal, foi utilizado o teste de Anderson-Darling. Este teste compara a função de distribuição cumulativa empírica dos dados da amostra com a distribuição esperada se os dados forem normais. Se esta diferença observada é suficientemente grande, o teste vai rejeitar a hipótese nula de normalidade população.

O gráfico de probabilidade, avalia a normalidade da população através da representação dos valores dos dados ordenados em relação aos valores que você espera deles. Caso os pontos estejam perto da reta, a população da amostra é normalmente distribuída.

4.4.1.2 Correlação de Spearman

A correlação de Spearman ou Spearman ρ , avalia a relação monotônica entre duas variáveis contínuas ou ordinais. Em uma relação monótona, as variáveis tendem a mudar em conjunto, mas não necessariamente, a uma taxa constante. O coeficiente de correlação de Spearman baseia-se nos valores classificados de cada variável, em vez de os dados brutos.

maiores dificuldades em constatar as diferenças significativas quando elas o são. Exemplo de alguns testes não-paramétricos: teste de Wilcoxon; teste de U Mann-Whitney; teste de Kruskal-wallis; teste de Qui-quadrado; teste de Friedman, entre outros (TRIOLA, 2008).

4.4.1.3 Estatística Multivariada

A análise multivariada permite obter dados que suportam tomadas de decisões mais assertivas. A análise multivariada são técnicas estatísticas que concomitantemente analisam múltiplas medidas (HAIR *et al.*, 2009). Assim:

Para ser considerada verdadeiramente multivariada, todas as variáveis devem ser aleatórias e inter-relacionadas de tal maneira que seus diferentes efeitos não podem ser significativamente interpretados em separado. [...] o objetivo da análise multivariada é medir, explicar e prever o grau de relação entre variáveis estatísticas [...] combinações múltiplas de variáveis. (HAIR *et al.*, 2009, p. 23).

Uma das técnicas multivariada utilizada neste estudo é a regressão múltipla, pois a análise envolve apenas uma variável dependente métrica, o *grau de institucionalização do Pacto*, que é considerada relacionada com duas ou mais variáveis métricas independentes. Para Hair *et al.* (2009 p. 33), “o objetivo da análise de regressão múltipla é prever as mudanças na variável dependente como resposta a mudanças nas variáveis independentes”.

A outra técnica que foi utilizada é a regressão logística, pois uma das variáveis dependentes é não-métrica, a adesão formal ao *Pacto*. Essa técnica é semelhante à análise de regressão múltipla no sentido de que uma ou mais variáveis independentes são usadas para prever uma única variável dependente. O que diferencia um modelo de regressão logística de uma regressão múltipla é que a variável dependente é não-métrica (HAIR *et al.*, 2009).

4.4.1.4 Estatística Bivariada

Quando não é possível utilizar as técnicas multivariadas, outra possibilidade é investigar as hipóteses através de técnicas estatística bivariadas, ou seja, utilizando somente duas variáveis. No estudo realizado, utilizamos duas técnicas: o teste não-paramétrico de Kruskal-Wallis e teste Chi-quadrado para tabelas de contingência (conhecido também como teste de independência).

A hipótese do teste de Kruskal-Wallis é de avaliar se as medianas da população são todos iguais contra as medianas não são todas iguais. Caso o p-valor seja inferior ao nível de significância estabelecido, pode ser dito que as

duas amostras possuem medianas diferentes, ou seja, as amostras vêm de populações diferentes (TRIOLA, 2008).

O teste de independência avalia a hipótese de que não há associação entre a variável linha e a variável coluna em uma tabela de contingência. A tabela de contingência é uma tabela na qual as frequências correspondem ao cruzamento das categorias das variáveis em estudo. Caso o p-valor seja inferior ao nível de significância estabelecido, pode ser dito que as variáveis são independente uma da outra, demonstrando a não associação das informações (TRIOLA, 2008).

Esse conjunto de técnicas estatísticas nos possibilitou ter uma visão das correlações existentes entre nossas variáveis dependentes e independentes. No entanto, como o número de observações é pequeno, visto que nosso universo de pesquisa é restrito às 27 UF brasileiras, os métodos quantitativos apresentam algumas limitações, assim, foi necessário, para analisarmos nossas hipóteses de pesquisa, recorrermos também a procedimentos qualitativos de pesquisa.

4.4.2 Procedimentos para coleta e análise dos dados qualitativos

A maior parte dos dados qualitativos desta pesquisa foram coletados no contexto do Encontro das Gestoras Estaduais do Pacto (cuja programação pode ser vista no ANEXO A), promovido pela Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (SPM/PR), nos dias 24 a 26 de fevereiro de 2014, em Brasília.

Fomos convidadas pela SPM/PR a participar desse encontro para realizar esta pesquisa e estivemos presentes durante os seus três dias de realização. No início do primeiro dia, a Secretaria de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres da SPM/PR anunciou nossa presença e pediu que nos apresentássemos, o que fizemos, explicitando os objetivos da tese e dizendo que faríamos anotações sobre o encontro para compor os dados de análise. Solicitamos também que aquelas que tivessem disponibilidade preenchessem um questionário sobre o Pacto nos seus estados e, se possível, nos concedessem uma entrevista sobre o tema (roteiros nos APÊNDICES C e D).

Assim, a coleta dos dados qualitativos incluiu:

- (a) *Entrevista semiestruturada com a responsável da Secretaria de Políticas para Mulheres da Presidência da República pelo Pacto.* No dia 17 de janeiro de 2014, realizamos uma entrevista semi-estrutura com a Secretária Adjunta⁵² de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres da SPM/PR (roteiro no Apêndice 1). A entrevista teve duração de cerca de 50 minutos e foi realizada em seu gabinete na SPM/PR, em Brasília, tendo sido gravada e transcrita para análise;
- (b) *Entrevistas semiestruturadas com as responsáveis pelo Pacto nos estados.* Foram realizadas entrevistas semi-estruturadas com 10 (dez) das gestoras representantes dos estados brasileiros que estiveram presentes: Acre, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Norte, Roraima, São Paulo e Tocantins. As entrevistas duraram cerca de 30 minutos, tendo sido gravadas e transcritas para análise. Informações sobre a trajetória das entrevistadas estão no Apêndice D;
- (c) Notas de campo das observações realizadas no Encontro das Gestoras Estaduais do *Pacto*, supracitado. Como não pudemos gravar o encontro, tomamos notas de campos que foram importantes para sistematizar as observações e complementar os demais dados.

⁵² Vale mencionar que solicitamos realizar a entrevista com a Secretária de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres da SPM/PR. No entanto, ela não pode nos atender e encaminhou o pedido para sua secretária adjunta responsável direta na SPM/PR pelo acompanhamento do *Pacto*. A demanda havia sido dirigida à Secretária, pois ela acompanhou o processo do *Pacto* desde sua concepção até hoje, enquanto a Secretária adjunta assumiu o cargo apenas alguns meses antes da realização da entrevista.

As entrevistas seguiram um roteiro (ver APÊNDICES A e B) elaborado de acordo com as hipóteses desta pesquisa e foram analisadas com base na metodologia de análise do conteúdo (BARDIN, 2011)⁵³, tendo por referência as categorias que orientam a pesquisa. Foram analisadas as seguintes categorias: (a) pertencimento político-partidário; (b) ideologia política; (c) políticas de enfrentamento à violência prévias ao *Pacto*; (d) dependência fiscal das UF em relação ao governo federal; (e) importância da participação social; (f) patriarcado e gênero.

Uma vez estabelecido o enquadre metodológico da presente pesquisa, dedicaremos o próximo capítulo, à análise dos dados.

⁵³ Análise de conteúdo é um conjunto de técnicas de análise de dados qualitativos, proposta inicialmente por L. Bardin, em 1977, baseada na categorização, na leitura crítica dos dados e na interpretação, buscando identificar seu sentido manifesto e latente (BARDIN, 2011). Em nossa pesquisa, realizamos a análise de conteúdo de forma manual, sem o uso de sistemas de informação, e a utilizamos para aprofundar na compreensão dos dados quantitativos.

5 FEDERALISMO E GÊNERO NA ADESÃO E INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PACTO NAS UNIDADES FEDERATIVAS BRASILEIRAS

Este capítulo é dedicado à análise dos dados empíricos, quantitativos e qualitativos, por meio dos quais buscamos investigar que fatores promoveram a adesão das Unidades Federativas (UF) brasileiras ao *Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres*, bem como aqueles que facilitaram a *institucionalização* desse *Pacto* nas respectivas UF. A análise será realizada considerando o enquadramento metodológico e teórico em que alicerçamos esta pesquisa, ou seja, tendo em vista a estruturação do federalismo brasileiro e uma perspectiva crítica de gênero. Avaliamos nessa pesquisa, de tal modo, dois conjuntos de fatores determinantes: os mecanismos federativos adotados pela União para facilitar essa adesão e a sua *institucionalização* e as questões de gênero que permearam esses processos.

Na primeira seção deste capítulo, classificaremos as UF a partir de nossas duas variáveis dependentes já descritas: (1) a adesão formal ao *Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres*, considerando para tanto a assinatura do Acordo de Cooperação Federativa entre a Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (SPM/PR) e o governo estadual e do Distrito Federal até março de 2009, meta prevista pela SPM/PR; e (2) o *grau de institucionalização do Pacto*, estabelecido por nós a partir de uma tipologia com a qual classificamos cada uma das UF como tendo um *grau de institucionalização* forte, médio ou fraco, tal como foi explicitado no capítulo 4.

Na segunda seção, investigaremos se cada uma de nossas hipóteses levantadas para explicar as diferenças existentes na adesão e no *grau de institucionalização* do *Pacto* nas e entre as UF. Para tanto, conforme apresentado no enquadramento metodológico, analisamos o impacto de sete variáveis independentes. São elas: governismo; ideologia política; existência de políticas prévias; dependência fiscal; relevância do Estado para implementação do *Pacto*; violência contra as mulheres como *proxy* da experiência de uma cultura baseada no patriarcado; e participação da sociedade civil.

5.1 Análise das variáveis dependentes: adesão e graus de institucionalização do Pacto

A seguir analisaremos como cada estado e o Distrito Federal podem ser classificados de acordo com as duas variáveis dependentes para, então, podermos analisar aqueles conjuntos de fatores que as explicam.

5.1.1 Adesão Formal ao Pacto

A assinatura do Acordo de Cooperação Federativa entre as Unidades Federativas (UF) brasileiras e o Governo federal foi o primeiro passo para a adesão ao *Pacto*. A meta da SPM/PR era pactuar com todos os estados até o ano de março de 2009. No entanto, no final do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o cenário era o seguinte: das 27 unidades da federação, 12 (doze) o fizeram antes dessa data. Entre os outros 14 (quatorze) estados remanescentes e o Distrito Federal, 10 (dez) assinaram o Acordo antes do fim do governo e 5 (cinco) o fizeram apenas durante o governo da presidenta Dilma Rousseff, como podemos verificar no quadro 6.

Quadro 6 - Assinatura do Acordo de Cooperação Federativa

(continua)

Estado/UF	Assinatura	Data	Anterior a março de 2009
Acre (AC)	SIM	14/04/2009	NÃO
Alagoas (AL)	SIM	23/07/2009	NÃO
Amapá (AP)	SIM	15/05/2009	NÃO
Amazonas (AM)	SIM	23/11/2009	NÃO
Bahia (BA)	SIM	30/06/2008	SIM
Ceará (CE)	SIM	18/12/2008	SIM
Distrito Federal (DF)	SIM	05/03/2010	NÃO
Espírito Santo (ES)	SIM	17/12/2008	SIM
Goiás (GO)	SIM	24/03/2009	SIM
Maranhão (MA)	SIM	08/07/2008	SIM
Mato Grosso (MT)	SIM	31/10/2010	NÃO
Mato Grosso do Sul (MS)	SIM	05/03/2009	SIM
Minas Gerais (MG)	SIM	26/11/2008	SIM
Pará (PA)	SIM	07/12/2007	SIM
Paraíba (PB)	SIM	24/07/2009	NÃO
Paraná (PR)	SIM	24/11/2010	NÃO

Quadro 6 - Assinatura do Acordo de Cooperação Federativa

(conclusão)

Estado/UF	Assinatura	Data	Anterior a março de 2009
Pernambuco (PE)	SIM	02/09/2008	SIM
Piauí (PI)	SIM	09/09/2009	NÃO
Rio de Janeiro (RJ)	SIM	23/11/2007	SIM
Rio Grande do Norte (RN)	SIM	12/08/2009	NÃO
Rio Grande do Sul (RS)	SIM	03/05/2011	NÃO
Rondônia (RO)	SIM	24/09/2010	NÃO
Roraima (RR)	SIM	16/11/2009	NÃO
Santa Catarina (SC)	SIM	24/11/2010	NÃO
São Paulo (SP)	SIM	25/11/2008	SIM
Sergipe (SE)	SIM	21/07/2009	NÃO
Tocantins (TO)	SIM	02/12/2008	SIM

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados retirados do *site* da Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (www.spm.gov.br) e do Relatório da CPMI da Violência contra as Mulheres (2013).

O Rio de Janeiro, estado de origem da ex-ministra da SPM/PR Nilcéia Freire, foi primeiro a assinar o Acordo, seguido pelo estado do Pará. Ambos assinaram no ano de 2007. No primeiro semestre de 2008, houve a assinatura apenas da Bahia, no mês de junho. Outros sete estados assinaram em 2008. Nenhum estado da região Sul do país assinou o Acordo antes da meta prevista.

No ano de 2014, todas as UF tinham assinado o *Pacto* com o governo federal. No entanto, apenas doze estados o fizeram antes de março de 2009, data estabelecida como meta para adesão pela SPM/PR.

Ainda nesse capítulo, analisaremos quais fatores podem explicar essas diferenças na adesão formal ao *Pacto*.

5.1.2 Graus de Institucionalização do Pacto nas Unidades Federativas Brasileiras

A segunda variável dependente com a qual trabalharemos é o *grau de institucionalização do Pacto*. Para operacionalizá-la estabelecemos três graus de classificação: fraca, média ou forte. O *grau de institucionalização* é uma variável complexa e composta, como vimos, pelos seguintes indicadores:⁵⁴

⁵⁴ Uma condição colocada pela SPM/PR para a institucionalização do Pacto é existência de um Projeto Básico Integral (PBI), que é o documento que apresenta o planejamento das ações do

- a) Tipo de Mecanismo Institucional de Políticas para Mulheres (MIM) na UF;
- b) vinculação institucional no MIM na hierarquia governamental;
- c) existência de Câmara Técnica Estadual (CTE);
- d) resposta ao questionário de monitoramento do *Pacto*;
- e) existência de Plano Estadual de Políticas para Mulheres.

Para cada um desses indicadores, que foram apresentados no enquadramento metodológico desta pesquisa e serão retomados mais detalhadamente a seguir, estabelecemos uma escala na qual pontuamos cada um deles a partir daquele que consideramos como sendo seu grau de importância no processo de institucionalização do *Pacto*. Assim, para trabalhar nossa tipologia de pesquisa, após levantarmos os dados por estado, estabelecemos critérios de pontuação para sua classificação de acordo com os tipos encontrados e classificamos o grau de institucionalização como fraco, médio ou forte. A análise desses indicadores e o *grau de institucionalização do Pacto* em cada UF serão apresentados nas próximas subseções deste capítulo.

5.1.2.1 Mecanismos Institucionais de Políticas para Mulheres (MIM)

Reputamos que a existência de Mecanismos Institucionais de Políticas para Mulheres (MIM) é um indicador fundamental para determinar o *grau de institucionalização do Pacto*, visto que são estes mecanismos os responsáveis por desenvolver e coordenar as políticas para mulheres nos três níveis de governo. Vale ressaltar que um dos objetivos do *Pacto*, presente reiteradamente no discurso das representantes da SPM/PR,⁵⁵ é o de fortalecer a institucionalização política das questões e as demandas das mulheres e de

Pacto no estado. No entanto, não consideraremos essa como uma variável de análise, pois, de acordo com os dados divulgados pela SPM/PR, todas as UF apresentaram o PBI, portanto não há variação (Fonte: www.spm.gov.br).

⁵⁵ Retomaremos este ponto no próximo capítulo, no qual analisaremos as entrevistas e observações realizadas com representantes da SPM/PR.

gênero. Para tanto, a estratégia adotada foi a de se criar ou tentar consolidar os MIM nos estados e municípios brasileiros (CAMPOS *et al.*, 2009).

Embora os MIM tenham grande relevância para a institucionalização de políticas para mulheres, especialmente do *Pacto*, temos de analisá-los com cautela, pois o conceito de Mecanismos Institucionais de Políticas para as Mulheres é amplo. São designados como MIM qualquer organismo governamental que seja responsável por implementar, coordenar e articular as políticas para mulheres em determinado território. Todavia, a mera existência de um MIM não garante que ele tenha condições reais de executar todas as suas responsabilidades. Um primeiro aspecto que deve ser considerado é o “tipo de MIM”, visto que há no Brasil tanto secretarias estaduais exclusivamente responsáveis pelas políticas para mulheres quanto outros formatos nos quais o Mecanismo Institucional de Políticas para Mulheres é apenas uma assessoria ou uma diretoria de caráter meramente consultivo e sem autonomia política, tampouco orçamentária.

Assim, o primeiro indicador que consideramos foi o “tipo de MIM”. Em nossa escala de análise atribuímos, como vimos na metodologia de pesquisa, a pontuação baseado no tipo de organismo, pressupondo-se graus diferenciados de capacidade para influenciar na gestão e na efetivação de políticas para as mulheres:

- À UF que não tiver MIM será atribuído 0 (zero) ponto;
- À UF tiver um serviço, assessoria, superintendência ou diretoria será atribuído 1 (um) ponto;
- À UF que tiver coordenadoria serão atribuídos 2 (dois) pontos;
- E à UF que tiver uma Secretaria de Estado da Mulher, mesmo se for uma secretaria em conjunto com a Secretaria de Igualdade Racial, serão atribuídos 3 (três) pontos.

Vejamos, no quadro 7, um panorama dos tipos de MIM existentes nas UF brasileiras.⁵⁶ Nesta pesquisa são utilizados os dados relativos ao ano de 2010, no entanto, para fins de comparação e compreensão da evolução histórica da política, apresentamos também as informações do ano de 2014.

Quadro 7 - Tipos de MIM

(continua)

Estado/UF	Tipo de Mecanismo 2010	Tipo de Mecanismo 2014
AC	Assessoria	Secretaria de Estado de Políticas para as Mulheres
AL	Secretaria Estadual da Mulher, da Cidadania e dos Direitos Humanos	Secretaria de Estado da Mulher, Cidadania e Direitos Humanos
AP	Secretaria Extraordinária	Secretaria Extraordinária de Políticas para as Mulheres
AM	Serviço	Coordenadoria Estadual dos Serviços de Atenção em Defesa dos Direitos da Mulher
BA	Superintendência	Secretaria de Políticas para as Mulheres do Estado da Bahia
CE	Coordenadoria	Coordenadoria Especial de Políticas para as Mulheres
DF	Coordenadoria	Subsecretaria de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres
ES	Não tem	<u>Não tem</u> (os assuntos são tratados pela Subsecretaria de Movimentos Sociais)
GO	Secretaria de Estado de Políticas para Mulheres e Promoção da Igualdade Racial	Secretaria de Estado de Políticas para as Mulheres e Promoção à Igualdade Racial
MA	Secretaria de Estado da Mulher	Secretaria de Estado da Mulher
MT	Superintendência	Superintendência de Políticas para as Mulheres
MS	Coordenadoria	Subsecretaria de Políticas para as Mulheres
MG	Coordenadoria	Coordenadoria de Políticas para as Mulheres e Gestora do Pacto Nacional
PA	Coordenadoria	Coordenadoria de Promoção de Direitos da Mulher
PB	Secretaria	Secretaria da Mulher e da Diversidade Humana
PR	Não tem	<u>Não tem</u> (os assuntos são tratados pela Diretoria Adjunta do Departamento de Direitos Humanos e Cidadania)
PE	Secretaria de Políticas para as Mulheres	Secretaria de Políticas para as Mulheres
PI	Diretoria	Coordenadoria de Políticas para as Mulheres

⁵⁶ Note-se que as mudanças de governo que ocorreram em 2011 acarretaram em mudanças nos tipos de MIM.

Quadro 7 - Tipos de MIM

(conclusão)

Estado/UF	Tipo de Mecanismo 2010	Tipo de Mecanismo 2014
RJ	Superintendência	Subsecretaria de Políticas para as Mulheres e Gestora do Pacto Nacional
RN	Coordenadoria	Coordenadoria
RS	Coordenadoria	Secretaria de Políticas para as Mulheres
RO	Assessoria	Assessoria
RR	Não tem	<u>Não tem</u> (os assuntos são tratados pela Gerência de Políticas Estratégicas e Direitos Humanos)
SC	Coordenadoria	Coordenadoria de Políticas para as Mulheres
SP	Não tem	<u>Não tem</u> (os assuntos são tratados pela presidente do Conselho da Condição Feminina)
SE	Coordenadoria	Coordenadoria
TO	Superintendência	Diretoria de Políticas para as Mulheres

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados retirados do *site* da Secretaria de Políticas para as mulheres (www.spm.gov.br), acesso em 15/11/2011, e de dados de 2014 enviados à pesquisadora diretamente pela SPM/PR.

Tanto em 2010 quanto em 2014, apenas quatro estados não tinham MIM: Espírito Santo, Paraná, Roraima e São Paulo. Em 2010 apenas seis contavam com uma Secretaria de Estado: Alagoas, Amapá, Goiás, Maranhão, Paraíba e Pernambuco. Em nossa análise, consideramos os dados de 2010, mas vale destacar que em 2014 mais três estados passaram a ter secretarias: Acre, Bahia e Rio Grande do Sul. Os demais contam com coordenadorias ou outros tipos de organismos, por sua vez, menos relevantes para a estrutura de governo.

A existência desses mecanismos, especialmente se são estruturas tais como Secretarias de Estado, pode tornar essa política mais perene e mais difícil de ser descartada com as consecutivas mudanças de governo e de conjuntura política. A consolidação desses mecanismos visa, pois, garantir que a política de enfrentamento à violência contra as mulheres torne-se uma política de Estado, e não apenas seja caracterizada como uma política de determinados governos.

Como podemos notar, o número de MIM estaduais está crescendo e o seu “tipo” também está mudando, ao longo do tempo vem aumentando o número de secretarias e coordenadorias, diferentemente de outros tipos de organismos vinculados a essas políticas. No entanto, ainda existem muitos MIM que estão numa posição pouco estratégica dentro dos governos, são diretorias, serviços,

assessorias e outros equipamentos públicos de menor relevância para o executivo estadual.

5.1.2.2 Vinculação do MIM na hierarquia governamental

A vinculação institucional do MIM na hierarquia do governo estadual indica o seu nível de autonomia política e a importância com que o mesmo é percebido e tratado na estrutura governamental (CAMPOS *et al.*, 2009; PARADIS, 2013). Uma secretaria de governo que responde diretamente ao gabinete do(a) governador(a) teria, portanto, mais autonomia para a tomada de decisão do que uma assessoria que responde a uma subsecretaria. No entanto, essa informação tem de ser trabalhada de forma conjunta com a informação anterior, na qual vimos o “tipo” de organismo institucional, pois uma assessoria ligada ao gabinete pode não ter nenhum tipo de autonomia ou de influência na agenda governamental. No quadro 8, podemos ver como se encontrava, no ano de 2010, a vinculação dos MIM estaduais brasileiros.

Quadro 8 - Vinculação Institucional dos MIM na hierarquia governamental

Estado/UF	Vinculação no Organograma – 2010
AC	Gabinete
AL	Gabinete
AP	Secretaria Especial de Desenvolvimento Social
AM	Secretaria de Estado de Assistência Social
BA	Secretaria de Promoção da Igualdade
CE	Gabinete
DF	Secretaria de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania
ES	Não tem
GO	Gabinete
MA	Gabinete
MT	Secretaria de Estado de Administração
MS	Secretaria de Governo
MG	Secretaria de Estado do Trabalho e Desenvolvimento Social
PA	Secretaria Estadual de Justiça e Direitos Humanos
PB	Gabinete
PR	Não tem
PE	Gabinete
PI	Secretaria de Assistência Social e Cidadania
RJ	Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos
RN	Secretaria da Justiça e da Cidadania
RS	Gabinete
RO	Secretaria de Estado da Assistência Social
RR	Não tem
SC	Gabinete
SP	Não tem
SE	Secretaria de Estado da Inclusão, Assistência e Desenvolvimento Social
TO	Secretaria Estadual de Cidadania e Justiça

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados retirados do site da Secretaria de Políticas para as mulheres (www.spm.gov.br), acesso em 15/11/2011.

Em 2010, oito MIM estavam vinculados diretamente ao Gabinete do(a) governador(a). Destes, seis eram Secretarias de governo, ou Secretarias extraordinárias. O Acre tinha uma assessoria vinculada ao gabinete e no mandato seguinte, foi criada uma Secretaria estadual. Em Santa Catarina, a Coordenadoria da Mulher estava diretamente ligada ao gabinete. A esses estados foram atribuídos, em nossa escala, 2 (pontos).

Em 15 estados, os MIM estavam vinculados a outra Secretaria. No Amapá, Amazonas, Minas Gerais, Piauí, Rio de Janeiro, Rondônia, Sergipe os MIM estão vinculados à pasta de Assistência ou Desenvolvimento Social. No Distrito Federal, Pará, Rio Grande do Norte, Tocantins, à Secretaria da Justiça. No Mato Grosso do Sul, à Secretaria de governo e, no Mato Grosso, à Secretaria de Administração.

5.1.2.3 Existência de Câmara Técnica Estadual de Gestão e Monitoramento do Pacto

Com o objetivo de planejamento e execução das ações para a implementação do Pacto nos três níveis de governo, foram previstas, em seu desenho, a criação de Câmaras Técnicas de Gestão e Monitoramento. A Câmara Técnica deve necessariamente ser intersetorial, tanto no que se refere à representação de diferentes setores quanto no que diz respeito à definição de ações que incluam os diferentes atores sociais envolvidos no enfrentamento do problema. Uma de suas competências fundamentais é o fortalecimento da rede estadual de atendimento local às mulheres em situação de violência, ou sua constituição, onde não houver (SPM/PR, 2011, p.61). Assim, a existência e a atuação da Câmara Técnica Estadual (CTE) são condições fundamentais para caracterizar se um estado aderiu de modo mais efetivo ao *Pacto*.

A SPM/PR (2011) definiu que a CTE deve ser coordenada pelo Mecanismo Institucional de Políticas para Mulheres (MIM) do estado, tendo a responsabilidade de elaborar o Projeto Básico Integral (PBI) e de garantir a execução do *Pacto* no estado, bem como monitorá-lo e avaliá-lo. A CTE deve ser composta, no mínimo, por representantes dos seguintes órgãos: 3 (três) esferas de governo (União, estado, Distrito Federal e municípios), das

Secretarias Estaduais envolvidas no Pacto, dos Conselhos de Direitos da Mulher, da sociedade civil, das universidades, do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública. Não há diretrizes, todavia, sobre como essas representações devem ser escolhidas, deixando-se a cargo dos MIM estabelecerem os próprios critérios.

A existência da Câmara Técnica Estadual é condição *sine qua non* para a institucionalização do *Pacto* no estado. No entanto, ainda não existem informações confiáveis sobre a atuação dessas CTE no país. Elas são um mecanismo inovador na gestão de políticas intersetoriais, mas ainda são muito recentes e não existem pesquisas que tenham se debruçado sobre elas para compreender melhor sua atuação. Então, consideramos para a composição dessa variável apenas se o estado tinha ou não a CTE, conforme podemos ver no quadro 9.

Da mesma forma que fizemos com os MIM, utilizamos os dados de 2010, mas apresentamos os de 2014, para demonstrar as mudanças que ocorreram nos últimos anos. Assim, as UF que não tinham CTE em 2010 são pontuadas com 0 (zero) em nossa escala, para estabelecer a *Institucionalização do Pacto* nos estados. Àqueles estados que tinham CTE à época serão atribuídos 2 (dois) pontos, visto sua relevância para o desenvolvimento do *Pacto* no próprio estado.

Quadro 9 - Câmara Técnica Estadual 2010 e 2014

(continua)

Estado/UF	Câmara Técnica Estadual 2010	Câmara Técnica Estadual 2014
AC	SIM	SIM
AL	NÃO	SIM
AP	SIM	SIM
AM	SIM	SIM
BA	SIM	SIM
CE	NÃO	SIM
DF	NÃO	SIM

⁵⁷ Nas entrevistas que realizamos com as gestoras estaduais do *Pacto*, perguntamos sobre a atuação da Câmara Técnica, número de reuniões, funcionamento, participantes etc. As informações que obtivemos podem iluminar a análise qualitativa que propomos aqui, mas essas não são suficientes para compor nossa tipologia de classificação do *grau de institucionalização do Pacto*.

Quadro 9 - Câmara Técnica Estadual 2010 e 2014

(conclusão)

Estado/UF	Câmara Técnica Estadual 2010	Câmara Técnica Estadual 2014
ES	SIM	SIM
GO	SIM	SIM
MA	SIM	SIM
MT	SIM	SIM
MS	SIM	SIM
MG	SIM	SIM
PA	SIM	SIM
PB	SIM	SIM
PR	NÃO	NÃO
PE	SIM	SIM
PI	SIM	SIM
RJ	SIM	SIM
RN	SIM	SIM
RS	NÃO	SIM
RO	NÃO	NÃO
RR	SIM	SIM
SC	NÃO	NÃO
SP	SIM	SIM
SE	SIM	SIM
TO	SIM	SIM

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados retirados do site da Secretaria de Políticas para as mulheres (www.spm.gov.br), acesso em 15/11/2011 e em 23/06/14

Em sete UF, as CTE não haviam sido constituídas até o ano de 2010, lembrando que nessa data todas as UF, exceto o Rio Grande do Sul, já tinham assinado o Acordo de Cooperação Federativa com o governo federal para o estabelecimento do *Pacto*. Considerando-se que a Câmara Técnica foi definida pela SPM/PR como um requisito obrigatório para a adesão ao *Pacto*, este número é bastante significativo. Dessas sete UF, quatro instituíram a CTE até 2014, após a mudança de governo ocorrida em 2011. Essas UF foram: Alagoas, Ceará, Distrito Federal e Rio Grande do Sul. Outros três estados seguem sem ter uma CTE: Rondônia, Paraná e Santa Catarina.

5.1.2.4 Resposta ao questionário de monitoramento do Pacto pelos estados e Distrito Federal

Outro indicador que utilizamos para compor a variável dependente, refere-se à resposta de gestoras estaduais ao questionário de monitoramento do Pacto. Esse questionário é o principal instrumento proposto pela SPM/PR com o objetivo acompanhar as ações do *Pacto* nos estados e para subsidiar a tomada de decisões. No questionário são coletadas informações sobre a gestão e

institucionalização do *Pacto*, tais como a capilaridade e autonomia dos MIM, os mecanismos de controle social e a Câmara Técnica, e sobre cada um dos eixos estruturantes do *Pacto* (CAMPOS *et al.*, 2009).

Embora não seja um item considerado como uma etapa decisiva para a adesão, a resposta ao questionário de monitoramento do *Pacto* pode nos dar bons indícios de sua institucionalização nos estados, pois a resposta a esse documento demonstra o comprometimento do estado com a transparência de suas ações e exige que se tenha informações organizadas para serem reportadas à SPM/PR.

O instrumento de monitoramento estava previsto para ser aplicado aos estados desde o início do processo de adesão, como parte do processo de “prestação de contas”, uma vez que o monitoramento auxilia na tomada de decisões e possibilita que sejam feitas intervenções para a solução de problemas, garantindo-se melhores resultados.

No quadro 10, apresentamos quais UF responderam e quais não responderam ao questionário de monitoramento do *Pacto*, lembrando que foi atribuído 1 (um) ponto aos estados que responderam ao questionário e 0 (zero) aqueles que não responderam.

Quadro 10 - Resposta ao questionário de monitoramento do Pacto

(continua)

Estado/UF	Resposta ao Questionário de Monitoramento do Pacto – 2010
AC	SIM
AL	SIM
AP	SIM
AM	SIM
BA	SIM
CE	SIM
DF	NÃO
ES	SIM
GO	SIM
MA	SIM
MT	NÃO
MS	SIM
MG	NÃO

Quadro 10 - Resposta ao questionário de monitoramento do Pacto
(conclusão)

Estado/UF	Resposta ao Questionário de Monitoramento do Pacto – 2010
PA	SIM
PB	SIM
PR	NÃO
PE	SIM
PI	SIM
RJ	SIM
RN	NÃO
RS	SIM
RO	SIM
RR	SIM
SC	NÃO
SP	SIM
SE	SIM
TO	SIM

Fonte: Formulação própria a partir de dados retirados do site da Secretaria de Políticas para as mulheres (www.spm.gov.br) em 15/11/11

Como podemos ver no quadro 9, seis UF não encaminharam o questionário respondido à SPM/PR: Distrito Federal, Mato Grosso, Minas Gerais, Paraná, Rio Grande do Norte e Santa Catarina. O governo federal não foi, portanto, reportado oficialmente sobre as ações do *Pacto* que, porventura, foram realizadas nessas UF.

5.1.2.5 **Existência de Plano Estadual de Políticas para Mulheres**

Finalmente, o último indicador que compõe a variável dependente de *grau de institucionalização do Pacto* é a existência de um Plano Estadual de Políticas para Mulheres. Embora não esteja diretamente ligado ao *Pacto*, o Plano é um documento oficial de governo do respectivo estado que explicita ações, programas e serviços e estabelece as metas que deverão ser executadas, em média, no período de três anos, assumindo-se, portanto, formalmente um compromisso com a sociedade acerca do tema. Em nossa escala, foi atribuído 0 (zero) e 2 (dois) pontos, respectivamente, àquelas UF que não tinham e às tinham Plano Estadual no ano de 2010. Vejamos a situação da presença desses Planos no quadro 11

Quadro 11 - Existência de Plano Estadual de Políticas para Mulheres

Estado	Existência de Plano Estadual de Políticas para Mulheres – 2010
AC	NÃO
AL	NÃO
AP	SIM
AM	SIM
BA	SIM
CE	NÃO
DF	NÃO
ES	NÃO
GO	SIM
MA	SIM
MT	NÃO
MS	NÃO
MG	NÃO
PA	SIM
PB	NÃO
PR	NÃO
PE	SIM
PI	NÃO
RJ	NÃO
RN	SIM
RS	NÃO
RO	NÃO
RR	NÃO
SC	NÃO
SP	NÃO
SE	NÃO
TO	NÃO

Fonte: IBGE (2013)

Em 2010, apenas sete estados tinham um Plano Estadual de Políticas para as Mulheres, e todos eles contemplavam, à época, a questão e as políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres. Em 2012, esse número subiu para 12, pois Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraíba, Sergipe e Tocantins lançaram seus Planos Estaduais, conforme compromisso assumido na 3ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, em 2011. O Maranhão tinha um Plano com vigência até 2011 e não construiu ainda outro Plano. *Os graus de institucionalização das UF*

Atribuímos, conforme a metodologia proposta, uma pontuação a cada indicador de adesão de cada UF brasileira. Somando-se os pontos por UF, chegamos ao resultado final de classificação em pontos *da institucionalização do Pacto*, conforme apresentado no quadro 12.

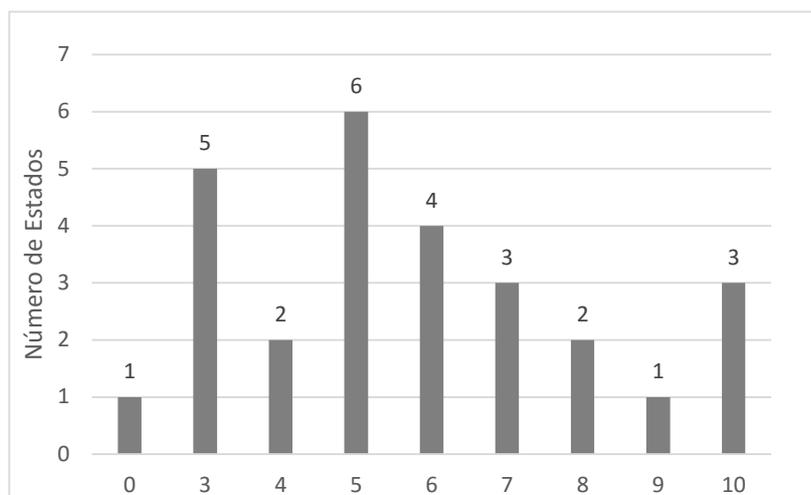
Quadro 12 – Pontuação obtida pelas UF de acordo com a tipologia de *institucionalização do Pacto*

Pontuação Obtida	Estados/UF
0 pontos	Paraná
3 pontos	Distrito Federal
	Espírito Santo
	Rondônia
	Roraima
	São Paulo
4 pontos	Mato Grosso
	Santa Catarina
5 pontos	Ceará
	Minas Gerais
	Piauí
	Rio de Janeiro
	Rio Grande do Sul
	Tocantins
6 pontos	Acre
	Alagoas
	Mato Grosso do Sul
	Sergipe
7 pontos	Amazonas
	Bahia
	Rio Grande do Norte
8 pontos	Pará
	Paraíba
9 pontos	Amapá
10 pontos	Goiás
	Maranhão
	Pernambuco

Fonte: Elaborado pela autora

Para visualizarmos melhor a distribuição das UF de acordo com a sua respectiva pontuação, apresentamos os dados também em forma gráfica, conforme Gráfico 1.

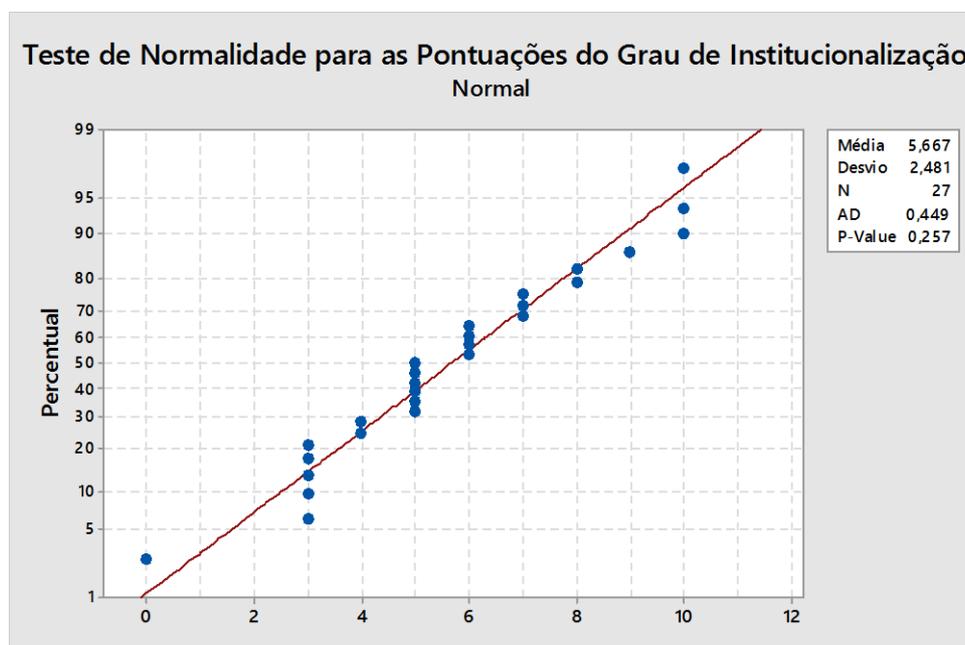
Gráfico 1 – Distribuição dos pontos do Grau de Institucionalização do Pacto entre as UF



Fonte: Elaborado pela autora e por Gabriel Vinícius Fonseca ⁵⁸

A distribuição dos pontos se aproxima de uma curva normal, porém como o número de observações é pequeno, não podemos assumir estatisticamente que os dados seguem, de fato, uma distribuição normal de probabilidades (teste Anderson-Darling com p -valor $< 0,10$), como podemos ver no gráfico 2.

Gráfico 2 – Teste de normalidade da distribuição da pontuação do grau de institucionalização do Pacto nas UF



Fonte: Elaborado pela autora e por Gabriel Vinícius Fonseca

⁵⁸ Mestre em estatística (UFMG).

Desse modo, em alguns testes aplicados aos dados utilizamos as técnicas não paramétricas⁵⁹. Todavia, para os modelos de regressão (linear e logístico), em nossa análise, foi assumido que os dados seguiriam sim uma distribuição normal, com o cuidado de se fazer a verificação do respectivo ajuste, de acordo com os critérios de análise dos resíduos (vide APÊDICE E).

A partir dessa distribuição, criamos afinal uma tipologia na qual classificamos estabelecemos três *graus diferentes de institucionalização do Pacto*: forte, médio e fraco. Apresentamos a seguir, no quadro 13, como cada Unidade da Federação foi classificada de acordo com essa tipologia.

Quadro 13 – Classificação das UF segundo o *grau de institucionalização do Pacto*

FORTE	MÉDIO	FRACO
Amapá Goiás Maranhão Pará Paraíba Pernambuco	Acre Alagoas Amazonas Bahia Ceará Mato Grosso do Sul Minas Gerais Piauí Rio de Janeiro Rio Grande do Norte Rio Grande do Sul Sergipe Tocantins	Distrito Federal Espírito Santo Mato Grosso Paraná Rondônia Roraima Santa Catarina São Paulo

Fonte: Elaborado pela autora.

Vale ressaltar que o que temos apresentado aqui é um retrato da classificação desse grau relativo aos anos de 2007 a 2010, se considerarmos as informações dos anos do próximo mandato dos governos estaduais, ou seja de 2011 a 2014, provavelmente os *graus de institucionalização do Pacto* nas UF mudaria⁶⁰. Assim, à época, das 27 UF brasileiras, de acordo com a nossa

⁵⁹ Cf. Capítulo 4.

⁶⁰ Isso pode ser claramente constatado nos casos do Rio Grande do Sul e do Distrito Federal. Se considerarmos as informações de 2012, ambos seriam classificados como tendo um *grau de institucionalização* “forte”. A principal mudança que ocorreu nesses dois estados, nesse período, foi a troca dos governantes estaduais. Seria interessante se fazer um estudo comparado desses dois períodos, no entanto, essa estratégia não foi possível nesta Tese, e isso se deu, basicamente, por não termos tido acesso a dados comparáveis mais atualizados para cada indicador. Mesmo assim, apesar dessa limitação evidente, fizemos um exercício para verificar as

tipologia, 06 (seis) estados tiveram *grau de institucionalização* forte, 13 (treze) grau médio e 8 (oito) um grau fraco. Podemos notar que entre os estados de grau forte de institucionalização do *Pacto*, há estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e nenhum estado do Sul e do Sudeste.

Nas entrevistas semiestruturadas que realizamos com as gestoras estaduais do *Pacto*, como componente da parte qualitativa dessa pesquisa, foi possível contemplar gestoras de estados classificados em cada um dos três *graus de institucionalização do Pacto*: a) Forte – Goiás e Maranhão; b) Médio – Acre, Ceará, Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Norte, Tocantins; c) Fraco – Espírito Santo, Roraima e São Paulo. Vamos nos debruçar, na parte dessa análise qualitativa, a entender melhor algumas condições específicas e pontuais que podem, por sua vez, estar subjacentes a essa classificação e podem iluminá-la melhor.

Finalmente, se cruzarmos o *grau de institucionalização* com a adesão formal, chegamos à síntese apresentada no quadro 14.

Quadro 14 – A adesão formal e o *grau de institucionalização do Pacto* nas UF
(continua)

Estado/UF	Assinatura do Acordo de Cooperação Federativa anterior a março de 2009	Grau de Institucionalização (forte, médio, fraco)
Acre (AC)	NÃO	MÉDIO
Alagoas (AL)	NÃO	MÉDIO
Amapá (AP)	NÃO	FORTE
Amazonas (AM)	NÃO	MÉDIO
Bahia (BA)	SIM	MÉDIO
Ceará (CE)	SIM	MÉDIO
Distrito Federal (DF)	NÃO	FRACO
Espírito Santo (ES)	SIM	FRACO
Goiás (GO)	SIM	FORTE
Maranhão (MA)	SIM	FORTE
Mato Grosso (MT)	NÃO	FRACO
Mato Grosso do Sul (MS)	SIM	MÉDIO
Minas Gerais (MG)	SIM	MÉDIO
Pará (PA)	SIM	FORTE
Paraíba (PB)	NÃO	FORTE

condições de algumas dessas mudanças. Esse esforço pode ser encontrado no Apêndice F dessa Tese.

Quadro 14 – A adesão formal e o grau de institucionalização do Pacto nas UF

(conclusão)

Estado/UF	Assinatura do Acordo de Cooperação Federativa anterior a março de 2009	Grau de Institucionalização (forte, médio, fraco)
Paraná (PR)	NÃO	FRACA
Pernambuco (PE)	SIM	FORTE
Piauí (PI)	NÃO	MÉDIO
Rio de Janeiro (RJ)	SIM	MÉDIO
Rio Grande do Norte (RN)	NÃO	MÉDIO
Rio Grande do Sul (RS)	NÃO	MÉDIO
Rondônia (RO)	NÃO	FRACO
Roraima (RR)	NÃO	FRACO
Santa Catarina (SC)	NÃO	FRACO
São Paulo (SP)	SIM	FRACO
Sergipe (SE)	NÃO	MÉDIO
Tocantins (TO)	SIM	MÉDIO

Fonte: Elaborado pela autora.

Como pudemos notar, os resultados apresentados no quadro 13, não nos permitem afirmar a presença de alguma uma correlação entre as nossas duas variáveis dependentes. Assim temos que considerar que aqueles fatores que explicam uma destas podem não ser responsável por explicar a outra. Dessa forma, torna-se premente e necessário o teste de cada uma das variáveis independentes para cada variável uma das variáveis dependentes consideradas nesse estudo.

Na próxima seção, analisaremos, quantitativa e qualitativamente, cada uma das variáveis independentes buscando compreender que fatores facilitaram a adesão e institucionalização do *Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres* nas Unidades Federativas brasileiras.

5.2 Análise quantitativa das variáveis independentes: fatores que facilitaram a adesão e a institucionalização do Pacto

Como vimos no enquadramento metodológico desta pesquisa, para investigar nossas hipóteses, construímos sete variáveis independentes, retomadas no quadro 15, que serão analisadas a seguir.

Quadro 15 – Síntese das variáveis de pesquisa

Variáveis dependentes	V1	Assinatura do acordo de cooperação federativa entre a UF a SPM/PR até março de 2009.
	V2	Tipo de MIM existente no estado.
	V3	Vinculação institucional do MIM a hierarquia governamental.
	V4	Existência de Câmara Técnica Estadual em 2010.
	V5	O estado ter respondido ao questionário de monitoramento do Pacto.
	V6	Existência de Plano Estadual de Políticas para as Mulheres.
	V7	Soma das pontuações das variáveis anteriores.
	V8	Grau de Institucionalização: forte, médio ou fraco.
Variáveis independentes	V9	O Conselho Estadual dos Direitos das Mulheres ser anterior a 2007.
	V10	O partido do governo estadual era da base aliada do governo federal (2007-2010).
	V11	O partido do governo estadual ser alinhado à esquerda ou centro-esquerda (2007-2010).
	V13	Número de movimentos e associações de mulheres atuantes no estado.
	V14	Taxa de homicídios de mulheres no estado (2007).
	V15	Taxa de estupro no estado (2008).
	V17	Percentual das transferências para ações de enfrentamento à violência em relação às transferências totais (exceto os encargos especiais) (2007 a 2009)
	V18	Percentual do orçamento total que advém de transferências federais (2007 a 2009)
	V19	Estado considerado prioritário pela SPM/PR para adesão ao Pacto.

Fonte: Elaborado pela autora

Tomamos a análise estatística dos dados como ponto de partida, o que nos permite ter uma visão geral da correlação dessas variáveis independentes com as variáveis dependentes. Apresentamos, assim, no Quadro 16, uma síntese dos dados referentes a todas as variáveis trabalhadas nesta pesquisa. Esse quadro objetiva proporcionar uma visão do conjunto dos dados,⁶¹ necessária para a realização da análise estatística que propomos. Na próxima seção deste capítulo, esses dados são retomados de forma desagregada, com a finalidade de imprimir mais profundidade na análise de cada uma de nossas hipóteses de pesquisa.

⁶¹ Na próxima seção explicaremos detalhadamente como chegamos a cada um desses dados, bem como suas fontes.

Quadro 16 – Síntese dos dados da pesquisa

UF	Variáveis dependentes			Variáveis independentes				
	Assinatura do Acordo de Cooperação Federativa anterior a março de 2009	Grau de Institucionalização (forte, médio, fraco)	Partido pertence a coalização da base aliada do governo federal (2007-2010)?	Partido de esquerda (2007-2010)?	CEDIM (Ano de Criação anterior a 2007)	% da receita total que advém de transferências federais (2007 a 2009)	% das transferências federais destinada ao enfrentamento à violência (2007 a 2009)	Estado priorizado pela SPM/PR para a adesão a Pacto
AC	NÃO	MÉDIO	S	S	N	65,29656172	0,031288095	N
AL	NÃO	MÉDIO	N	N	S	49,55142037	0,001888982	N
AP	NÃO	FORTE	S	S	S	26,74261229	0,011183348	N
AM	NÃO	MÉDIO	S	N	S	81,2185196	0,111958935	S
BA	SIM	MÉDIO	S	S	N	31,57985932	0,016310244	S
CE	SIM	MÉDIO	S	S	S	33,32693426	0,026185275	S
DF	NÃO	FRACO	N	N	N	11,19689324	0,055616146	S
ES	SIM	FRACO	S	N	S	18,11315419	0	S
GO	SIM	FORTE	S	S	N	18,04619494	0,02421184	N
MA	SIM	FORTE	S*	S	S	51,45224876	0,068010638	N
MT	NÃO	FRACO	S	S	S	21,91461317	0	N
MS	SIM	MÉDIO	S	S	S	13,89346211	0,076058388	S
MG	SIM	MÉDIO	N	N	S	14,92218799	0,033915282	S

Quadro 16 – Síntese dos dados da pesquisa

UF	Variáveis dependentes			Variáveis independentes				
	Assinatura do Acordo de Cooperação Federativa anterior a março de 2009	Grau de Institucionalização (forte, médio, fraco)	Partido pertence a coalização da base aliada do governo federal (2007-2010)?	Partido de esquerda (2007-2010)?	CEDIM (Ano de Criação anterior a 2007)	% da receita total que advém de transferências federais (2007 a 2009)	% das transferências federais destinada ao enfrentamento à violência (2007 a 2009)	Estado priorizado pela SPM/PR para a adesão a Pacto
PA	SIM	FORTE	S	S	S	38,53053033	0,088710772	S
PB	NÃO	FORTE	N	N	S	46,03222309	0	N
PR	NÃO	FRACA	S	N	N	19,09053501	0	N
PE	SIM	FORTE	S	S	S	31,49814457	0,078641464	S
PI	NÃO	MÉDIO	S	S	S	53,72062024	0,032743896	N
RJ	SIM	MÉDIO	S	N	S	16,57464305	0,082571051	S
RN	NÃO	MÉDIO	S	S	S	41,72674743	0	N
RS	NÃO	MÉDIO	N	N	N	13,73958692	0,002082895	S
RO	NÃO	FRACO	S	S	S	38,34064743	0	N
RR	NÃO	FRACO	N	N	N	63,43589665	0,004735851	N
SC	NÃO	FRACO	S	N	N	17,98665552	0,009574147	N
SP	SIM	FRACO	N	N	N	7,251995486	0	S
SE	NÃO	MÉDIO	S	S	Não tem	48,86319899	0,010186193	N
TO	SIM	MÉDIO	S	N	S	58,10232341	0,005897156	S

Fonte: Elaborado pela autora

Considerando os dados apresentados no quando 16, realizamos uma regressão logística para a variável dependente adesão formal ao *Pacto* e uma regressão linear múltipla para a variável dependente *grau de institucionalização do Pacto*. Após isso, e considerando que o número de observações que trabalhamos é pequeno (27 UF), realizamos também um teste não-paramétrico *Kruskal-Wallis*, que nos possibilitou detectar algumas tendências.

Para a variável dependente adesão formal ao *Pacto*, usando a modelagem de regressão logística,⁶² as seguintes variáveis independentes foram selecionadas pelo método *Stepwise* (alpha = 0,15 para entrada/saída):⁶³ a variável independente V9 – existência de políticas prévias (Conselho Estadual de Direitos das Mulheres anterior a 2007); a V13 - participação da sociedade civil (número de movimentos de mulheres atuantes no estado), e; a V19 – a UF ter sido escolhida para SPM/PR como prioritária para adesão o *Pacto*. No quadro 17, podemos visualizar o resultado dessa regressão.

Quadro 17 – Regressão logística pelo método *Stepwise* para testar a varivável dependente adesão formal ao *Pacto*

Odds Ratios for Continuous Predictors			
Odds Ratio	95% CI		
V13	2,2477	(0,8455; 5,9756)	
Odds Ratios for Categorical Predictors			
Level A	Level B	Odds Ratio	95% CI
V9			
Posterior a 2007	Anterior a 2007	0,0087	(0,0001; 0,9063)
V19			
SIM	NÃO	84,3711	(2,7845; 2556,4678)
Odds ratio for level A relative to level B			
Regression Equation			
P(SIM) = exp(Y)/(1 + exp(Y))			
V9	V19		
Anterior a 2007	NÃO	Y' = -7,621 + 0,8099 Q13	
Anterior a 2007	SIM	Y' = -3,186 + 0,8099 Q13	
Posterior a 2007	NÃO	Y' = -12,36 + 0,8099 Q13	
Posterior a 2007	SIM	Y' = -7,928 + 0,8099 Q13	
Goodness-of-Fit Tests			
Test	DF	Chi-Square	P-Value
Deviance	23	17,30	0,794
Pearson	23	21,23	0,567
Hosmer-Lemeshow	8	7,19	0,516

Fonte: Elaborado pela autora e por Gabriel Vinícius Fonseca

⁶² A regressão logística é uma técnica [estatística](#) que tem como objetivo produzir, a partir de um conjunto de observações, um modelo que permita a predição de valores tomados por uma variável categórica, frequentemente binária, a partir de uma série de variáveis explicativas contínuas e/ou binárias.

⁶³ Vide quadro do *software* Minitab 17 no Apêndice E.

Pelos resultados da modelagem estatística aqui apresentados, podemos então afirmar que a cada aumento numérico em um no número de movimento de mulheres atuante no estado, as razões de chance de adesão formal ao *Pacto* foram aumentadas em 2,25%.

Já aquele estado no qual houve a criação do CEDIM posterior ao ano de 2007 teve as razões de chance reduzidas de adesão ao *Pacto* em 0,01%, em relação àquele estado que não aderiu.

Por fim, o estado que foi considerado prioritário pela SPM/PR teve as suas razões de chance de adesão aumentadas em 84,37% em relação ao estado que não teve adesão. Essa é, portanto, dentre as VD aqui consideradas, aquela variável que se revelou estatisticamente mais relevante para a adesão formal ao *Pacto*.

De acordo com o modelo obtido, se estado já possuía um Conselho Estadual dos Direitos das Mulheres antes de 2007, foi considerado como prioritário para a adesão ao *Pacto* e possui uma média de 10 movimentos sociais de mulheres e/ou feministas atuantes, as razões de chance deste estado ter aderido ao *Pacto* é de 0,9927%, ou seja, é quase de 100%. Na análise dos dados qualitativos, buscaremos compreender melhor esses resultados quantitativos, tentando elucidar melhor por que algumas UF que atendiam a essas condições não aderiram e porque dois estados que, por sua vez, não as atendiam aderiram formalmente antes de março de 2009.

Já para a nossa variável dependente referente ao *grau de institucionalização do Pacto* (V7), as variáveis independentes que obtiveram correlações, desta vez calculadas pelo coeficiente de correlação de *Spearman Rho*, conforme tabela 1, não foram as mesmas.

Tabela 1 – Matriz de Correlação de *Spearman Rho*

Matriz de Correlação de <i>Spearman Rho</i>	Soma das pontuações	Número de Movimentos de mulheres	Taxa de homicídios de mulheres	Taxa de estupro	% Transferências federais para enfrentamento a violência	% das receitas da UF que vem de repasse do governo federal
V7	-					
V13	0,374*	-				
V14	-0,001	0,105	-			
V15	-0,502***	-0,329*	0,002	-		
V17	0,488**	0,099	-0,171	-0,078	-	
V18	0,350*	-0,129	0,002	-0,280	0,070	-

Fonte: Elaborado pela autora e por Gabriel Vinícius Fonseca

Para essa modelagem estatística, as variáveis que apresentaram uma correlação significativa (* p-valor < 0,100; ** p-valor < 0,05; *** p-valor < 0,01) foram as seguintes: o número de movimentos atuantes no estado (V13), a taxa de estupros (V15), o percentual das transferências destinadas ao enfrentamento à violência contra as mulheres (V17) e o percentual do orçamento de transferências federais (V18). Contudo as variáveis independentes V15 (estupros) e V17 (orçamento) foram as únicas que apresentaram correlações mais fortes se comparadas com as demais. Destacamos também a correlação significativa ao nível de 5% para a variável independentes V17.

Usando a regressão linear múltipla para modelagem da variável dependente do *grau de institucionalização*,⁶⁴ as mesmas variáveis (V15, V17 e V18) foram selecionadas pelo método *Stepwise* no quinto passo (alpha = 0,15 para entra/saída)⁶⁵, como podemos constatar no quadro 18.

⁶⁴ Para esse modelo, utilizamos o número de pontos recebidos por cada UF de acordo com nossa tipologia para o *grau de institucionalização* e não a classificação em forte, médio e fraco.

⁶⁵ Note que a V13 chegou a ser inserida mas o p-valor ficou acima de 10% significância no passo 2 e abaixo no passo 3. Porém, ao inserir a Q15, o p-valor voltou a ficar acima de 10% e assim o modelo final ficou sem a variável. Ver o quadro da saída do software Minitab 17 no Apêndice E.

Quadro 18 – Resultado da regressão linear múltipla para o grau de institucionalização

Method							
Categorical predictor coding (1; 0)							
Stepwise Selection of Terms							
Candidate terms: V13; V15; V17; V18; V9; V10; V11; V19							
	----Step 1----		----Step 2----		-----Step 3-----		-----
Step 4-----	Coef	P	Coef	P	Coef	P	Coef
P							
Constant	4,620		1,82		-0,05		1,80
Q17	36,6	0,008	33,8	0,012	29,4	0,022	33,7
0,008							
Q13			0,375	0,129	0,451	0,060	0,315
0,184							
Q18					0,0406	0,062	0,0551
0,016							
Q15							-0,1379
0,080							
S	2,18894		2,12703		2,01099		
1,91439							
R-sq	25,13%		32,14%		41,87%		
49,61%							
R-sq(adj)	22,14%		26,48%		34,28%		
40,45%							
R-sq(pred)	13,75%		15,00%		24,29%		
30,49%							
Mallows' Cp	6,35		5,60		3,79		
2,75							
	-----Step 5-----						
	Coef	P					
Constant	4,500						
V17	37,2	0,004					
V13							
V18	0,0542	0,020					
V15	-0,1711	0,027					
S	1,95085						
R-sq	45,29%						
R-sq(adj)	38,16%						
R-sq(pred)	30,83%						
Mallows' Cp	2,45						
α to enter = 0,15; α to remove = 0,15							

Fonte: Elaborado pela autora e por Gabriel Vinícius Fonseca

Dessa forma, chegamos à seguinte relação entre as variáveis:

- A cada 10% de aumento na taxa de estupro do estado, a pontuação sobre o grau de institucionalização é reduzida em 1,7 pontos;
- A cada 0,01% de aumento no percentual das transferências federais destinadas às ações de enfrentamento à violência, a pontuação sobre o grau de institucionalização é aumentada em 0,37 pontos;

- A cada 10% de aumento no percentual de dependência fiscal da UF das transferências federais, a pontuação sobre o grau de institucionalização é aumentada em 0,54 pontos.

Podemos concluir que o modelo é adequado aos dados⁶⁶, explicando 45,29% da variação dos pontos do *grau de institucionalização* do *Pacto* nos estados.

Em suma, os resultados dessa análise quantitativa evidenciaram que três variáveis independentes aumentaram as chances das UFs assinarem o Acordo de Cooperação Federativa com o governo federal: a atuação de um maior número de movimentos de mulheres no estado, a existência prévia de Conselho Estadual dos Direitos das Mulheres e a UF ter sido considerada como prioritária pela SPM/PR para a adesão. O *grau de institucionalização do Pacto* também foi afetado pelo número de movimentos de mulheres no estado, mas as variáveis que mais o impactaram foram ambos os indicadores de dependência fiscal e a taxa de estupro, que tem uma relação inversamente proporcional à pontuação dos estados de acordo com seu *grau de institucionalização*. As variáveis relativas às questões político-partidárias (ser da coalizão do governo federal e ser de um partido de esquerda) não se mostraram estatisticamente significativas.

A análise de dados multivariada, como a que fizemos, traz possibilidades de previsão mais robustas se comparada com as análises bivariadas. Contudo nem sempre todas as variáveis independentes de interesse são significativas no modelo, visto que nosso número de observações é pequeno, restrito às 27 UF. Assim, é preciso salientar a presença de limitações para o uso desse tipo de método estatístico com um “n” pequeno e faz-se necessário trabalharmos também a partir de outras formas de análise complementares. Dessa forma, optamos por utilizar, também, o teste não-paramétrico *Kruskal-Wallis* para fazer comparações de mediana das variáveis preditoras V13, V14, V15, V17 e V18 utilizando como fator as variáveis dependentes adesão ao *Pacto* e *grau de institucionalização* do estado. O resultado desse teste está apresentado na tabela 2.

⁶⁶ Ver análise de variância e análise de resíduos no Apêndice E.

Tabela 2 – Resultados do teste *Kruskal-Wallis* para a adesão ao *Pacto*

Variável independente	Adesão ao Pacto		P-valor
	Sim	Não	
V13	8,25 ; 8,50 ⁶⁷	7,27 ; 7,00	0,130
V14	3,81 ; 3,21	14,30 ; 4,68	0,188
V15	8,58 ; 8,55	11,75 ; 10,90	0,526
V17	0,04 ; 0,03	0,018 ; 0,005	0,057*
V18	27,77 ; 24,81	39,92 ; 41,73	0,143

Fonte: Elaborado pela autora e por Gabriel Vinicius Fonseca.

Com relação à adesão ao *Pacto*, somente a V17, percentual de transferências federais destinadas ao enfrentamento à violência contra as mulheres, foi significativa a diferença entre as medianas, porém, ainda assim, somente em 10% de nível de significância. Todavia, nota-se uma diferença quantitativa entre as médias e medianas entre os estados que não aderiram e aqueles que aderiram ao *Pacto* em todas essas variáveis, inclusive naquela nas quais não houve correlação significativa na regressão, como taxa de homicídios de mulheres, taxa de estupro, transferências federais voltadas para o enfrentamento à violência e percentual da receita decorrente de transferências federais. Assim, mantemos a suposição de que pode haver diferenças nas correlações entre essas variáveis caso o *n* fosse maior, por exemplo, se trabalhássemos em uma esfera que não seja estadual e sim municipal.

O mesmo teste não paramétrico *Kruskal-Wallis*, cujos resultados estão apresentados na tabela 3, foi realizado com a variável dependente *grau de institucionalização do Pacto*.

⁶⁷ Primeiro valor média; segundo valor mediana.

Tabela 3 - Resultados do teste Kruskal-Wallis para o grau de institucionalização

Variável Independente	Grau de Institucionalização			P-valor
	Fraca	Média	Forte	
V13	6,75 ; 6,50 ⁶⁸	7,69 ; 7,00	9,00 ; 9,00	0,094*
V14	15,32 ; 3,24	7,85 ; 5,07	5,92 ; 3,52	0,961
V15	12,75 ; 11,10	8,74 ; 7,60	10,62 ; 8,85	0,293
V17	0,01 ; 0,00	0,03 ; 0,02	0,06 ; 0,07	0,016**
V18	24,67 ; 18,60	36,00 ; 33,33	44,46 ; 42,28	0,193

Fonte: Elaborado pela autora e por Gabriel Vinicius Fonseca.

No grau de institucionalização houve diferença significativa entre as medianas nas questões V13 e V17. Nas demais nota-se diferença principalmente nas médias, mas nos testes de regressão linear múltipla não houve diferença significativa. Assim, considerando que o número de observações é pequeno, podemos afirmar que há uma relação entre as médias e medianas das variáveis independentes com as variáveis independentes, podemos supor, portanto, que com um n maior essa diferença poderia ser significativa.

Em relação às variáveis V10 (partido da base aliada do governo federal) e V11 (partido de esquerda), após a realização do teste de *Kruskal-Wallis*, visto na tabela 4, não encontramos diferenças significativas entre as medianas da pontuação do grau de institucionalização ao pacto para o estado que é ou não da base aliada do presidente eleito (p -valor > 0,100). Temos que considerar, todavia, que das 27 UF, apenas sete não pertencem à base aliada do governo federal, o que distorce a análise, pois deixa a média desproporcional.

⁶⁸ Tabela. Primeiro valor média; segundo valor mediana.

Tabela 4 – Resultado do teste de *Kruskal-Wallis* para as variáveis V10 e V11

Comparação da Média e Mediana do Grau de Institucionalização		Média	Mediana	Teste Kruskal-Wallis (p-valor)
Partido da base aliada do Presidente eleito?	NÃO	4,71	5,00	0,184
	SIM	6,00	6,00	
Partido de Esquerda?	NÃO	4,87	5,00	0,064*
	SIM	6,67	6,50	

Fonte: Elaborado pela autora e por Gabriel Vinicius Fonseca.

Quando o partido do estado é de esquerda, a pontuação foi significativa, ao nível de 10% de significância. Finalmente, quando calculamos a média de pontuação, essa diferença, tanto para o partido da base aliada quanto o partido de esquerda, são bem diferentes (4,71 vs 6,00 e 4,87 vs 6,67, respectivamente). Esses dados apontam que há alguma diferença político partidária que interfere no *grau de institucionalização* do *Pacto* nas UF. Esse ponto foi tratado por nós na análise qualitativa, apresentada a seguir.

Como o conjunto de dados é pequeno, foi identificado grandes diferenças entre as medianas e médias nas variáveis independentes. Isso afeta bastante as análises e testes estatísticos, de tal forma que não se consegue chegar a conclusões exatas. Assim, daremos mais um passo na análise de dados, incorporando a ela, na próxima seção, os dados qualitativos.

5.3 Análise qualitativa das variáveis independentes: federalismo e gênero no processo de adesão e institucionalização do *Pacto*

A análise dos dados qualitativos, decorrentes das entrevistas com gestoras do *Pacto* e das notas de campo da observação do *Encontro das Gestoras Estaduais do Pacto*, somada a análise quantitativa que realizamos, nos permite ter uma visão mais aprofundada e compreender algumas questões que não ficaram claras até então. Esta seção foi organizada a partir da análise de cada uma de nossas hipóteses de pesquisa.

5.3.1 Governismo – o partido da UF ser da base aliada do governo federal

A hipótese de que a condição do partido do governo da UF pertencer à coalização da base aliada do governo federal afetasse positivamente sua adesão ao *Pacto* foi rejeitada por nosso modelo de regressão, que não mostrou correlação estatisticamente significativa entre elas, embora as diferenças entre as médias e as medianas indiquem que há uma relação entre o pertencimento à base e o *grau de institucionalização*. A própria SPM/PR declarou, como veremos adiante, que seu objetivo é que o *Pacto* seja uma política de Estado e não de governo e que, independente das “bandeiras partidárias”, trabalha para que a violência contra as mulheres seja enfrentada em todo o território nacional.

Todavia, nas entrevistas com as gestoras do *Pacto* as tensões político-partidárias aparecem, principalmente nas relações entre os governos estaduais e municipais. Além disso, alguns casos como o do Rio Grande do Sul, de Pernambuco e do Distrito Federal, apontam claramente para a importância do pertencimento partidário e das coalizões de governo nas decisões relativas ao *Pacto* no âmbito dessas UF.

Esses resultados, corroboram com a afirmativa de Arretche (2004), de que é necessário realizar pesquisas mais conclusivas no Brasil sobre a relevância dos partidos políticos no âmbito da cooperação intergovernamental. Em 2012, a autora demonstrou a relevância do pertencimento partidário, em detrimento do pertencimento estadual, nas decisões parlamentares, mesmo que essas afetem as agendas dos governos subnacionais. Evidenciou-se, afinal, a importância dos partidos nas decisões sobre políticas públicas no Brasil, pelo menos nas instâncias de tomada de decisão legislativas.

Antes de passarmos a análise dos dados qualitativos, apresentamos, quadro 19, o cenário relativo ao pertencimento dos respectivos governadores(as) dos estados à base político-partidária aliada ao governo federal. Consideramos, para nossa análise, as eleições de 2006, pois foram os candidatos a governadores(as) nela eleitos os(as) principais responsáveis por assinar o

Acordo federativo para adesão ao *Pacto*⁶⁹. Consideramos também, para a análise qualitativa, as mudanças de partido no referido estado nas eleições de 2010, a fim de nos aproximarmos mais do contexto atual no qual foram realizadas as entrevistas com as gestoras estaduais.

Quadro 19 - Cenário Político-partidário

UF	2006	Partido da base aliada do Presidente eleito?	2010	Partido da base aliada da Presidenta eleita?
AC	PT	S	PT	S
AL	PSDB	N	PSDB	N
AP	PDT	S	PSB	S
AM	PMDB	S	PMN	N
BA	PT	S	PT	S
CE	PSB	S	PSB	S
DF	PFL	N	PT	S
ES	PMDB	S	PSB	S
GO	PP	S	PSDB	N
MA	PDT	S	PMDB	S
MT	PPS	S	PMDB	S
MS	PMDB	S	PMDB	S
MG	PSDB	N	PSDB	N
PA	PT	S	PSDB	N
PB	PSDB	N	PSB	S
PR	PMDB	S	PSDB	N
PE	PSB	S	PSB	S
PI	PT	S	PSB	S
RJ	PMDB	S	PMDB	S
RN	PSB	S	DEM	N
RS	PSDB	N	PT	S
RO	PPS	S	PMDB	N
RR	PSDB	N	PSDB	N
SC	PMDB	S	DEM	N
SP	PSDB	N	PSDB	N
SE	PT	S	PT	S
TO	PMDB	S	PSDB	N

Fonte: Formulação da autora a partir de dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE)

⁶⁹ Nas eleições de 2006, foram considerados “partidos de situação”: Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido Comunista do Brasil (PC do B), Partido da República (PR), Partido Republicano Brasileiro (PRB), Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), Partido da Mobilização Nacional (PMN), Partido Trabalhista Cristão (PTC), Partido Progressista (PP), Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e Partido Verde (PV).

A questão das eleições marcou o início do *Encontro de Gestoras do Pacto*, que ocorreu em 2014. A SPM/PR afirmou que a seu o objetivo era criar uma política de Estado para o enfrentamento à violência contra as mulheres no Brasil.

SPM/PR 2: É um ano eleitoral e cada uma aqui tem seus partidos, mas nós temos que ter um único objetivo: ter uma política de Estado brasileiro (nota de campo).

A preocupação com as eleições e com as mudanças advindas de seus resultados esteve presente nas colocações da SPM/PR durante todo o *Encontro*. Foi reafirmado para as gestoras estaduais do *Pacto*, a necessidade de que elas garantissem que a questão do enfrentamento à violência contra as mulheres fosse incluída nos planos de governo presentes e vindouros.

SPM/PR 2: No final do ano quero poder dizer: sim, nós conseguimos colocar a questão da violência contra a mulher na pauta do governo federal, dos governos estaduais e municipais (nota de campo).

A Ministra Eleonora Menicucci, em seu discurso de encerramento do evento, enfatizou a importância do envolvimento de todas as gestoras estaduais nos projetos da SPM/PR:

SPM/PR 3: Todas nós aqui somos de partidos diferentes, mas somos todas responsáveis [pelos projetos de combate ao turismo sexual durante a Copa do Mundo] (nota de campo).

SPM/PR 3: Todas nós, republicaneamente, insisto, estamos comprometidas com a construção dessas Casas [da Mulher Brasileira] (nota de campo).

Não fica claro, por essas asserções apenas, o que está sendo chamado de “republicaneamente”, no entanto, essa colocação da SPM/PR foi, de certa forma, incorporada nos discursos das gestoras estaduais do *Pacto*. O termo “republicano” apareceu como significando que nas relações com a secretaria nacional não há diferenciações e privilégios decorrentes do pertencimento partidário. Todas as entrevistadas afirmaram isso em suas falas. A representante do Ceará (CE), cujo governo estadual é do PSB, sintetiza opiniões de muitas das gestoras presentes:

CE: Uma coisa que eu acho que acontece no Pacto, o Pacto é muito republicano. *A gente sente que todas nós temos a mesma voz, o mesmo peso para o Pacto Nacional.* Aqui você vai encontrar

secretárias de estados que o governador é do PSDB, outra do PT, outra do PCdoB, outra do PSB, eu que sou do PROS, um partido novo. *Aqui não se partidariza*. Eu acho o Pacto a mais republicana das políticas públicas de mulheres no Brasil (grifos nosso).

A gestora de Goiás (GO) afirma que tem ótimas relações com a SPM/PR e que, independente do governo estadual ser de um partido de oposição, o PSDB, o MIM estadual conseguiu realizar uma série de projetos com o governo federal nessa política.

GO: Todos os projetos que nós apresentamos foram aprovados. Então eu não vejo a postura dessa e nem da anterior direção da SPM como... Eu vejo como essa postura mesmo, republicana.

O pertencimento à base aliada do governo federal, no entanto, impacta essas relações. A saída do PSB da base governista, por exemplo, afetou as relações até então existentes. Todavia, há de se considerar que em cada estado existem coalizões diferentes. Vejamos o caso específico do Espírito Santo.

ES: O governador é do PSB e o PSB saiu da base aliada do PT que é do nível federal, mas o PT é vice dele no governo do estado. O vice do PSB no Espírito Santo é PT. Então a relação está tendo que costurar.

O caso de Pernambuco tem características também específicas. Antes da ruptura do PSB com o PT e o lançamento da candidatura do então governador Eduardo Campos à Presidência da República, o estado era um exemplo bem-sucedido de adesão ao *Pacto*. Após essas mudanças oriundas da conjuntura política, embora o governo estadual tenha mantido as políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres no estado, que são referência para o país, modificou drasticamente a relação com a SPM/PR, praticamente suspendendo a cooperação entre ambos.

SPM/PR 1: Com o programa Mulher Viver sem Violência, à exceção de *Pernambuco*, todos os estados aderiram ao programa e aí a gente envolveu o sistema de justiça (grifo nosso).

Quando questionada sobre quais seriam as razões para a não adesão desse estado ao Programa, a representante da SPM/PR respondeu o seguinte:

SPM/PR 1: Eu posso te dizer qual é o argumento da secretária apresentado em reuniões. Ela diz que não responde à necessidade de Pernambuco uma casa onde você unifica todos os serviços de

enfrentamento à violência doméstica, que a construção da rede dela está num patamar que não precisa disso. Esse é o argumento da secretária.

Entretanto, essa não parece ser a visão da SPM/PR:

SPM/PR 1: Todos os estados, todas nós avaliamos que é uma experiência nova a construção da casa, que é uma das ações do programa, que ela fortalece o eixo do pacto, que é a aplicabilidade da Lei Maria da Penha, porque você unifica não só no mesmo espaço físico, mas numa ação conjunta de mais agilidade e atendimento das mulheres em relação à violência doméstica. (...) a gente percebe que mesmo em estados como Pernambuco que desde de sempre aderiram ao pacto [seria importante a construção da Casa da Mulher Brasileira].

A gestora do *Pacto* em Pernambuco não compareceu à reunião e não conseguimos infelizmente entrevistá-la.

Um caso emblemático em relação ao impacto da mudança do partido político na adesão ao *Pacto* é do Rio Grande do Sul. O governo do estado não aderiu ao *Pacto* durante o governo PSDB (2007-2010) e, no governo seguinte, do PT, tornou-se um exemplo de implementação ao *Pacto* e de institucionalização do seu MIM estadual. A chegada do PT ao governo do estado mostrou-se crucial e estratégica nesse processo:

SPM/PR 1: (...) o estado do Rio Grande do Sul só fez a adesão agora em 2012, quando o governador Tarso assumiu, foi o último estado a aderir.

Segundo depoimento da representante da Secretaria Estadual de Políticas para Mulheres do RS no *Encontro de Gestoras do Pacto*, o governador em pessoa se envolveu nas questões relacionadas ao *Pacto*, que participou ativamente do processo. Isso facilitou que o estado desse uma grande guinada na implementação dessa política, que não havia recebido praticamente nenhum investimento do governo anterior. Retomaremos o exemplo do caso do RS e discutiremos o caso do DF, no qual há grandes similaridades com o do RS, quando discutirmos a variável relativa aos estados serem considerados como prioritários pela SPM/PR para a adesão ao *Pacto*.

Quanto às relações entre o estado e os municípios, algumas gestoras que afirmaram que o *Pacto* é suprapartidário e que as *bandeiras partidárias* não

interferem na sua execução. A representante do Mato Grosso do Sul (MS), cujo governo é do PMDB, foi a que defendeu essa visão de forma mais contundente em sua entrevista. Vejamos:

MS: *Nós não temos cor partidária*. Por exemplo, hoje a administração do governo é PMDB. Sidrolândia não é PMDB. A outra cidade que nós estamos querendo ir, é perto de Ponta porá, que cada ônibus sai para um lado, chama-se Fazenda Itamaraty, é um assentamento com mais de 5 mil famílias. Também o prefeito de Ponta Porã não é do meu partido. [A relação com os municípios é] tranquila. Porque depende muito de quem está na ponta. No caso eu, gestora, eu sei dividir bem isso. *A gente não tem cor partidária* (grifo nosso).

A gestora do Espírito Santo (ES), cujo o partido é o PSB, admite que há oposição e que nem sempre as relações são fáceis, mas afirma que os prefeitos não se negam a implementar a política ou a receber os recursos devido à situação existente entre os partidos.

ES: E nesse sentido as demandas e as cores partidárias ficam em segundo plano. Se você for radicalizar, você não vai concorrer a edital, não vai concorrer a nada, porque está no governo federal, o que se vai fazer com os convênios? *É óbvio que tem oposição*. Mas um cara não quer receber unidade móvel, não quer receber o centro... A gente está implementando um centro em Vitória, e lá a prefeitura é do PPS. Um centro em Anchieta, prefeitura do PDT. Um centro em São Mateus, prefeitura PSB. Um centro em Cachoeira, prefeitura do PT. Um centro em Montanha, prefeitura do PDT. Então, os caras aceitaram (grifo nosso).

Segundo ela, quando o governador convoca os prefeitos, todos comparecem, independente da sigla partidária a que pertencem. As políticas seriam, portanto, mais importantes do que as próprias disputas partidárias:

ES: Mas daí eles não aceitam porque é coisa do PSB, porque é coisa do governador, coisa do PT, aí não tem como. (...) Tem os rachs, mas isso não fica explícito. A gente está conseguindo conduzir.

Todavia, a grande maioria das entrevistadas afirmou sim que a questão partidária interferiu negativamente na implementação do *Pacto* e prejudicou as relações entre os entes federados. A gestora de Tocantins (TO), cujo estado é governado pelo PSDB, é incisiva nesse aspecto:

E: Mas essa dificuldade em relação aos municípios, a que a senhora atribuiria isso? Quais seriam os motivos principais?

TO: Eu acho que até a questão partidária mesmo.

E: Que o governo do estado é um, e o do município outro?

TO: Exatamente (grifo nosso).

As relações dos governos estaduais com a capital do estado, também são, algumas vezes, permeadas por conflitos inerentes às diferenças partidárias. Em São Paulo, cujo governo do estado é do PSDB e o da capital é do PT, este foi apontado como sendo o ponto de tensão mais difícil de superar na gestão do

Pacto:

SP: Com os municípios não interfere, interfere na capital. Há uma dificuldade. Por exemplo, nós não conseguimos nos relacionar com a secretaria da mulher, por mais que eu tente. Não foi por falta de tentar. A ministra foi ver o terreno [para construção da Casa da Mulher Brasileira] e eu não fui avisada. Se a Cida vai em alguma coisa que ela vai para a gente, de repente elas vão reclamar com os deputados do PT para reclamar com a ministra de como é que vem para falar com o PSDB. Então é essa coisa ridícula que não sabe separar a cor partidária da política de mulheres.

Outras gestoras também apontaram a questão partidária como um dificultador da relação com os municípios:

GO: Eu vejo que a questão partidária interfere muito na conjugação de esforços e forças para a implementação das políticas.

RR: A política mesmo, a política partidária é algo que dificulta muito dentro do estado.

MA: Porque tem essa questão política que é lamentável, de política partidária. (...) Tanto é que os conflitos [partidários] existem e são fortes. Temos embates muito fortes...

A própria representante da SPM/PR revelou, na entrevista, que há uma diferença entre o discurso e a prática, e reconheceu que nem sempre as relações intergovernamentais se dão do modo como foram afinal idealizadas:

SPM/PR 1: Porque nem sempre todos os municípios conseguem ter uma boa relação com os governos dos estados. E aí não tem como não dizer que... Nem sempre tudo é republicano, enfim.

Ressalta-se, ainda, que alguns estados de oposição não enviaram representantes para o *Encontro de Gestoras do Pacto* e também não justificaram a sua ausência, como Paraná, Santa Catarina e Pernambuco. Minas Gerais

justificou a ausência. Assim, não sabemos qual seria a sua percepção da questão, mas podemos afirmar que os estados do Paraná e Santa Catarina não são estados apoiadores do *Pacto*. Já Pernambuco, que antes era um dos estados protagonistas da adesão ao *Pacto* no Brasil, mudou sobremaneira a sua relação com a SPM/PR desde quando o governador Eduardo Campos decidiu lançar sua candidatura à Presidência da República e lançar um projeto político específico.

Em suma, no que diz respeito às relações entre governo federal e governos estaduais nessa política, embora a questão partidária não tenha sido estatisticamente significativa para explicar a adesão e institucionalização do *Pacto*, a análise qualitativa aponta para sua relevância fundamental em alguns casos específicos. Nesses casos, como o DF e o RS, a questão partidária foi fator que teve, de fato, mais influência no processo de adesão desses governos ao *Pacto*, e também influenciou de modo decisivo no seu *grau de institucionalização* (ver APÊNDICE F). Além disso, as relações entre os governos estaduais e os municipais nessa política são imbricadas por questões partidárias, que muitas vezes prejudicam a implementação do *Pacto*.

Por outro lado, de acordo com as entrevistas, evidenciou o fato de que a SPM/PR busca coordenar o *Pacto* tendo em vista muito mais a questão de gênero e o desejo de implementar uma política dessa natureza como sendo efetivamente uma política de Estado, do que pelas relações partidárias.⁷⁰

5.3.2 Ideologia política – governo da UF ser de posicionamento político ideológico alinhado à esquerda

Norris (1993) argumenta que há uma aproximação da esquerda⁷¹ à agenda de demandas de grupos minoritários, como mulheres. Nos resultados de

⁷⁰ Caberia investigar, em pesquisas futuras, que influência que a política de enfrentamento à violência contra as mulheres tem no voto dos eleitores para a Presidência da República.

⁷¹ Sabemos que distinção entre “esquerda” e “direita”, tal qual tradicionalmente entendida, está em cheque na literatura e também na prática. Todavia, a concepção macro da ideologia política que perpassa essa definição serviu de instrumento analítico para pensarmos se houve alguma “predisposição” dos governantes de partidos de esquerda a aderir (ou não) a políticas públicas voltadas para as mulheres.

sua pesquisa, a autora indica que partidos de esquerda seriam os mais incisivos nas ações de recrutamento de mulheres e que eles seriam mais permeáveis à pressão de sua base política, oriunda dos movimentos da sociedade civil organizada.

As políticas para as mulheres foram construídas no Brasil, como vimos, como uma espécie de “resposta” dos governos de esquerda e centro-esquerda às pressões dos movimentos feministas e de mulheres e também das agências internacionais, sendo que, em nível federal, só houve a estruturação de uma política nacional para mulheres, e particularmente para mulheres em situação de violência, com a eleição do Partido dos Trabalhadores (PT) para a Presidência da República. Frente a isto, trabalhamos com a hipótese, que estados governados por partidos de esquerda⁷² são mais suscetíveis à adesão ao Pacto.

Quadro 20 - Cenário Político Ideológico

(continua)

UF	2006	Partido de esquerda?	2010	Partido de esquerda?
AC	PT	S	PT	S
AL	PSDB	N	PSDB	N
AP	PDT	S	PSB	S
AM	PMDB	N	PMN	N
BA	PT	S	PT	S
CE	PSB	S	PSB	S
DF	PFL	N	PT	S

⁷² Os partidos considerados de esquerda que tiveram governadores eleitos o cenário político brasileiro nas eleições de 2006 e 2010 eram: Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido Popular Socialista (PPS), Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Popular Socialista (PPS).

Quadro 20 - Cenário Político Ideológico

(conclusão)

UF	2006	Partido de esquerda?	2010	Partido de esquerda?
ES	PMDB	N	PSB	S
GO	PP	S	PSDB	N
MA	PDT	S	PMDB	N
MT	PPS	S	PMDB	N
MS	PMDB	S	PMDB	N
MG	PSDB	N	PSDB	N
PA	PT	S	PSDB	N
PB	PSDB	N	PSB	S
PR	PMDB	N	PSDB	N
PE	PSB	S	PSB	S
PI	PT	S	PSB	S
RJ	PMDB	N	PMDB	N
RN	PSB	S	DEM	N
RS	PSDB	N	PT	S
RO	PPS	S	PMDB	N
RR	PSDB	N	PSDB	N
SC	PMDB	N	DEM	N
SP	PSDB	N	PSDB	N
SE	PT	S	PT	S
TO	PMDB	N	PSDB	N

Fonte: Formulação da autora a partir de dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE)

Essa hipótese foi rejeitada pelo modelo estatístico. Também na análise dos dados qualitativos essa questão não apareceu como um facilitador ou dificultador da adesão e institucionalização do *Pacto*. O que foi colocado por algumas gestoras nesse sentido foi que o debate acerca das questões de gênero nos partidos políticos, foi historicamente construído pelo PT, e de certa forma pelo PMDB, e que só recentemente essa discussão começou a ser feita no PSDB.

As gestoras dos estados de Goiás (GO) e Roraima (RR), ambos governados pelo PSDB, por exemplo, reconheceram que a discussão sobre a questão das mulheres é recente no partido e que esse debate vem sendo construído historicamente dentro do PT. Para elas, isso é um fator que intensifica as divergências partidárias no âmbito também do *Pacto*.

GO: Até porque nós estamos, por exemplo, dentro de uma estrutura, de um governo cuja base partidária não tem tradição na militância de mulheres, que é o PSDB. O PSDB começa de 3 anos para cá a organização das mulheres filiadas. Então também é um movimento novo em termos de partido político. E há uma reação dos outros partidos que *sempre foram eles que conduziram as políticas para as mulheres ao longo da história do país, que é o PT*. Então esse confronto na prática existe e interfere (grifo nosso).

A gestora de Roraima tem uma percepção parecida e afirma que, com isso, gasta-se mais tempo em disputas partidárias e ideológicas do que na implementação efetiva de políticas para mulheres propriamente ditas.

RR: Porque, por exemplo, o estado é PSDB. *E as mulheres que estão à frente dessa luta são PT.* Então governo e oposição se encontram. Então quando há as reuniões elas não são voltadas às mulheres. Tem me dado muito trabalho isso. A gente faz as reuniões nessa discussão, que nunca deixa de ser uma discussão partidária. Não é uma questão política em prol da mulher. Não é uma discussão de fazer e realizar coisas em prol desse movimento, das questões que vão levar essa política para um trabalho, uma rede dentro do nosso estado (grifo nosso).

Em Minas Gerais e São Paulo a relação entre os governos dos estados, que são do PSDB, e das capitais, de partidos de esquerda, também é permeada pela disputa de quem teria mais legitimidade para implementar políticas para mulheres. Como discutimos, muitas mulheres feministas entraram, após a redemocratização brasileira, para os partidos políticos e inseriram a questão de gênero em sua pauta, isso se principalmente nos partidos alinhados à esquerda.

Para a representante da SPM/PR, a ideologia partidária interfere menos na adesão em si ao *Pacto* e mais na forma como a política é implementada:

SPM/PR 1: É bem verdade que cada um com a sua leitura, com a sua matriz ideológica dos governos, porque um governo coordenado pelo PSDB tem uma matriz, pela PT tem outra, pelo PDT tem outra (...)

E isso implica em entendimentos diferentes sobre o que é violência contra as mulheres e sobre o conceito de gênero nas políticas públicas.

5.3.3 Políticas públicas prévias

Martha Arretche (2002) considera que os legados de políticas prévias condicionam as chances de sucesso de políticas descentralizadas em uma federação, constituindo-se essa em uma das variáveis mais importantes de serem estudadas num contexto tal qual o que aquele nos propusemos a investigar.

Em consonância com a tese de Arretche, tivemos nossa hipótese de que o histórico prévio de ações de enfrentamento à violência contra as mulheres no estado afeta positivamente a adesão desse estado ao *Pacto* confirmada pelo modelo estatístico para a variável dependente adesão ao *Pacto*.

O único dado confiável sobre políticas prévias que conseguimos localizar refere-se à existência dos Conselhos dos Direitos Mulheres (CEDIM). A atuação dos CEDIM, nos três níveis de governo, foi de grande relevância “(...) no processo histórico de defesa dos direitos das mulheres e no controle social de políticas voltadas para a igualdade de gênero” (IBGE, 2013, p.75). Os conselhos podem ter papel consultivo, deliberativo, normativo e/ou fiscalizador, e têm como uma de suas principais atribuições a articulação entre a administração pública e a sociedade civil. Os conselhos estaduais e municipais são ou paritários em relação ao número de assentos do governo e da sociedade civil ou têm mais representantes desta última. O papel do CEDIM no controle social e na relação que estabelece com o movimento feminista e de mulheres é relevante e, aonde existe e é atuante, pode ter facilitado a adesão ao *Pacto* e sua institucionalização no estado. Vejamos, no quadro 21, os anos de criação dos CEDIMs estaduais.

Quadro 21 - Ano de Criação do Conselho Estadual de Direitos das Mulheres

UF	Conselho Estadual de Mulheres (Ano de Criação)	UF	Conselho Estadual de Mulheres (Ano de Criação)
AC	2011	PB	1991
AL	1986	PR	2013
AP	2002	PE	2004
AM	2006	PI	2000
BA	2011	RJ	1987
CE	1986	RN	1986
DF	2011	RS	2012
ES	2004	RO	2002
GO	1999	RR	1999
MA	2001	SC	1999
MT	2002	SP	1982
MS	1987	SE	Não tem
MG	1983	TO	2000
PA	1991		

Fonte:IBGE(2013)

O primeiro Conselho Estadual de Direitos da Mulher (CEDIM) foi criado em São Paulo em 1982, seguindo por Minas Gerais, que criou seu Conselho em 1983. O Acre, a Bahia e o Distrito Federal constituíram seus Conselhos da Mulher apenas em 2011. Os estados do Rio Grande do Sul (2012) e do Paraná (2013) foram os que criaram conselhos mais recentemente. O estado do Sergipe é a única Unidade da Federação brasileira que não tem CEDIM (IBGE, 2013).

Vale observar que nos estados do Ceará e do Rio Grande do Norte não houve, segundo relatório do IBGE (2013) nenhuma reunião do CEDIM no ano de 2012. Ambas as gestoras manifestaram na entrevista que o Conselho está desativado. A gestora de São Paulo afirmou na entrevista que nos concedeu que no estado estava havendo uma dificuldade de representação da sociedade civil no Conselho. O CEDIM de Alagoas realizou 4 reuniões naquele ano. Em Minas Gerais e Piauí foram realizadas 6 reuniões, no Paraná 7 e na Bahia 8. Nos demais estados e no DF foram realizadas 10 ou mais reuniões.

Voltaremos aos CEDIM quando discutirmos a atuação dos movimentos de mulheres, pois eles são reconhecidos como tendo um papel fundamental na articulação com a sociedade civil.

Seria interessante analisar também o fato de haver ou não no estado a presença de um Mecanismo Institucional de Política para Mulheres, pois a existência deste Mecanismo poderia ser considerada um indicativo da capacidade do estado de assumir as demandas relativas à implementação do Pacto, visto já haver também uma estrutura institucional para viabilizar as responsabilidades decorrentes da adesão e diminuir os custos de implementação da política para o governo estadual.

No entanto, não foi possível ter acesso a dados confiáveis sobre a data de criação de todos os MIM estaduais, nem por meio da SPM/PR, nem diretamente nos estados. O único dado disponível é o de que havia, em 2010, MIM em 23 (vinte e três) estados da federação, desses, 14 (quatorze) deles foram criados após o lançamento do *Pacto* (SPM/PR, 2010). Não há especificação de quais eram esses nove estados que tinham MIM antes do *Pacto*. Estranhamente, apesar de terem sido envidados todos os esforços possíveis, nos inúmeros contatos realizados junto à SPM/PR (responsável pela

divulgação dessa informação) essa informação não nos foi disponibilizada. Foi inviável, portanto, trabalharmos com esse dado na análise quantitativa.

Na entrevista com a representante da SPM/PR, ela atribuiu a maior institucionalização do *Pacto* em alguns estados à existência de MIM, especialmente de Secretarias de Estado da Mulher. Segundo ela, as estruturas das secretarias estaduais facilitam a articulação do *Pacto* dentro dos estados e criam a possibilidade de implementar as políticas públicas. Por outro lado, aonde não havia MIM, a adesão ao *Pacto* foi mais complicada e exigiu uma articulação maior por parte da SPM/PR.

Vale registrar também que seria interessante analisarmos se havia ou não outros programas, serviços e ações de enfrentamento à violência contra as mulheres condizentes com as políticas propostas pelo *Pacto* nos respectivos estados, no entanto, de forma semelhante, não há informações nacionais sistematizadas e confiáveis também sobre isso. Assim, embora se saiba que as políticas locais anteriores ao *Pacto* tenham influenciado na elaboração de propostas, como vimos nos capítulos anteriores, não podemos afirmar que a sua existência teve influência sobre a adesão e institucionalização do *Pacto* nas UF.

5.3.4 Dependência fiscal das UFs de transferências federais

Uma hipótese que foi considerada nessa pesquisa, e que foi confirmada pela análise estatística, é relativa à importância do repasse de recursos do governo federal para os estados por meio do *Pacto* como um elemento indutor relevante para a adesão à política. Arretche (2003; 2010; 2012) demonstrou a grande dependência que as Unidades Federativas (UF) brasileiras têm em relação às transferências condicionadas e não condicionais do governo federal e que elas são imprescindíveis para que os estados e municípios implementem uma série de políticas públicas voltadas à população. Nesse sentido, a autora destacou o papel redistributivo da União, que pode minimizar as extremas desigualdades de receita entre as UF e, portanto, reduzir as desigualdades de acesso dos(as) cidadãos(ãs) aos serviços públicos.

Assim, faz-se necessário investigar como isso aconteceu no *Pacto*, trabalhamos, portanto, com duas variáveis independentes e ambas tiveram correlações estatísticas significativas com o *grau de institucionalização do Pacto* nas UF. A primeira é de que quanto maior for a dependência da UF das transferências de recursos da União, maiores as chances de adesão ao *Pacto*. A segunda é que quanto maior o percentual das transferências para as ações de enfrentamento à violência contra as mulheres em relação às transferências totais da União para as UF, maior a probabilidade de adesão ao *Pacto*.

Para tratar a primeira delas, construímos uma variável na qual calculamos o percentual da receita total da UF que tem como origem os repasses da União. Para tanto consideramos, conforme quadro 22, a receita total de cada UF, entre os anos de 2007 e 2009, segundo dados disponíveis no *site* do Tesouro Nacional, e as transferências totais da União para as UF no mesmo período, disponíveis no *site* da Corregedoria Geral da União (CGU), Portal da Transparência.

Quadro 22 - % da Receita Total decorrentes de Transferências da União
(continua)

UF	Receita total em reais (2007 a 2009)	Transferências totais da União para a UF em reais (2007 a 2009)	Percentual da receita total que advém de transferências federais (2007 a 2009)
AC	8.892.119.343,98	R\$ 5.806.248.195,86	65,29656172
AL	13.015.069.005,58	R\$ 6.449.151.553,80	49,55142037
AM	23.034.848.663,68	R\$ 6.160.120.269,29	26,74261229
AP	7.036.169.805,26	R\$ 5.714.672.952,70	81,2185196
BA	58.361.812.659,58	R\$ 18.430.578.332,11	31,57985932
CE	34.244.418.420,20	R\$ 11.412.614.813,82	33,32693426
DF	30.459.159.925,42	R\$ 3.410.479.617,53	11,19689324
ES	30.520.820.041,78	R\$ 5.528.283.194,87	18,11315419
GO	32.191.189.620,51	R\$ 5.809.284.830,99	18,04619494
MA	20.582.446.522,86	R\$ 10.590.131.585,15	51,45224876
MT	23.438.535.124,87	R\$ 5.136.464.305,51	21,91461317
MS	19.702.198.739,29	R\$ 2.737.317.516,74	13,89346211
MG	105.189.834.631,46	R\$ 15.696.624.874,58	14,92218799
PA	28.207.177.119,88	R\$ 10.868.374.936,01	38,53053033
PB	15.766.827.914,12	R\$ 7.257.821.399,42	46,03222309

Quadro 22 - % da Receita Total decorrentes de Transferências da União
(conclusão)

UF	Receita total em reais (2007 a 2009)	Transferências totais da União para a UF em reais (2007 a 2009)	Percentual da receita total que advém de transferências federais (2007 a 2009)
PR	54.375.239.535,31	R\$ 10.380.524.142,32	19,09053501
PE	42.315.814.059,07	R\$ 13.328.696.289,88	31,49814457
PI	13.009.989.699,75	R\$ 6.989.047.159,45	53,72062024
RJ	121.550.381.899,77	R\$ 20.146.541.924,07	16,57464305
RN	17.455.588.852,76	R\$ 7.283.649.472,56	41,72674743
RS	73.847.515.498,84	R\$ 10.146.343.582,42	13,73958692
RO	11.017.783.847,40	R\$ 4.224.289.659,46	38,34064743
RR	5.802.413.243,43	R\$ 3.680.812.868,57	63,43589665
SC	32.345.774.679,45	R\$ 5.817.923.066,48	17,98665552
SP	348.585.444.572,66	R\$ 25.279.400.705,19	7,251995486
SE	13.044.519.194,89	R\$ 6.373.969.371,64	48,86319899
TO	12.221.396.403,82	R\$ 7.100.915.263,29	58,10232341

Fonte: Formulação da autora a partir de dados do Tesouro Nacional (http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/ Acesso em 15 de dezembro de 2014) e da Corregedoria Geral da União (br.transparencia.gov.br Acesso em 10 de dezembro de 2014).

Alguns estados têm grande dependência das transferências da União na composição de sua receita total. Esse é o caso do Amapá (81%), do Acre (65%), de Roraima (63%), que são os estados que apresentam maior dependência, seguidos por Tocantins (58%), Piauí (53%), Maranhão (51%) que tem mais da metade da sua receita total composta por transferências federais. O estado que menos depende de transferências da União é São Paulo (7%), seguido do Distrito Federal (11%), do Mato Grosso do Sul (13%) e do Rio Grande do Sul (13%).

Os estados do Norte e Nordeste apresentam maior dependência da União, sendo que o que menos depende das transferências federais é o Amazonas (26%). Entre os estados do Sul, Sudeste e Centro-oeste, o que apresenta maior dependência é o Mato Grosso (21%), todos os demais têm um percentual abaixo de 20%.

O cálculo do coeficiente de correlação de *Spearman Rho* mostrou que há correlação significativa (0,350) entre o percentual da receita total da UF que é decorrente de transferências federais, sejam elas constitucionais ou não. Esse

resultado está em conformidade com o que nos diz a literatura pertinente, segundo a qual as transferências federais são um grande incentivo para a adesão dos governos subnacionais às políticas públicas definidas pela União (ARRETCHE, 2002; 2012).

Em termos econômicos financeiros, há de se considerar, ainda, que o repasse de recursos foi, de fato, a principal estratégia proposta pelo Governo Federal no desenho do *Pacto* para induzir a adesão dos estados a ela e os repasses de recursos da União para os estados aumentou significativamente, como podemos ver na tabela 5.

O aumento de recursos da SPM/PR destinados a convênios para o enfrentamento à violência contra as mulheres foi considerado pela Comissão Parlamentar Mista de Inquérito da Violência contra as Mulheres (CPMI, 2013) como um resultado mensurável do *Pacto*. A CPMI ponderou, todavia, que os recursos ainda são insuficientes frente ao que seria necessário para implementar e manter políticas públicas efetivas em relação à questão em todo o Brasil, visto as dimensões social, econômica e política do problema.

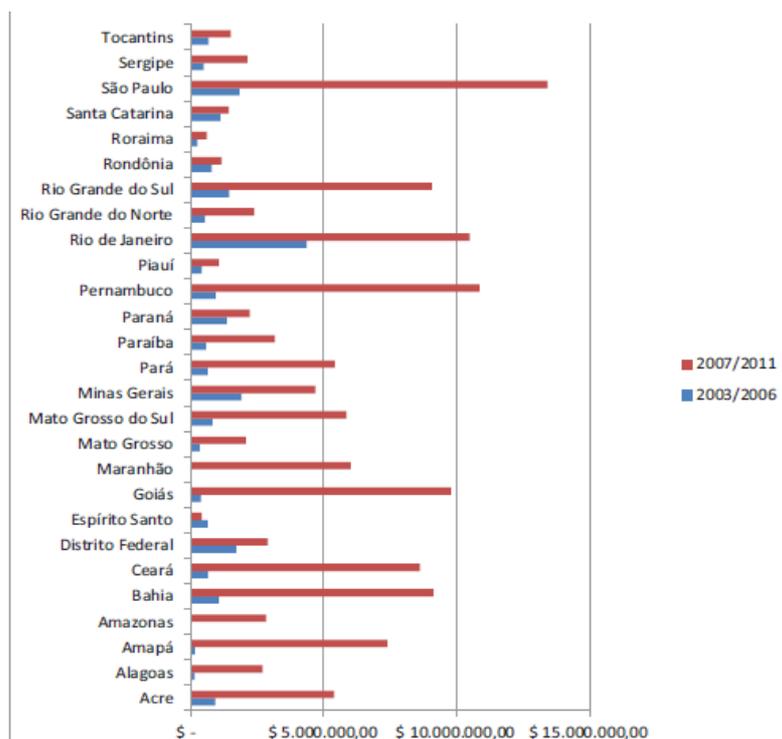
Tabela 5 - Recursos destinados ao enfrentamento à violência contra as mulheres anteriores e posteriores ao Pacto

Ano	Recursos
2003	
2004	
2005	R\$ 23.965.154,45
2006	
2007	
2008	
2009	R\$ 132.541.472,55
2010	
2011	
Total	R\$ 156.506.627,00

Fonte: Relatório da CPMI da Violência contra as Mulheres (2013)

Ao desagregar a informação por Unidade da Federação, conforme gráfico abaixo, podemos ver como esses repasses foram distribuídos entre as UF brasileiras antes e depois do *Pacto*.

Gráfico 3 - Montante de recursos repassados pela SPM/PR para as UF antes e depois do Pacto



Fonte: Relatório da CPMI da Violência contra as Mulheres (2013)

Como podemos observar, antes do *Pacto*, o estado que mais havia recebido recursos foi o Rio de Janeiro, que não chegou a 5 milhões de reais. O Amazonas e o Maranhão não receberam, nessa época nenhum repasse. Depois do *Pacto* houve um aumento significativo no montante de recursos repassados pela SPM/PR para todas as unidades da federação, exceto o Espírito Santo. De 2007 a 2011, os estados de Pernambuco, Rio de Janeiro e São Paulo receberam mais de 10 milhões de reais. Nessa época, nove estados receberam entre 5 e 10 milhões de reais e quinze receberam menos de 5 milhões. Em São Paulo, Goiás, Ceará, Bahia, Amapá, os repasses chegaram a aumentar em até dez vezes de valor. O relatório da CPMI (2013) observou que antes do *Pacto* o maior

montante de recurso estava destinado ao sudeste e após o *Pacto*, o nordeste passou a receber mais recursos, o que aponta para sua característica redistributiva.

Para criarmos uma variável que permitisse a comparação entre os diferentes estados, consideramos o percentual das transferências da União para as UF, entre os anos de 2007 e 2009, para ações de enfrentamento à violência contra as mulheres e para a implementação e fortalecimento de MIM⁷³ em relação às transferências totais (exceto os encargos especiais ⁷⁴). Esse cálculo foi realizado tendo-se por base os dados disponibilizados pela CGU – Portal da Transparência, conforme quadro 23.

Quadro 23 – Percentual das transferências federais destinadas ao enfrentamento à violência contra as mulheres na UF

(continua)

UF	Transferências para ações voltadas para mulheres em situação de violência e para implementação/ fortalecimento de MIM em reais (2007 a 2009) ⁷⁵	Transferências totais exceto as referentes aos encargos especiais - em reais (2007 a 2009)	Percentual das transferências federais para a UF destinada ao enfrentamento à violência em relação às transferências totais (exceto os encargos especiais) (2007 a 2009)
AC	R\$ 460.306,99	R\$ 1.471.188.951,71	0,031288095
AL	R\$ 19.929,50	R\$ 1.055.039.350,67	0,001888982
AM	R\$ 200.000,00	R\$ 1.788.373.212,02	0,011183348
AP	R\$ 500.000,00	R\$ 446.592.315,93	0,111958935
BA	R\$ 703.493,03	R\$ 4.313.197.437,85	0,016310244
CE	R\$ 529.123,84	R\$ 2.020.692.327,45	0,026185275
DF	R\$ 929.569,83	R\$ 1.671.402.829,78	0,055616146
ES	R\$ 0,00	R\$ 1.700.270.049,13	0
GO	R\$ 310.000,00	R\$ 1.280.365.330,50	0,02421184
MA	R\$ 687.535,74	R\$ 1.010.923.823,81	0,068010638
MT	R\$ 0,00	R\$ 1.256.859.226,11	0

⁷³ Em alguns casos houve transferências para ações em outras áreas relacionadas à mulher, que por não estarem diretamente relacionadas ao *Pacto*, foram desconsideradas na construção do indicador.

⁷⁴ Os encargos especiais dizem respeito às transferências obrigatórias da União às UF, que significam grande parte das transferências totais. Para fins de nossa análise, retiramos os efeitos dos encargos especiais e trabalhamos apenas com as transferências voluntárias.

⁷⁵ Poderíamos ter feito o cálculo *per capita* para permitir a comparação entre os estados, no entanto, como o valor é muito baixo, não seria possível fazer a análise.

Quadro 23 – Percentual das transferências federais destinadas ao enfrentamento à violência contra as mulheres na UF

(continua)

UF	Transferências para ações voltadas para mulheres em situação de violência e para implementação/ fortalecimento de MIM em reais (2007 a 2009) ⁷⁶	Transferências totais exceto as referentes aos encargos especiais - em reais (2007 a 2009)	Percentual das transferências federais para a UF destinada ao enfrentamento à violência em relação às transferências totais (exceto os encargos especiais) (2007 a 2009)
MS	R\$ 585.925,00	R\$ 770.362.108,67	0,076058388
MG	R\$ 1.751.376,60	R\$ 5.163.974.755,76	0,033915282
PA	R\$ 1.331.061,47	R\$ 1.500.450.774,98	0,088710772
PB	R\$ 0,00	R\$ 1.036.022.409,70	0
PR	R\$ 0,00	R\$ 3.795.624.171,29	0
PE	R\$ 3.172.644,00	R\$ 4.034.314.499,85	0,078641464
PI	R\$ 485.206,91	R\$ 1.481.824.015,27	0,032743896
RJ	R\$ 2.578.106,00	R\$ 3.122.287.976,88	0,082571051
RN	R\$ 0,00	R\$ 1.372.143.651,40	0
RS	R\$ 83.793,00	R\$ 4.022.910.646,80	0,002082895
RO	R\$ 0,00	R\$ 564.853.264,90	0
RR	R\$ 21.212,47	R\$ 447.912.499,88	0,004735851
SC	R\$ 349.200,19	R\$ 3.647.324.287,69	0,009574147
SP	R\$ 0,00	R\$ 10.331.840.358,83	0
SE	R\$ 91.050,00	R\$ 893.857.017,12	0,010186193
TO	R\$ 85.930,00	R\$ 1.457.143.147,07	0,005897156

Fonte: Formulação da autora a partir de dados da Corregedoria Geral da União (br.transparencia.gov.br Acesso em 10 de dezembro de 2014).

O percentual das transferências totais da União (exceto os encargos especiais) para as UF voltado para ações de enfrentamento à violência contra as mulheres é, comparativamente, muito baixo, chegando-se à terceira casa decimal para parametrizá-lo, na maioria dos estados. No período estudado, o estado no qual a transferência para essas ações mostrou-se mais relevante, e isso relativamente a todas as transferências da União que recebeu no período analisado, foi o Amapá (0,11%). Sete estados, por sua vez, não receberam nenhuma transferência no período pesquisado. São eles: Espírito Santo, Mato Grosso, Paraíba, Paraná, Rio Grande do Norte, Roraima e São Paulo.

Como vimos, também essa variável nos apresentou um forte grau de correlação (correlação de *Spearman Rho* de 0,488) com a nossa variável

⁷⁶ Poderíamos ter feito o cálculo *per capita* para permitir a comparação entre os estados, no entanto, como o valor é muito baixo, não seria possível fazer a análise.

dependente de *grau de institucionalização do Pacto*. Podemos assim afirmar que, quanto maior é o percentual das transferências federais destinadas às políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres, maior também se apresentou o *grau de institucionalização do Pacto* naquele estado.

Embora o repasse de recursos possa ser significativo para essa área, as contrapartidas e a manutenção dos serviços geram custos que o estado ou os municípios não querem (ou não têm) realmente condições de assumir. A gestora de Tocantins explicitou claramente essa situação, por exemplo, em sua entrevista:

TO: Por outro lado, as prefeituras estão sofrendo acho que no Brasil todo com uma redução do FPM. Então quando se fala que gostaria que vocês criassem a secretaria da mulher ou criar o conselho, eles pensam já vem mais despesa. Isso aí é só problema para a gente, então eles não querem. Mesmo sendo do lado do governo. Por exemplo, Araguaína é do lado do governo e não quer aceitar criar a Casa Abrigo que eu fiz o projeto pelo SICONV e ele não quer aceitar a Casa Abrigo lá porque diz que vai ser despesa para eles.

Além disso, outro ponto relevante para nossa análise é o de que o repasse de recursos não esteve necessariamente vinculado ao cumprimento das respectivas etapas de adesão do *Pacto*, aquelas impostas, por sua vez, pela própria SPM/PR. Diferentemente do previsto pelo desenho inicialmente formulado, todos os Estados receberam repasses de recursos, e isso em maior ou menor proporção, mesmo aqueles que não aderiram formalmente ao *Pacto*. O montante repassado dependeu, portanto, da capacidade do estado, municípios e ONGs de encaminharem as suas propostas por meio de convênios intergovernamentais, sem necessariamente terem que, de fato, cumprir todos os passos previstos para a adesão e a implementação do *Pacto*.

Cabe destacar um exemplo de como, na execução do *Pacto*, as regras estabelecidas em seu desenho foram quebradas: o governo do estado do Rio Grande do Sul (2006-2009) não aderiu ao *Pacto* e frente à mobilização dos municípios daquele estado, a SPM/PR assinou, em caráter de exceção, o *Pacto* diretamente com os governos municipais do estado. Em São Paulo, a gestora do *Pacto* também relatou que ficaram “sabendo [depois] que alguns organismos no interior haviam encaminhado diretamente e conseguiram também pactuar”.

Assim, os repasses financeiros como incentivos para adesão das UF poderia, por um lado, ser questionado, mas por outro significa dizer que a SPM/PR reconhece que o fenômeno na violência está disseminado em todo o território brasileiro e que as burocracias impostas por pactos federativos podem tamponar esse fato, mantendo as mulheres na situação de violência. Aqui podemos constatar a existência de uma tensão entre o federalismo e a despatriarcalização do Estado.

Segundo a SPM/PR o princípio federativo que dá autonomia aos municípios na implementação de políticas públicas justificaria tal conduta de repasse direto dos recursos a eles:

SPM/PR 1: Nem sempre você consegue fazer a pactuação no estado da mesma forma que em algumas situações você faz no município com o governo federal ou do estado com o governo federal. Por isso que a gente está continuando com essa mescla, porque os municípios são autônomos, os estados são autônomos em relação ao governo federal.

Entretanto, as regras sobre os critérios de repasse foram estabelecidas pela própria SPM/PR, que definiu previamente como deveriam se dar as relações intergovernamentais entre os três entes federados e atribuiu aos estados e ao Distrito Federal a competência de coordenar o *Pacto*. Essas “contradições”, evidentemente, não são desconhecidas da SPM/PR. Na entrevista que realizamos com a representante da SPM/PR, ela manifestou que as regras institucionais federativas estabelecidas pela própria Secretaria nacional, é por vezes insuficiente para dar conta do problema. Se as regras não estavam atendendo as necessidades das mulheres, decidiu-se, portanto, ignorá-las.

SPM/PR 1: Como foi que a SPM entendeu: que você não podia penalizar as mulheres de desenvolver algumas ações e políticas uma vez que o governo estadual [do Rio Grande do Sul] não estava querendo assumir ou aderir ao Pacto. Então aí a adesão foi feita pelos municípios que se articularam aos municípios que tinham OPM e portanto tinham uma relação com a SPM na discussão das políticas públicas e aí formalizaram o Pacto pelos municípios (grifo nosso).

Nesse exemplo podemos perceber claramente que é necessário ancorarmos a análise do *Pacto* em elementos teóricos e analíticos do federalismo mas, também naqueles fatores que são costumeiramente

decorrentes de uma perspectiva crítica de gênero, que nos permitam identificar como o *Pacto* buscou intervir, de fato, na vida de todas as mulheres brasileiras. As questões de gênero foram, nesse caso, mais relevantes para a tomada dessa decisão do governo federal, mesmo que tal situação pudesse criar certa ambiguidade (e mesmo contradições) quanto às regras da política.

Apesar disso, o repasse de recursos é, de fato, o maior incentivo para a institucionalização do *Pacto*. Quanto maior o repasse de recursos federais destinado ao enfrentamento à violência contra as mulheres, em relação às transferências totais recebidas pela UF, maior o *grau de institucionalização* do *Pacto* naquela UF.

Nossa hipótese de a maior a dependência fiscal de uma UF em relação ao governo federal aumenta o *grau de institucionalização do Pacto* foi, portanto, confirmada, reforçando a literatura sobre as políticas públicas no contexto federativo brasileiro (ARRETCHE, 2004; 2012).

5.3.5 A priorização de estados pela SPM na implementação do Pacto

Nossa hipótese de que a UF ter sido escolhida pela SPM/PR como prioritária facilita a adesão ao *Pacto* foi confirmada pelo modelo de regressão logístico como a variável independente mais relevante para a adesão.

No primeiro documento de lançamento do *Pacto*⁷⁷, foram escolhidos pelo governo federal 11 (onze) estados prioritários, que seriam os primeiros integrantes do Pacto. Segundo o texto do documento,

Esses estados e o Distrito Federal foram escolhidos porque, ao se analisar os mapas com o diagnóstico da Rede de Atendimento às Mulheres em Situação de Violência, percebeu-se que o número de serviços diminui à medida que aumenta a concentração da população feminina. Portanto, quanto maior a quantidade de mulheres, maior a necessidade de serviços. A lógica de atendimento do Pacto também levou em conta a proposta governamental de sinergia e melhor aplicação dos recursos. Portanto, a definição dos primeiros territórios inclui também parte dos territórios priorizados no Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI) e na Área Técnica de Saúde da Mulher do Ministério da Saúde (SPM, 2007, p.33).

⁷⁷ *Enfrentamento à violência contra as mulheres - balanço de ações 2006-2007* (SPM, 2007).

Com base nos critérios acima descritos, as seguintes Unidades da Federação foram elencadas como prioritárias: Amazonas, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Pará, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, São Paulo e Tocantins. Todavia, antes do início das pactuações, houve mudanças na definição dos estados considerados prioritários. Foram incorporados os estados do Mato Grosso do Sul e Minas Gerais (CAMPOS *et al.*, 2009), como podemos ver no quadro 24. As razões dessa mudança não constam nos documentos oficiais disponibilizados e analisados por nós.

Quadro 24 - UF priorizada pela SPM/PR para a adesão

Estado/UF	Assinatura do Acordo de Cooperação Federativa anterior a março de 2009	Estado priorizado pela SPM/PR para a adesão ao Pacto
Acre (AC)	NÃO	NÃO
Alagoas (AL)	NÃO	NÃO
Amapá (AP)	NÃO	NÃO
Amazonas (AM)	NÃO	SIM
Bahia (BA)	SIM	SIM
Ceará (CE)	SIM	SIM
Distrito Federal (DF)	NÃO	SIM
Espírito Santo (ES)	SIM	SIM
Goiás (GO)	SIM	NÃO
Maranhão (MA)	SIM	NÃO
Mato Grosso (MT)	NÃO	NÃO
Mato Grosso do Sul (MS)	SIM	SIM
Minas Gerais (MG)	SIM	SIM
Pará (PA)	SIM	SIM
Paraíba (PB)	NÃO	NÃO
Paraná (PR)	NÃO	NÃO
Pernambuco (PE)	SIM	SIM
Piauí (PI)	NÃO	NÃO
Rio de Janeiro (RJ)	SIM	SIM
Rio Grande do Norte (RN)	NÃO	NÃO
Rio Grande do Sul (RS)	NÃO	SIM
Rondônia (RO)	NÃO	NÃO
Roraima (RR)	NÃO	NÃO
Santa Catarina (SC)	NÃO	NÃO
São Paulo (SP)	SIM	SIM
Sergipe (SE)	NÃO	NÃO
Tocantins (TO)	SIM	SIM

Fonte: Relatório da CPMI da Violência contra as Mulheres (2013)

A SPM/PR iniciou a articulação com as UF brasileiras para a adesão ao *Pacto* a partir dessa lista de estado prioritários. Essa estratégia mostrou-se, de fato, eficiente. Um dessas estratégias foi a contratação de consultoras para acompanhar o processo de adesão e implementação inicial do *Pacto* em 07 (sete) desses estados: Amazonas, Ceará, Minas Gerais, Pará, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo (CAMPOS *et al.*, 2009).

Entre as 13 (treze) UF, 10 (dez) assinaram o Acordo Federativo antes de março de 2009. Entre os demais 14 (quatorze) estados, apenas 02 (dois) assinaram até essa data. Faz-se necessário, assim, compreender os casos que, de fato, saíram do padrão em relação aos demais.

As UF que eram prioritárias e não assinaram foram: Amazonas, Distrito Federal e Rio Grande do Sul. Não foi possível realizar entrevistas com as gestoras desses estados para aprofundarmos na compreensão da situação, mas podemos fazer algumas inferências sobre fatores que podem ter interferido no processo de adesão formal ao *Pacto*.⁷⁸ Vejamos cada um deles.

O Amazonas era, à época, governado pelo PMDB e embora contasse com a presença do Conselho dos Direitos das Mulheres (CEDIM), criado em 2006, tem um número relativamente baixo de movimentos de mulheres atuantes e não tinha, até 2009, nenhum MIM que atuasse junto ao governo do estado para articular a assinatura do *Pacto*. A SPM/PR, então, realizou uma parceria com a Universidade do Estado do Amazonas para que fosse realizado um diagnóstico da violência contra as mulheres no estado, cujo objetivo era facilitar a adesão ao *Pacto*. Por meio dessa parceria, foi possível articular com o governo do estado, que assinou o Acordo de Cooperação Federativa em novembro de 2009, criou uma Coordenadoria Estadual da Mulher, bem como uma Câmara Técnica Estadual de Gestão e Monitoramento do *Pacto*.

O Rio Grande do Sul (PSDB) e o Distrito Federal (PFL) eram dos poucos estados brasileiros nos quais não havia ainda a presença do CEDIM, o que, como vimos, diminuiu as respectivas chances de adesão ao *Pacto*. Além disso, esses casos indicam também para a relevância do pertencimento político-

⁷⁸ Julgamos que, em pesquisas futuras, seja interessante realizar estudos de casos sobre o *Pacto* nessas UF, com objetivo de compreendê-los melhor.

partidário, nos contextos dessas UF, para as relações intergovernamentais. Ambos não aderiram formalmente ao *Pacto* até março de 2009. Com as mudanças decorrentes das eleições de 2010, o Partido dos Trabalhadores (PT) passou a governar ambos os estados, que assinaram, afinal e então, o Acordo de Cooperação Federativa e se tornaram exemplos bem-sucedidos de institucionalização e implementação do *Pacto*. Com a nova mudança que ocorreu em janeiro de 2015, por exemplo, o governo do Rio Grande do Sul já extinguiu a Secretaria de Políticas para as Mulheres do Estado, sendo que os assuntos relacionados ao *Pacto* foram direcionados para a Secretaria de Justiça e de Direitos Humanos.⁷⁹

Quanto aos dois estados que assinaram o Acordo antes de março de 2009, e não eram estados considerados pela SPM/PR como prioritários para a adesão, a saber, Goiás e Maranhão, realizamos entrevistas semiestruturadas com suas gestoras. Vejamos o que nos revelam os dados qualitativos coletados sobre esses estados.

No caso de Goiás,⁸⁰ a gestora entrevistada atribuiu a assinatura do Acordo Federativo com a SPM/PR e a grande institucionalização do *Pacto* no estado à atuação do governador Marconi Perillo, como podemos constatar na sua fala:

E: Inclusive, é até bom colocar, essa gestão, o governador demonstrou um apoio efetivo para a institucionalização das políticas para as mulheres e igualdade racial do estado, ao reestruturar de uma forma decisiva essa Secretaria. Era uma Secretaria que eu falo que era de baixo-clero. E hoje ela tem uma estrutura média, das secretarias medianas de estado. Triplicou o número de organismos internos,

⁷⁹ Vide a nota divulgada no site da SPM/RS: "Conforme a lei nº 14.672 de 1º de janeiro de 2015 a estrutura da Secretaria de Políticas para as Mulheres RS foi incorporada a Secretaria da Justiça e dos Direitos Humanos. Para acessar informações e contatos referentes as políticas públicas para as mulheres acesse o link <http://www.sjdh.rs.gov.br/>" (fonte: www.spm.rs.gov.br Acesso em 15 de janeiro de 2015). No site da Secretaria de Justiça e Direitos Humanos, constavam informações sobre as seguintes coordenadorias: da Juventude; da Igualdade Étnica e Racial, do Idoso, de Diversidade Sexual, da Criança e do Adolescente e da Promoção e Educação em Direitos Humanos. Não constava, na data pesquisada, nenhuma informação sobre Políticas para as Mulheres. Ainda segundo informações do *site*, será criada no âmbito da secretaria uma Diretoria da Mulher, segundo o secretário, A incorporação da antiga Secretaria de Políticas para as Mulheres à Secretaria da Justiça e dos Direitos Humanos foi, apenas, "uma modificação formal que não prejudicará a meta de expandir os programas destinados a valorização e promoção das mulheres" (fonte: www.sjdh.rs.gov.br Acesso em 20 de janeiro de 2015).

⁸⁰ O governador Marconi Perillo exerceu três mandatos em Goiás (1999-2002; 2003-2006; 2011-2014). Em 2006, foi eleito seu então vice-governador, Alcides Rodrigues, que exerceu um mandato no governo do estado (2007-2010) (Fonte: TSE).

triplicou o número de servidores. Isso dentro de um processo de reforma administrativa. Ela existe desde 2010, aí em 2010 ela se torna Secretaria. A história é a seguinte: em 87 se criou a secretaria da condição feminina. Ela permaneceu por quatro anos e nos anos subsequentes extinguiram a Secretaria. Aí veio esse governador no primeiro mandato dele, que foi em 98, no primeiro mandato ele cria uma superintendência da mulher vinculada ao gabinete civil. No primeiro não, foi no segundo mandato que ele cria. A superintendência em torno de 2000 e 2004. Aí o próximo governador quando ele sai, era o vice dele. Então ele já deixou prontinho um projeto de lei para a criação da secretaria. Então tudo circulou em torno desse governador.

No Maranhão, por sua vez, houve uma mudança no governo estadual no ano de 2009. O governador eleito em 2006, Jackson Lago (PDT) e seu vice, foram cassados politicamente por abuso de poder econômico e político nas eleições de 2006, pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Frente a isso, a governadora Roseana Sarney (PMDB), que havia ficado em segundo lugar nas eleições, reassumiu o governo e foi reeleita em 2010. Segundo a gestora entrevistada, o Acordo firmado entre a SPM/PR e o ex-governador Jackson Lago para implementação do *Pacto* foi meramente formal. A situação durante os primeiros meses que se seguiram à troca de governo foi, de acordo com ela, caótica: “(...) a gente não tinha documento, não tinha nada na secretaria”. Ela relatou o que encontrou quando começou assumir a Secretaria de Estado da Mulher, em 2009:

MA: O que eu encontrei pronto era um convênio assinado, um convênio do governo do estado com o governo federal, que era o convênio 024/2008, que tratava das ações do pacto no Maranhão. Esse convenio previa uma contrapartida de 200 mil reais que não tinha sido assegurada no governo anterior. Quando nós assumimos e tivemos informação sobre o *Pacto*, já no final do ano, tinha essa questão da contrapartida que não existia no orçamento da secretaria. E eu fui então atrás disso, junto com a secretaria de orçamento e planejamento da governadora e eu consegui a contrapartida. Aí o estado não podia receber o recurso. Aí a gente conseguiu uma liminar para receber o recurso porque a secretaria não estava inadimplente.

A gestora não soube explicar o que motivou o governo anterior a aderir ao *Pacto* e a implementar a Secretaria de Estado da Mulher no Maranhão. Ela afirmou que, a partir do momento no qual assumiu a responsabilidade de implementação do *Pacto*, cumpriu todas as etapas para a sua efetiva institucionalização e implementação. Como vimos, em nossa tipologia, o *grau de*

institucionalização do *Pacto* nesse estado foi forte. Segundo ela, todas as metas previstas no Projeto Básico Integral foram cumpridas:

MA: (...) e graças a Deus conseguimos executar o *Pacto*, já prestamos contas. Eram muitas metas, eram 15 metas cada uma com muitas ações envolvidas. E deixamos de executar uma única meta que foi a que previa a implementação de... era um apoio a uma pesquisa e gênero e tal.

Quando questionada sobre os fatores relevantes para que o *Pacto* estivesse sendo implementado com sucesso, ela o atribuiu, em primeiro lugar, sem modéstia, à sua própria forma de gestão:

MA: O que eu vejo que facilitou é até o meu perfil empresarial. Na secretaria eu aplico técnicas de gestão empresarial, de iniciativa privada, na iniciativa pública. (...) Eu trabalho com gestão participativa, trabalho com gestão por resultados, todo ano se revisa o plano estratégico.

Outros dois pontos relevantes para a institucionalização e implementação do *Pacto* nesse estado, de acordo com a gestora, foram: as relações intersetoriais positivas, principalmente aquelas estabelecidas com o Poder Judiciário, e a postura da governadora frente à questão, como podemos ver:

MA: Então na primeira vez que eu fui conversar com a governadora, logo depois que assumi, eu disse: “governadora a secretaria é ordinária, mas o orçamento também é”. E não dá para trabalhar. E a equipe como é que eu vou trazer pessoas que tenham a capacidade para fazer missão com o salário que a gente paga? Eu entrei em 20 de maio, foi minha posse, 20 de julho estava no diário oficial, eu consegui melhorar o perfil dos cargos da secretaria, com cargos que tinham a possibilidade da gratificação técnico-científica para pessoas de nível superior.

Segundo ela, há no estado, em também nas relações com a SPM/PR e com os demais estados, o reconhecimento do trabalho realizado no Maranhão: “Então as pessoas não podem dizer que no governo Roseana Sarney a política das mulheres não avançou. E a gente tem consciência disso”.

Em suma, a variável independente “priorização da UF pela SPM/PR para a adesão ao *Pacto*” é aquela que apresentou a uma correlação mais significativa com a variável dependente “adesão formal ao *Pacto*”. A atuação da SPM/PR para garantir a assinatura do Acordo de Cooperação Federativa dessas UF

mostrou-se bem sucedida na maioria dos casos. Buscamos analisar qualitativamente aqueles casos que diferiram deste padrão, no entanto, como dissemos, um estudo de caso desses estados, a ser realizado futuramente, com certeza, poderá trazer mais contribuições para a sua compreensão.

5.3.6 A participação da sociedade civil – a atuação dos movimentos de mulheres e feministas

A atuação de movimentos sociais e a existência de instâncias de controle social são aspectos a serem considerados no processo de descentralização de políticas públicas no Brasil, uma vez que a pressão por eles exercida pode levar a tomadas de decisão por parte dos governos. No caso das políticas para as mulheres no Brasil, vimos o papel crucial dos movimentos feministas e de mulheres, bem como das pressões internacionais, para que o país viesse a implementar tais políticas.

As instâncias de participação que contam com representantes da sociedade civil, afirma Arretche (2003, p.336), supostamente criam “(...) incentivos ao comportamento responsável dos governos”, e força-os “à prática da negociação e da consulta”.

Sendo assim, consideramos como variável independente a presença/existência e a atuação dos movimentos de mulheres e feministas no respectivo estado. Todavia, não há muitos dados confiáveis também sobre esse tema e fez-se necessário, para concretizarmos essa variável, estabelecer critérios que a tornassem válida. O indicador que afinal utilizamos nessa medida refere-se à declaração dos principais movimentos e associações de mulheres da sociedade civil sobre em quais estados eles têm efetivada a sua atuação, conforme quadro abaixo. A informação sobre a atuação dos movimentos nos estados foi obtida a partir de duas fontes principais, sendo uma fornecida pela própria SPM/PR e a outra levantada a partir dos movimentos e associações da sociedade civil que têm assento no Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM).

Quadro 25 - Atuação dos Movimentos de Mulheres nos estados

	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura	Federação nacional dos trabalhadores e trabalhadoras no agricultura familiar	M ovimento de mulheres camponesas	M ovimento interestadual das quebradeiras de coco	M ovimento Articuladora de M ulheres do Amazonas	M archa mundial das mulheres	M ovimento de mulheres trabalhadoras do nordeste		Articulação de M ulheres Brasileiras	Articulação de ONGS de M ulheres Negras	Confederação de mulheres B rasil
Estado	CONTAG	FETRAF	MMC	MIQCB	MAMA	MMM	MMTR-NE	CNS	AMB	AMNB	CMB
Acre											
Alagoas											
Amapá											
Amazonas											
Bahia											
Ceará											
Distrito Federal											
Espirito Santo											
Goias											
Maranhão											
Mato Grosso											
Mato Grosso do Sul											
Minas Gerais											
Pará											
Paraíba											
Paraná											
Pernambuco											
Piauí											
Rio de Janeiro											
Rio Grande do Norte											
Rio Grande do Sul											
Rondonia											
Roraima											
Santa Catarina											
São Paulo											
Sergipe											
Tocantins											
Fonte	Dados fornecidos pela SPM	Dados fornecidos pela SPM	Dados fornecidos pela SPM	Dados fornecidos pela SPM	Dados fornecidos pela SPM	Dados fornecidos pela SPM	Dados fornecidos pela SPM	Dados fornecidos pela SPM	http://www.amnb.org.br/site/composicao.php	http://www.amnb.org.br/site/composicao.php	http://www.amnb.org.br/site/composicao.php

Quadro 26 - Participação da Sociedade Civil

Estado/ UF	Síntese do Número de Movimentos e Associações de Mulheres atuantes no Estado
AC	6
AL	7
AM	6
AP	7
BA	10
CE	10
DF	7
ES	4
GO	8
MA	9
MT	8
MS	6
MG	9
PA	11
PB	9
PR	10
PE	11
PI	6
RJ	7
RN	8
RS	9
RO	6
RR	6
SC	6
SP	7
SE	8
TO	7

Fonte: Elaborado pela autora com base em informações passadas pela SPM/PR e pelo CNDM.

O cálculo do coeficiente de correlação de *Spearman Rho* para essa variável evidenciou a existência de uma correlação, ainda que não tão forte (0,374), entre o número de movimentos atuantes na UF e o *grau de institucionalização do Pacto*.

Esse dado vai ao encontro do argumento teórico sobre a importância da presença ativa e protagônica dos movimentos de mulheres e feministas para a criação e desenvolvimento de políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres no Brasil e no mundo (PINTO, 2003; COELHO, 2005; MATOS, 2010). É inegável, como já debatemos aqui, a sua relevância, mesmo que difusa, para a implementação de políticas públicas voltadas para mulheres em situação de

violência e na realização do controle social. Temos que considerar, ainda, que a entrada das mulheres feministas para dentro do aparato de governo foi um dos fatores que mudou as relações entre movimento e governo, conforme já explicitado na literatura.

Durante a *Reunião de Gestoras do Pacto* que acompanhamos, foram poucas aquelas gestoras que mencionaram espontaneamente os movimentos sociais. As representantes do Amazonas, Sergipe e Rio Grande do Sul apenas citaram que têm uma boa articulação com o movimento de mulheres. A representante do Espírito Santo afirmou que “sentou com todos os movimentos do campo” para discutir sobre as Unidades Móveis de Atendimento⁸¹. A representante do Maranhão foi um pouco mais específica e relatou que realizou onze reuniões com o movimento de mulheres para discutir sobre as Unidades Móveis e que são os “movimentos sociais que escolhem o roteiro do ônibus”.

Quando foram questionadas diretamente sobre como é a relação do MIM com os movimentos de mulheres no estado para a implementação e gestão do *Pacto*, as gestoras apontaram tipos de relação bastante diversos. Em alguns estados, as entrevistadas declararam que têm uma relação próxima dos movimentos de mulheres e que eles exercem seu papel de controle social. Em outros estados, os movimentos não participam e estão, na perspectiva das entrevistadas desarticulados.

Sobre a primeira posição, podemos citar a colocação da representante do Acre:

AC: Eu destaco dois movimentos. O movimento de direitos humanos, que sempre esteve conosco, tanto em nível de contribuição quanto em nível de criticar, quando deve criticar, de cobrança. E o movimento das mulheres rurais, das mulheres camponeses, super forte. *E é um super parceiro no sentido do controle mesmo, que a gente precisa ter.* E a gente se apropria disso enquanto gestão para poder ter os nossos argumentos mais fortalecidos para os gestores (grifo nosso).

⁸¹ São ônibus e barcos para atender mulheres em situação de violência que vivem no campo, na floresta e nas comunidades ribeirinhas, que contam com uma equipe multiprofissional das DEAM, defensoria pública, ministério público e juizados especializados, além de profissionais para o atendimento psicossocial das mulheres. A SPM/PR entregou, entre os anos de 2013 e 2014, duas unidades por estado e firmou uma parceria com a Caixa Econômica Federal para usar a embarcação para atender as mulheres da Ilha de Marajó.

A entrevistada apontou a importância do movimento para fortalecer o próprio Mecanismo Estadual de Políticas para as Mulheres, usando as reivindicações para fortalecer sua capacidade de negociação.

A gestora do Mato Grosso do Sul afirmou que os movimentos de mulheres no estado são ativos e assinalou que há alguns grupos bastante articulados, como as mulheres quilombolas e um ligado à universidade. Esse grupo faz um trabalho de acompanhamento do *Pacto* para garantir que as ações que foram “balizadas pelas conferências” não fiquem “na gaveta”. O saber acadêmico é identificado como algo que dá legitimidade ao movimento:

MS: Porque uma das coordenadoras desse trabalho é coordenadora da Universidade Federal do curso de Sociologia. Ela é bem articulada, nos orienta. Em todos os eventos ela faz parte da mesa. A gente faz questão que ela esteja conosco, porque ela é uma doutora.

Embora a entrevistada não tenha feito nenhuma referência direta aos conflitos existentes com os movimentos sociais, demonstrou que existe certa desconfiança em relação a eles:

MS: Eu tenho registrados todas as reuniões já com o movimento das mulheres do campo, com fotografia, com relatório, com essas grandes lideranças para elas também não dizerem ah, não fui chamada, não tomei conhecimento. Então, para essas mulheres que vêm do campo, elas vêm em grupo, da região tal, da região tal. E eu estou documentando tudo isso.

A relevância do papel dos Conselhos em realizar o controle social e a interlocução com os movimentos sociais esteve presente no discurso de muitas entrevistadas. A gestora do Espírito Santo relatou que os movimentos no estado são bastante atuantes e que o Conselho Estadual da Mulher tem um papel fundamental na articulação das demandas e, principalmente de controle social:

ES: A nossa relação é que vem a cobrança do conselho, que é o papel ele, a nossa a tentativa de responder as demandas que veem do conselho.

A gestora do Espírito Santo afirmou que uma das grandes demandas atuais dos movimentos de mulheres no estado é a criação de uma Secretaria da Mulher:

ES: Na verdade o anseio do movimento de mulheres é por uma secretaria estadual. Para elas a criação da gerência foi uma medida paliativa. Mas elas vêm lutando durante o tempo e anos para que seja de fato efetivada uma secretaria. Porque a secretaria tem orçamento próprio, tem toda uma estrutura oferecida para fazer esse trabalho da política pública bem como do enfrentamento à violência e outras questões relacionadas a demandas das mulheres. Mas, como o que a gente tem é a gerência, então é com isso que a gente tem que trabalhar.

Reconheceu, entretanto, que a relação entre o governo estadual e o movimento é permeada por conflitos, mas que esses conflitos são inerentes a essa relação e permitem que a discussão avance no sentido de fortalecer as políticas públicas para mulheres:

ES: Tenta-se ter uma relação respeitosa, mas lógico que às vezes os ânimos se acirram, mas a gente tenta ter uma relação cordial, porque paralelo a isso e acima das questões está a política para mulheres. E o movimento entende isso. A gente pode quebrar o pau, mas na hora que tem que sentar governo e sociedade civil para cobrar algo que não está legal a gente tem que ceder. A gente fez isso em duas reuniões específicas para tratar das questões de mulheres detentas nos presídios femininos do estado. Foi uma reunião tensa, mas no fim o resultado era um só, porque na situação que as mulheres estavam não dava.

No Maranhão, segundo a gestora estadual, a relação com os movimentos também é uma relação de embate e afirma que ela própria não era reconhecida como uma gestora por não ter uma trajetória de militância:

MA: Atualmente é uma relação de respeito, ainda com muito embate, porque o movimento é contrário ao governo da Roseana. Todo ele. A ponto de que quando eu cheguei na primeira reunião do conselho, isso consta em ata, uma mulher disse “eu não sei o que essa mulher está fazendo aqui, ela não entende nada disso”, era nesse nível o embate. E eu respondi a altura, “se você conselheira está falando as irregularidades que eu encontrei quando cheguei na secretaria, eu não entendo mesmo e não quero entender”. Então as pessoas me viam como dondoca, eu não era do poder público, nem do movimento social. Agora no dia da minha posse todos os grupos de mulheres estavam na minha posse, porque já me conheciam pela ONG. Então elas não entendiam porque tinha tanta gente lá. E isso foi bem complicado.

Ela afirmou que busca convocar o Conselho e os movimentos para participar das suas decisões, mas que nem sempre elas participam:

MA: Mas hoje, respondendo a sua pergunta, eu acredito que é uma relação de respeito, em função de que a gente tem feito política pública, que a gente respeita o movimento social, que a gente procura inserir todas as nossas ações e participar. Para você ter ideia, eu chamo o

conselho para participar do orçamento, para fazer o orçamento comigo. E elas começam, vão na primeira e depois não vão mais. Mas a gente dá oportunidade nesse nível (grifo nosso).

Outra questão que ela aponta é a partidarização do movimento, que torna o debate com a sociedade civil quase equivalente a um debate político-partidário.

MA: A maioria das vezes em reunião a contribuição é só para reclamar. Porque tem essa questão política que é lamentável, de política partidária. Mas a gente continua aceitando e convidando e respondendo, porque eu também não deixo sem resposta. Que não dá para vender uma ideia de que o governo de Roseana é uma oligarquia dos Sarney, isso não combina com as nossas práticas.

As gestoras de Goiás também afirmaram que houve “uma partidarização do movimento, a cooptação das grandes lideranças do estado”. Segundo elas, esse fato é especialmente complexo no estado de Goiás, cujo governo estadual é do PSDB, que não tem “não tem tradição na militância de mulheres”:

GO 2: Quando a gente questiona o engessamento do movimento social pelos partidos, eu acho que a relação tem que ser mais dialética, que ele tem que estimular o movimento social, tem que abrir espaço mesmo, é fundamental essa pauta das mulheres. (...) Então talvez pela própria fragilidade do movimento social que deixa este espaço, que as mulheres que estão na luta não ocupam.

Para elas isso acarretou em “um retrocesso das bandeiras feministas”, embora reconheçam a importância “histórica” do movimento, afirmam que atualmente “o movimento é segregado e contribui pouco”.

A questão da partidarização dos movimentos sociais também é vista como um dificultador da relação com o governo estadual de São Paulo, que é do PSDB. Ela afirma que quase não enxerga “o movimento de mulheres na capital”. Para ela a relação com o movimento é “muito ruim”:

SP: A gente tentou muito se aproximar dos movimentos. Eu acharia até que os movimentos de mulheres em SP, a não ser que eu conheça melhor a Marcha e não sei qual outro, eu não vejo muito a atuação do movimento de mulheres, mesmo quando você tem necessidade, que seria importante ir para a rua, que seria importante a manifestação, você não consegue reunir. Para fazer a conferência, nós reunimos, fizemos a conferência, mas foi muito tensa, na capital.

A gestora do Ceará explicitou também acredita que os movimentos de mulheres estão fragmentados e não têm mais uma atuação tão relevantes como já tiveram anteriormente:

CE: Eu estou preocupada com o movimento de mulheres. Quando eu era do movimento de mulheres, talvez as coisas fossem mais calorosas. Para você ter uma ideia, eu estou lançando o segundo edital do conselho cearense do direito das mulheres. Na primeira vez eram 8 vagas, apenas duas ONGs se apresentaram. E agora novamente estou lançando e não sei como está, porque eu vim para cá. Mas eu espero que dessa vez a gente consiga montar o conselho, porque o que está faltando é sociedade civil.

A representante de São Paulo também relatou sobre a sua dificuldade de preencher as cadeiras da sociedade civil no Conselho Estadual da Mulher.

SP: No conselho são 70% sociedade civil e 30% de governo só. Ele não é paritário. Ele é totalmente de sociedade civil. Um ano e meio foi feita a renovação do conselho e para a renovação do conselho nós mandamos um e-mail para todo mundo, para os organismos, para os conselhos do interior, para os movimentos de mulheres que nós temos cadastrados. E os movimentos, principalmente da capital, não manifestaram interesse em participar do conselho. Não se inscreveram, não manifestaram interesse. Então eu tenho no conselho a representação da OAB, da UDN, da Márcia Campos e da Gláucia, Federação de Mulheres, eu tenho representação. Esses eu tenho representação no Conselho. Mas principalmente a Marcha, o SOS não manifestaram nenhum interesse em participar do conselho.

No Rio Grande do Norte, o Conselho está desativado e a participação dos movimentos é praticamente inexistente:

RN: Porque contato direto com elas eu não tenho. Mas quando tem reuniões, *eu convido as vezes para elas irem*. Lá o conselho não está funcionando no momento, está desativado. Mas eu pretendo daqui para o final da gestão ativar esse conselho e deixar ativado. É um desafio meu e é uma posição que eu tenho, que desde quando eu cheguei que eu tento colocar esse conselho para funcionar e eu não consegui. Então é através do conselho que eu vou ter mais acesso ao movimento de mulheres (grifo nosso).

Vale ressaltar que as entrevistas foram realizadas em março de 2014, poucos meses antes do fim dos mandatos dos respectivos governos estaduais.

A gestora de Tocantins fez, durante a entrevista, uma série de reclamações de como as políticas para mulheres no estado estão sendo

sucateadas e manifestou uma esperança de que o movimento de mulheres se mobilizasse para apoiá-la:

TO: Elas sabem disso. Inclusive, elas agora, com a instituição do fórum, que eu organizei o Fórum da Mulher do Campo e da Floresta, instituí a Câmara Técnica, elas estão querendo fazer uma manifestação para me apoiar para definir melhor, para criar uma diretoria pelo menos. Porque nós éramos secretaria, reduziu para superintendência, reduziu para diretoria, reduziu agora para supervisão e digo que agora reduziu a nada. Porque nem espaço físico eu tenho para trabalhar.

Entretanto, ela mesma afirmou que o MIM no estado, além de não ter estrutura, não tem boa credibilidade frente ao movimento:

TO: Elas procuram a assistência social, a secretaria do meio ambiente, secretaria da agricultura, mas não procuram a nossa secretaria de defesa social. Não procuram.

Finalmente, embora tenha aparecido de forma apenas marginal nas falas das gestoras, há o reconhecimento de que a existência de políticas para as mulheres no Brasil decorreu da atuação dos movimentos de mulheres e feministas, como expressado claramente na colocação da gestora do Espírito Santo:

ES: Acho que tudo que está sendo implementado pela SPM ouviu na sua grande maioria o movimento feminista. Então a unidade móvel foi uma demanda da Marcha das Margaridas. Ninguém acordou e disse ah, vou comprar um ônibus lilás e dar para o povo na roça. A Dilma não fez isso. Ela atendeu uma reivindicação. A Casa da Mulher Brasileira, ah, quero uma casa em cada lugar. Não existe isso. Existe uma política que está vindo demanda. Quando você escuta da base para quem governa, aí a política flui melhor, aí realmente se tem uma política pública. Porque a falha da política pública é quando você faz de cima para baixo. Se você está na sua casa, você não sabe o que é melhor pra mim. Nem sempre o que é melhor para você é melhor pra mim. Não dá para todo mundo sentar, mas tem uma camada representativa dos movimentos que a gente pode na medida do possível ouvir. E aí construir. Mas sempre baseado na sociedade civil. Acho que é o princípio até mesmo da efetividade da política pública, senão ela não acontece.

Podemos destacar, a partir da análise dos dados qualitativos, dois espaços políticos de maior atuação da sociedade civil, que têm como mérito a aproximação do desenho da política nacional e do *Pacto* a suas demandas: a participação dos movimentos nas Conferências de Políticas para Mulheres, principalmente no nível municipal, e a atuação dos Conselhos Nacional e

Estaduais, que, muitas vezes, realiza a interface entre a sociedade civil e o governo.

Podemos afirmar, portanto, que a nossa hipótese de que a atuação dos movimentos feministas e de mulheres favoreceu a institucionalização do *Pacto* nas UF brasileiras.

5.3.7 Violência contra as mulheres como uma variável proxy da experiência de uma cultura baseada no patriarcado

Segundo Matos e Brito (2013, p.53), “(...) o conservadorismo é identificado às ideias e atitudes que visam a manutenção do *status quo* e do presente sistema político, contrapondo-se às forças inovadoras”. E “a sociedade brasileira é, em muitos aspectos, uma sociedade ainda bastante tradicional, mas em processo de destradicionalização/modernização” (MATOS, BRITO, 2013, p.51). As mesmas autoras definem relações de gênero tradicionais de gênero como:

(...) relações assimétricas, verticalizadas e hierárquicas de poder entre homens e mulheres em que ‘o’ homem domina e ‘a’ mulher é subalternizada. (...) As relações de gênero destradicionalizadas, por sua vez, apresentariam uma miríade de outras possíveis formas de interação ético-político-sociais, em que predominem, então, a presença e a sensibilidade/valorização de relações desta vez mais horizontalizadas, simétricas, democráticas e igualitárias entre os gêneros, raças e distintas expressões da sexualidade (MATOS, BRITO, 2013, p.57).

Uma hipótese que levantamos é que nos estados nos quais o conservadorismo político e o tradicionalismo de gênero são maiores, a adesão ao Pacto foi prejudicada.

Embora existam pesquisas nacionais sobre o tema que possibilitam a construção de indicadores para mensurar as dimensões do tradicionalismo e da destradicionalização nas relações de gênero, esses dados não podem ser estatisticamente desagregados por Unidade da Federação e, portanto, não podem ser utilizados para os fins dessa pesquisa (VENTURI, GODINHO, 2013; ALVES, PINTO, JORDÃO, 2012).

Assim, propusemos a construção de uma variável relacionada aos índices de violência contra as mulheres como uma medida *proxy* dessa relação patriarcal entre o Estado e a sociedade civil no Brasil. Essa variável *proxy* nos permite estabelecer uma aproximação entre crenças e valores patriarcais e o processo de adesão e institucionalização do Pacto. Essa proposta tem como base a inferência de que quanto maiores forem os indicadores de violência contra as mulheres em determinado território, mais as relações estariam acontecendo ancoradas ou atravessadas pelos princípios patriarcais.

Construímos essa variável com base em indicadores advindos das seguintes fontes: Taxa de Homicídios Femininos (DATASUL) e Taxa de Estupros (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2010), conforme apresentado no quadro 27.

Quadro 27 - Indicadores de Violência contra as Mulheres

(continua)

Estado/UF	Taxa de homicídio feminino - 2007 (por 100 mil habitantes)*	Taxa de estupro – 2008 (por 100 mil habitantes) ** 82	Taxa de estupro - 2009 (por 100 mil habitantes) **	Taxa de Estupro - 2012 (por 100 mil habitantes) ***
AC	8,0	20,4	---	33,7
AL	1,14	5,1	10,1	14,5
AP	16,36	22,5	22,2	21,2
AM	1,13	7,9	12,8	27,5
BA	2,02	7,6	9,6	17,7
CE	0,28	6,9	7,8	17,2
DF	2,20	8,5	13,1	32,6
ES	3,54	5,3	4,8	16,5
GO	1,19	8,8	14	22,0

⁸² No Anuário de Segurança Pública (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2008), apenas 11 UF apresentavam confiabilidade nos dados disponíveis de registros criminais. Assim, não existem dados sobre as taxas de estupro do ano 2007 disponíveis. Em 2010, o Anuário de Segurança Pública (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2010) disponibilizou as taxas de estupro de todas as UF, com a ressalva que a qualidade dos dados não é a mesma para todas elas.

Quadro 27 - Indicadores de Violência contra as Mulheres (conclusão)

Estado/UF	Taxa de homicídio feminino - 2007 (por 100 mil habitantes)*	Taxa de estupro – 2008 (por 100 mil habitantes) ** 83	Taxa de estupro - 2009 (por 100 mil habitantes) **	Taxa de Estupro - 2012 (por 100 mil habitantes) ***
MA	4,00	7,8	10,4	14,4
MT	2,95	11,3	22,3	38,6
MS	5,9	13,7	15,8	40,6
MG	2,91	2,2	1,6	10,1
PA	3,04	12,4	15,3	24,4
PB	1,82	3,3	3,5	8,8
PR	4,68	10,9	15,5	33,3
PE	9,10	8,9	10,2	21,8
PI	11,98	4,8	6,6	14,0
RJ	5,07	8,8	13,8	36,5
RN	37,79	5,1	8,7	9,0
RS	4,26	12,6	15,5	43,5
RN	8,98	21,6	24,2	49,0
RR	97,57	24,7	42,7	52,2
SC	2,2	11,4	20,7	45,8
SP	0,44	8,3	13,6	30,8
SE	13,31	6,2	12,1	22,0
TO	8,20	12,3	18,4	27,9

Fontes: Elaborado pela autora a partir de dados do *SIM-DATASUS; **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2010 (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2010); ***Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2013 (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2013)

Como o próprio Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2010) faz ressalvas sobre a confiabilidade dos dados das taxas de estupro de 2008 e 2009, buscamos também as taxas de estupro de 2012, para podermos visualizar o grande aumento nos números nos últimos anos. Esse aumento pode se dever, pelo menos em parte, a existência de informações mais confiáveis.

A taxa de homicídios de mulheres não apresentou correlação com o grau de institucionalização do Pacto, nem na correlação de Spearman Rho nem pela estatística descritiva. A taxa de estupro de 2008⁸⁴, por outro lado, mostrou forte

⁸³ No Anuário de Segurança Pública (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2008), apenas 11 UF apresentavam confiabilidade nos dados disponíveis de registros criminais. Assim, não existem dados sobre as taxas de estupro do ano 2007 disponíveis. Em 2010, o Anuário de Segurança Pública (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2010) disponibilizou as taxas de estupro de todas as UF, com a ressalva que a qualidade dos dados não é a mesma para todas elas.

⁸⁴ Quando testamos as taxas de estupro de 2009 e 2012, as correlações significativas com o grau de institucionalização do Pacto se mantiveram.

correlação com o *grau de institucionalização* (*Spearman Rho* -0,502). Nasquelas UF nas quais há maior taxa de estupro, o *grau de institucionalização do Pacto* é menor.

Essa correlação pode nos dar um indício sobre a relação entre uma cultura patriarcal e as decisões sobre políticas públicas para as mulheres, mas é, sem dúvida, insuficiente para dar conta da complexidade desse debate, que merece, a nosso ver, ser objeto de pesquisas futuras. Em nossa pesquisa qualitativa, essa relação apareceu fortemente nos discursos das entrevistadas.

Metade das gestoras que foram entrevistadas nesta pesquisa citaram o *machismo*⁸⁵ como algo que atrapalha a efetivação das políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres. A gestora do Espírito Santo foi taxativa nesse sentido:

ES: Eu acho que primeiro é uma questão de machismo. Isso é claro. Claro como eu estou te vendo aqui. O machismo é claro. A gente vive numa sociedade, que não é clichê, machista, racista, patriarcal, sexista...

Para ela, é o machismo que explica o fato do estado ser o que tem a maior Taxa de Homicídios Femininos no Brasil, conforme apresentado no quadro acima (WAISELFISZ, 2012).

ES: Se fosse diferente, nós não liderávamos o ranking. A forma de assassinato, como as mulheres morrem, é justamente porque o machismo é muito forte. Se não fosse tão forte, não teriam tantas mulheres assassinadas.

Na visão da entrevistada, a questão das mulheres não é prioridade para o governo e por isso é algo que sempre pode “ficar para depois”, mantendo-se o *status quo* e, portanto, não modificando as relações de poder entre homens e mulheres:

ES: É uma violação, é uma atuação clara do machismo dentro da política pública. *E não é importante, discute depois*. Eles acham que discutir coisa de mulher, é que a mulher vai querer tomar o lugar deles. Se der poder, vai tomar o lugar. Só que ninguém falou que quer tomar,

⁸⁵ As **relações** patriarcais são, muitas vezes, nomeadas no cotidiano como “machismo”, mas vale ressaltar que patriarcado é um conceito sociológico e político, enquanto “machismo” é um termo do senso comum.

you want equality. You want to be able to discuss, to be in the space of decision, in the space of equal power for equal. I think that is more so. It doesn't facilitate when it's a mayor, because, sometimes, there are women who are as machist as men. It doesn't want to say that it would facilitate, no, it doesn't want to say even (grifo nosso).

A representante de Tocantins também atribuiu ao machismo as dificuldades de implementação das políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres:

TO: A mulher no estado do Tocantins, que é um estado novo, ainda preserva a questão do machismo. Então nós estamos sofrendo muito ainda com o pouco caso, certo descaso por parte das autoridades políticas do estado do Tocantins.

Em Tocantins, a estrutura de políticas para mulheres e as ações de implementação do *Pacto* são completamente inexistentes. O sucateamento da política é atribuído pela gestora ao machismo e ao descaso do governo para com a questão das mulheres. Ela relatou que não tem recursos humanos compatíveis com o trabalho que deveria ser realizado, que a sua equipe é composta apenas por ela e por duas assistentes administrativas, e que também não possui os recursos materiais mínimos necessários para tanto.

TO: Porque nós éramos secretaria, reduziu para superintendência, reduziu para diretoria, reduziu agora para supervisão e digo que agora reduziu a nada. Porque nem espaço físico eu tenho para trabalhar.

Segundo ela, os gestores do estado e das prefeituras municipais minimizam o problema da violência contra as mulheres e já explicitaram o desejo de que a Lei Maria da Penha (11.340/06) não existisse, pois, na visão deles, a Lei é que seria a “responsável pelo aumento da violência”:

TO: Sim. Atribuo muito a isso. A falta de conhecimento mesmo. E também uma questão cultural, a questão do machismo. *Eles acham que não há necessidade disso, que isso não funciona.* Eles acham que no estado não há tantos casos assim. É porque eles não acompanham estatística. E esses dias mesmo comentaram comigo que a estatística aumentou de mulheres que são vítimas de violência. Queriam fazer um movimento para acabar com a Lei Maria da Penha. Eu ainda comentei com alguns que o problema não é Lei Maria da Penha. Ah, depois da Lei Maria da Penha surgiram mais casos. Claro que surgiram, as mulheres têm amparo, elas estão se sentindo mais protegidas, elas têm amparo legal agora, então elas vão recorrer muito mais. A estatística aumentou. Aumentou mesmo, porque elas estão confiando

um pouco mais no poder público por causa da Lei Maria da Penha (grifo nosso).

A gestora do Maranhão também identificou o machismo como a maior dificuldade enfrentada no estado para a implementação do *Pacto*:

MA: Eu acho que o que há de negativo é que ainda estamos numa sociedade machista, que ainda não percebe a importância das mulheres, que ainda não trata a questão de gênero com a devida importância de deveria ter. É um processo de desconstrução que temos que fazer, já avançamos bastante, mas ainda tem coisa que se fazer.

Para ela não apenas os membros do Poder executivo, mas também do Poder Legislativo é machista. A presença política das mulheres nas eleições é ainda incipiente e isso acarreta prejuízos para as políticas e para a construção de uma sociedade efetivamente mais igualitária.

MA: Eu vejo mais no poder legislativo. Porque a gente ainda tem a necessidade de ter uma lei para garantir cotas. E que a gente vê de última hora preenchendo as cotas, mas só para cumprir a legislação, não é efetivamente dando um espaço para as mulheres.

Vale ressaltar que nenhuma das três gestoras citadas acima considera-se feminista⁸⁶ e a única que tem uma atuação direta nos movimentos sociais é a gestora do Espírito Santo. Elas não deram, portanto, seu depoimento baseado nas bandeiras do movimento de mulheres, mas na percepção que têm das relações de poder dentro dos seus próprios governos.

A gestora do Ceará, que tem uma ampla experiência na militância feminista, foi a mais enfática em afirmar a enorme dificuldade de se romper as com barreiras machistas e patriarcais que perpetuam a violência contra as mulheres:

CE: Mas nós não conseguimos ainda sair da violência. Eu acho que nós continuamos com um pé dentro da violência, o que é uma pena. Mas eu entendo como é que esse processo acontece. É muito difícil desentranhar do juízo de alguém, de um país que foi criado sobre a égide capitalista, do patriarcalismo, do patrimonialismo, do machismo, retirar isso das entranhas das almas das pessoas, isso é muito complicado

⁸⁶ Vide Apêndice D.

Embora possa parecer à primeira vista que os estados do nordeste sejam mais patriarcais, ela acredita que o mesmo acontece em todo o país.

CE: E como o nordeste é o lugar mais atrasado do Brasil, é o lugar mais pobre do Brasil, deve ser o lugar onde o machismo impera mais. É porque a gente não tem os dados efetivos, mas no dia que a gente fizer essa análise mais efetiva, não tem muita diferença de São Paulo, Rio, Minas, acho que é a mesma coisa.

Fica evidente, na análise dos dados qualitativos, que há a presença concreta de relações patriarcais afetando o processo de institucionalização e implementação de políticas para as mulheres, incluindo aquelas relacionadas ao *Pacto*. Além disso, existe uma correlação inversa entre a taxa de estupro e o grau de institucionalização do *Pacto*. Podemos afirmar, portanto, que o patriarcado, e relações sócio-políticas nele enraizadas, ainda está presente nas estruturas de governo e deve estar interferindo na tomada de decisão para a adesão e implementação do *Pacto*. A SPM/PR explicitou, no *Encontro de Gestoras do Pacto*, o objetivo de trabalhar no sentido de despatriarcalização do Estado, sendo esse o propósito maior da política.

SPM2: Nós estamos vencendo um estado machista e racista. Nós temos que mudar o Estado, senão pra que nós estamos aqui? (nota de campo)

As políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres surgiram de demandas dos movimentos sociais de mulheres e feministas com objetivo de se mudar as relações de poder entre homens e mulheres, principalmente, no âmbito privado. Ao mesmo tempo, formular e executar políticas para mulheres, coloca questões sobre as relações patriarcais presentes nos governos. Fica evidente, portanto, que para promover mudanças na sociedade é preciso, também, promover mudanças no interior do próprio Estado, no sentido de sua despatriarcalização.

Em nossas análises vimos que só é possível explicar a adesão e a *institucionalização* do *Pacto* nas UF brasileiras se compreendermos, ao mesmo tempo, como se dão as relações intergovernamentais no modelo federativo brasileiro, como operam, nesse contexto, os mecanismos para a indução dos governos subnacionais a executar determinada política pública, e, finalmente, como essas relações são permeadas por questões de gênero.

6 CONCLUSÃO

O objetivo deste trabalho foi analisar os fatores que favoreceram a adesão dos governos das Unidades Federativas (UF) brasileiros ao *Pacto Nacional de Enfrentamento à violência contra as mulheres*, lançado pelo governo federal em 2007, bem como a sua institucionalização nos respectivos estados. Compreendemos a adesão formal como a assinatura do Acordo de Cooperação Federativa entre a UF e o governo federal, representado pela Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (SPM/PR). Denominamos como *institucionalização do Pacto* o cumprimento de outras condições, algumas delas estabelecidas no desenho que foi formulado no próprio *Pacto*, de adesão que tornem viável a coordenação e execução das políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres no âmbito dos governos estaduais. Assim, consideramos que uma UF tem um *grau de institucionalização* forte quando: tem um Mecanismo Institucional de Políticas para as Mulheres (MIM) que seja responsável por articular as políticas para mulheres, preferencialmente uma Secretaria de Estado que responda diretamente ao gabinete do(a) governador(a); instituiu uma Câmara Técnica de Gestão e Monitoramento do *Pacto* que seja intersetorial e intergovernamental; respondeu ao questionário da SPM/PR de Monitoramento e Avaliação do *Pacto*; e tem um Plano Estadual de Políticas para as Mulheres.

Nosso problema de pesquisa decorreu dos questionamentos sobre por que algumas UF aderiram formalmente ao *Pacto* e outras não e por que em algumas delas houve uma institucionalização forte do *Pacto* e em outras praticamente nada foi feito nesse sentido. Foi preciso, assim, compreender o contexto social e político no qual o *Pacto* se insere em nosso país. Para tanto, iniciamos nosso percurso teórico retomando a trajetória de criação e consolidação das políticas para mulheres no Brasil, na qual se destacam o papel central dos movimentos feministas e de mulheres e das agências internacionais para que os governos instituíssem tais políticas. Em segundo lugar, consideramos que o *Pacto* modificou as relações intergovernamentais existentes até então no âmbito das políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres brasileiras, e utilizou alguns mecanismos federativos para induzir os

governos subnacionais a aderirem à política formulada. Assim, senão indispensável, fez-se necessário compreendermos como se estrutura afinal o federalismo brasileiro e como se dão as relações intergovernamentais nesse cenário. Por fim, entendendo que as instituições não são neutras em relação a gênero, especialmente quando se trata de políticas voltadas para mulheres, e que as relações sociais e políticas são atravessadas por dicotomias e contradições a esse respeito, retomamos conceitos centrais na teoria política feminista que nos permitiram analisar sob uma perspectiva crítica de gênero, nosso objeto de pesquisa.

No contexto federativo brasileiro, a União tem autoridade política para tomar decisões (*policy decision-making*) sobre as políticas públicas e tem forte capacidade para induzir os governos subnacionais a executá-las (*policy making*). É preciso considerar, além disso, que na organização do Estado federativo brasileiro os estados, o Distrito Federal e os municípios têm a sua autonomia, ainda que limitada por condicionantes principalmente fiscais, para implementar ou não políticas sociais para as quais não há a obrigatoriedade constitucional. Dessa forma, o governo federal precisa sim criar mecanismos para induzir os governos subnacionais a aderirem a uma política pública que é de seu interesse. Os principais mecanismos apontados pela literatura estudada para que essa indução seja bem-sucedida são foram: a criação de legislações que obriguem os governos subnacionais a aderirem à determinada política; condicionar a adesão ao repasse de recursos da União para os governos subnacionais; inserir os estados e municípios no processo de elaboração dessa política, de modo a garantir que seus interesses estejam nela representados; e o legado das políticas prévias (ARRETCHE, 2002; ARRETCHE, 2012). Esses mecanismos aparecem de formas diferentes nas regras de cada política pública específica, como discutimos no Capítulo 2.

Nesse contexto, tomamos como foco de nossa análise os fatores que facilitaram a adesão dos estados e do Distrito Federal ao *Pacto*. Realizamos, primeiramente, uma análise do desenho desse *Pacto*, na qual evidenciou-se que as regras institucionais previstas para incentivar a adesão das Unidades Federativas (UF) a ele são, de certo modo, insuficientes para explicar a efetiva adesão dos estados. Analisando-se o desenho do *Pacto* com base nos principais

mecanismos utilizados pelo governo federal para induzir os governos a aderirem a essa determinada política pública, vimos que, no caso estudado, não há obrigação constitucional ou legal para essa adesão. A participação dos estados e municípios na formulação da política ocorreu de forma pouco sistematizada e teve como principal *locus* as discussões que ocorreram durante as Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres (especialmente no ano de 2003), nas quais houve um amplo debate sobre o tema da violência de gênero e outros temas de interesse das mulheres, mas não especificamente sobre como inserir as expectativas e interesses desses governos no desenho do *Pacto*.

Quanto às informações existentes no desenho do *Pacto* sobre o legado das políticas prévias, pudemos constatar o quanto elas são completamente fragmentadas e pouco confiáveis, podendo inspirar ideias, mas certamente não podem nos autorizar a fundamentar boas análises e conclusões consistentes acerca da sua real relevância para a adesão dos estados.

O estudo apontou que o principal incentivo à adesão das UF, conforme está previsto no desenho do *Pacto* é o repasse de recursos do governo federal para a implementação de políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres. Este é, sem dúvida, um fator relevante para induzir a adesão. No entanto, seria insuficiente para explicar as diferenças entre os estados tanto no que diz respeito à assinatura do Acordo de Cooperação Federativa quanto aos diferentes *graus de adesão* das UF brasileiras ao *Pacto*.

Tendo em vista esse cenário, temos de considerar, concomitantemente, que a proposta do *Pacto* é modificar as relações de gênero tanto na sociedade, de modo geral, quanto no âmbito do próprio Estado brasileiro. Ou seja, o governo propôs-se a criar, por meio do *Pacto*, uma política pública cujo objetivo deveria ser promover relações de poder mais equitativas e mais efetivamente democráticas entre homens e mulheres tanto no âmbito privado quanto no público. Essa é, com certeza, uma agenda bastante ambiciosa.

Além disso, podemos também perceber como a agenda do enfrentamento à violência contra as mulheres pelo poder público pode vir a colocar em cheque dicotomias ou a desestabilizar determinadas relações que são estruturadoras da república moderna e implicar os governos na mudança desses alicerces

tradicionais. No entanto, conforme já se podia esperar, existem contradições e tensões em todo esse processo de implementação do *Pacto*, pois as crenças e ideias patriarcais ainda estão presentes na sociedade e também, como evidenciado nas entrevistas, no âmbito do Estado brasileiro e manifestam-se, entre outras formas, por meio permanência e continuidade dos indicadores de violência contra as mulheres.

Neste estudo, pudemos ver que, principalmente até o lançamento do *Pacto* (mas ainda hoje) a implementação de políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres foi dispersa, fragmentada, pontual, desordenada e, afinal, insuficiente para atender às necessidades das mulheres brasileiras e essa forma de violência ainda é um fenômeno de grande magnitude no país.

Assim, para investigarmos os fatores que favoreceram a adesão e a *institucionalização* do *Pacto* nas UF, ancoramos a nossa análise em um enquadramento teórico composto pela compreensão das relações intergovernamentais no contexto federativo brasileiro e por uma perspectiva crítica feminista de gênero. Entendemos que esses são os dois conjuntos principais de determinantes que afetam, diretamente, a adesão e a implementação das políticas públicas para mulheres no Brasil.

Em termos metodológicos, porque visávamos um estudo inédito de todos os estados brasileiros, realizamos uma pesquisa híbrida, na qual trabalhamos com dados quantitativos e qualitativos. Os dados quantitativos nos possibilitaram ter uma visão geral do nosso objeto de estudo em todas as Unidades Federativas brasileiras, bem como encontrar algumas das correlações estatísticas, existentes entre as nossas variáveis dependentes e independentes. Todavia, o número de observações, como sabemos, é pequeno, visto que nosso universo de pesquisa foi composto pelas 27 UF brasileiras, e os dados existentes são, como vimos, de qualidade ainda muito duvidosa, além de dispersos e limitados, tornando necessário, então, que buscássemos utilizar também métodos qualitativos para aprofundar nossas conclusões sobre os fatores que influenciaram a adesão e a *institucionalização* do *Pacto* nos estados.

Nosso primeiro passo, conforme propusemos em nossos objetivos específicos, foi classificar com base na tipologia que desenvolvemos cada UF de

acordo com seu respectivo *grau de institucionalização*. Seis estados foram classificados como tendo, no ano de 2010, um *grau de institucionalização* forte, treze deles foram classificados como possuindo um grau médio e oito um grau fraco de institucionalização. A partir daí testamos, usando modelos de regressão estatística, cada variável independente em relação à adesão formal ao *Pacto* e ao *grau de institucionalização*. Os resultados obtidos nesses testes estatísticos podem ser resumidos no quadro 28.

Quadro 28 – Síntese dos resultados estatísticos

Tipo RESULTADO encontrado a partir das análises estatísticas		Variáveis independentes significativas para a adesão formal (regressão logística)	Variáveis independentes significativas para o grau de institucionalização (regressão linear múltipla)
VARIÁVEIS INDEPENDENTES	Partido pertence a coalização da base aliada do governo federal (2007-2010)	NÃO	NÃO
	Partido de esquerda (2007-2010)?	NÃO	NÃO
	CEDIM (Ano de Criação anterior a 2007)	SIM	NÃO
	% da receita total que advém de transferências federais (2007 a 2009)	NÃO	SIM
	% das transferências federais destinada ao enfrentamento à violência (2007 a 2009)	NÃO	SIM
	Estado priorizado pela SPM/PR para a adesão ao <i>Pacto</i>	SIM	NÃO
	Síntese do Número de Movimentos e Associações de Mulheres atuantes no Estado	SIM	SIM
	Taxa de estupro – 2008	NÃO	SIM
	Taxa de estupro – 2009	NÃO	SIM
	Taxa de homicídio feminino - 2008	NÃO	NÃO

Fonte: Elaborado pela autora

A análise estatística confirmou algumas das nossas hipóteses e, todavia, rejeitou outras. A única variável independente que se mostrou determinante para as duas variáveis dependentes elencadas em nosso estudo foi o número de movimentos de mulheres que está atuante na UF, confirmando nossa hipótese de que a atuação desses movimentos facilita, ou mesmo promove a adesão e a institucionalização do *Pacto*, o que corrobora a literatura crítica feminista que dá destaque à importância desses movimentos na criação e consolidação de políticas para as mulheres no país.

Além dessa variável outras duas, que reforçam a literatura sobre o federalismo brasileiro, foram relevantes para a adesão formal ao *Pacto*: 1) a existência de CEDIM anterior a 2007, confirmando a hipótese de que a existência de políticas prévias é relevante para a adesão, ainda que seja necessário realizar pesquisas futuras sobre a relevância da existência prévia de serviços e programas voltados para o enfrentamento à violência contra as mulheres; e 2)

as UF serem consideradas pela SPM/PR como prioritárias para a adesão. Essa última foi, sem dúvida, a que mais impactou na adesão formal das UF brasileiras ao *Pacto*. As estratégias de articulação política usadas pela SPM/PR com esse grupo prioritário de UF tiveram, portanto, bastante sucesso. Dos 13 estados prioritários, dez assinaram o Acordo antes de março de 2009, meta prevista para que todas as UF assinassem. Entre aqueles que não eram prioritários, apenas dois assinaram o Acordo até essa data.

A análise qualitativa das três UF que não haviam aderido formalmente ao *Pacto* (Amazonas, Rio Grande do Sul e Distrito Federal) e das duas que não eram prioritárias, mas aderiram (Goiás e Maranhão), nos possibilitou compreender outros elementos que também influenciaram a adesão nesses casos específicos. Os principais fatores foram: a) a existência (ou não) de um Mecanismo Institucional de Políticas para as Mulheres (MIM) para articular a adesão do estado ao *Pacto*; b) as questões políticas partidárias entre situação e oposição ao governo federal, e; c) o apoio (ou não) do(a) governador(a) do estado.

Para a variável dependente, que denominamos de *Grau de Institucionalização do Pacto*, foi confirmada, além da atuação dos movimentos de mulheres, a hipótese de que quanto maior a dependência fiscal dos governos subnacionais das transferências federais, maior a possibilidade de institucionalização do Pacto. A confirmação dessa hipótese corrobora as premissas da literatura sobre o federalismo, que destacam a importância do repasse de recursos como mecanismo forte do governo federal para a indução de políticas públicas nos níveis subnacionais.

Todavia, na análise qualitativa, pudemos perceber algumas contradições no que diz respeito às normas de repasse de recursos da SPM/PR para os governos subnacionais. Houve exemplos, especificamente nos casos do Rio Grande do Sul e de São Paulo, nos quais o governo estadual não aderiu ou não criou Mecanismos Institucionais de Políticas para as Mulheres (MIM) no âmbito do governo do estado mas, mesmo assim, a SPM/PR repassou os recursos diretamente aos municípios. Ressalta-se que a SPM/PR quebrou deliberadamente as regras que ela própria formulou, pois baseou-se em um princípio ético e em uma perspectiva de gênero segundo a qual as mulheres

brasileiras que sofrem violência não poderiam ter suas vidas negligenciadas em decorrência de burocracias governamentais ou mesmo de disputas políticas.

Confirmamos, também, nossa hipótese de que a taxa de estupro é significativa nesse contexto, o modelo utilizado mostrou que quanto maior a taxa de estupros menor o *grau de institucionalização* do *Pacto* na UF. Essa variável pode ser considerada como uma variável *proxy* da existência de relações patriarcais na própria sociedade e foi trabalhada nessa pesquisa como uma forma de se tentar incluir também o patriarcado em nosso modelo de análise. Na análise das nossas entrevistas ficou evidente que as gestoras estaduais atribuem parte significativa das dificuldades que enfrentam para a institucionalização e implementação do *Pacto* ao *machismo*, termo utilizado no senso comum para se referir ao patriarcado. Assim, podemos afirmar que a presença do patriarcado é sim um elemento que desfavorece e dificulta a *implementação de políticas públicas para mulheres* ou, pelo menos, aquelas de combate à violência. A própria SPM/PR reconhece que um dos esforços perpetrados no *Pacto* é mudar as relações de gênero e raciais no âmbito dos governos e que as crenças e valores patriarcais podem intervir em suas decisões. As hipóteses relacionadas às questões político-partidárias foram rejeitadas pelo modelo de regressão utilizado. Contudo, em uma análise a partir da estatística descritiva, na qual consideramos a média e a mediana, foi possível notar uma relação, ainda que discreta, entre o pertencimento partidário do governo estadual e o maior *grau de institucionalização do Pacto*.

Na análise qualitativa, tanto a SPM/PR quanto as gestoras estaduais afirmam considerar que o *Pacto* é suprapartidário, todavia admitem que as relações político-partidárias interferem no dia a dia de trabalho, principalmente nas relações entre governo estadual e governos municipais. Em alguns casos específicos, como Rio Grande do Sul e Distrito Federal podemos afirmar que o pertencimento político-partidário do governador interferiu na adesão e também na institucionalização do *Pacto*. As relações intergovernamentais entre o governo federal e Pernambuco também foram afetadas por questões relativas à coalizão partidária, a partir do lançamento da candidatura do governador Eduardo Campos à presidência da República. A diferença é que, no caso de Pernambuco, as políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres já

estavam implementadas, os movimentos feministas são bastante atuantes e o *grau de institucionalização do Pacto* é forte. Dessa forma, consideramos que essa hipótese também poderia vir a ser objeto de estudos futuros que considerem para fins estatísticos, por exemplo, um número de casos maior, como uma amostra municipal, ou ainda estudos qualitativos mais aprofundados dos casos supracitados.

Outro ponto a ser considerado é que, embora não tenhamos nos debruçado sobre os resultados do *Pacto*, podemos afirmar, com base nos dados referentes à sua *institucionalização*, que o *Pacto* representou um avanço no enfrentamento à violência contra as mulheres no Brasil. Antes de seu lançamento a existência de programas, serviços e ações voltadas para esse objetivo era difusa e fragmentada no território nacional e os recursos investidos eram, quando existentes, irrisórios. O *Pacto*, sem dúvidas, ampliou significativamente as políticas públicas e os recursos financeiros voltados para o enfrentamento à violência contra as mulheres em todo o país.

Além disso, o *Pacto* é um elemento chave para reforçar a necessidade de se manter na pauta do poder público, em todos os seus níveis e em no escopo de todos os poderes, a questão das relações patriarcais e racistas que, ainda hoje, permeiam a sociedade e o Estado brasileiros. Nesse sentido que afirmamos que o *Pacto* compõe sim uma agenda concreta brasileira de despatriarcalização do Estado; e mante ruma perspectiva feminista crítica nas políticas públicas é fundamental para que elas promovam, de fato, a cidadania das mulheres e tornem as relações de poder entre mulheres e homens mais equitativas e mais democráticas.

Entretanto, ficou evidente, em nossa pesquisa, a pouca consistência e a ainda limitada disponibilidade de dados sistematizados e confiáveis tanto sobre a violência de gênero contra as mulheres quanto sobre as políticas públicas de enfrentamento a essa violência. Isso se configura em um grave problema público, especialmente porque torna muito difícil a compreensão do fenômeno e dificulta a tomada de decisões em termos legislativos e das políticas públicas. Essa ausência de informações já foi identificada em outras pesquisas, e ainda muito pouco tem sido feito nesse sentido, e é interpretada por algumas

estudiosas feministas como mais uma estratégia patriarcal de continuar a invisibilizar a questão da violência com fins de que seja mantido *status quo*.

Com base neste estudo, pudemos concluir que fatores diversos relacionados ao federalismo brasileiro influenciaram sim na adesão dos estados e na institucionalização de políticas públicas de combate à violência contra a mulher. Esse viés de análise se mostrou bastante produtivo e teve resultados consistentes. E, neste contexto, ficou também ressaltada a ainda forte presença das relações patriarcais no aparato do Estado brasileiro como mais um importante fator que dificulta a implementação dessas políticas em uma perspectiva feminista.

Finalmente, gostaríamos de contribuir com algumas questões que podem agregar uma agenda de pesquisas futuras: 1) buscar investigar, com maior profundidade e riqueza de detalhes, as relações existentes entre a cultura patriarcal e a não implementação de políticas públicas voltadas para as mulheres; 2) realizar estudos de caso aprofundados em algumas UFs brasileiras que apresentaram características peculiares em nosso estudo, tais como Paraná, Distrito Federal, Rio Grande do Sul, Goiás e Maranhão ⁸⁷; 3) pesquisar a adesão e o *grau de institucionalização do Pacto* nos municípios brasileiros, analisando-se um número de casos – por exemplo, incluindo os municípios brasileiros como a unidade de análise – maior para discutir os caminhos apontados por este trabalho.

⁸⁷ Cada uma dessas UF teve características que as diferenciaram das demais no processo de adesão e implementação do *Pacto*. De forma resumida podemos dizer que: no Paraná quase nada foi feito, até hoje, no sentido da implementação do *Pacto*. No DF e no RS a alternância de poder no governo do estado promoveu, como vimos, mudanças radicais em relação à adesão e implementação do *Pacto*. Goiás e Maranhão são estados que tem um *grau de institucionalização do Pacto* forte e não apresentaram características similares aos demais estados considerados fortes. Assim acreditamos que estudos de casos dessas UF podem trazer contribuições para o campo de pesquisa.

REFERÊNCIAS

ALVES, José Eustáquio Diniz; PINTO, Céli Regina Jardim; JORDÃO, Fátima (org.). *Mulheres nas eleições de 2010*. São Paulo: ABCP/Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2012.

ABRUCIO, Luiz Fernando. A Coordenação Federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. Curitiba: *Rev. Sociologia e Política* nº 24, jun. 2005

_____. Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil. In: FLEURY, Sônia (org.). *Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. Pp.77-125.

ALMEIDA, Maria Herminia Tavares. Recentrando a federação? In: *revista de Sociologia e Política*. Curitiba, 24, 2005, pp.29-40.

_____. Prefácio. In: *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012. pp.7-9.

ALMEIDA, Suely Souza de. *Violência de gênero: público X privado*. Doutorado em Ciências Sociais [Tese]. São Paulo: PUC-SP, 1996.

ARRETCHE, Marta. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 14, n. 40, jun. 1999. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091999000200009&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 05 ago 2013. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69091999000200009>.

_____. Federalismo e democracia no Brasil: a visão da ciência política norte-americana. In: *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 15, n. 4, dez. 2001. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000400004&lng=pt&nrm=iso. Acessos em 05 ago. 2013. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-88392001000400004>.

_____. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais. In: *Dados*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, 2002. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S00115258200200030004&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 05 ago. 2013. <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582002000300004>.

_____. Financiamento federal e gestão local de políticas sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia. *Ciências e saúde coletiva*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, 2003. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-

81232003000200002&lng=pt&nrm=iso>.Acessos em 05 ago. 2013. <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-81232003000200002>.

_____. Federalismo e políticas sociais no Brasil - problemas de coordenação e autonomia. In: *São Paulo em perspectiva*. n°18, 2004.

_____. Federalismo e Igualdade Territorial: uma contradição em termos? *Dados*, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, 2010. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S00115258201000030003&lng=pt&nrm=iso>.Acessos em 05 ago. 2013. <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582010000300003>.

_____. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012.

ARRETCHE, Marta; VAZQUEZ, Daniel; GOMES, Sandra. As relações verticais na federação: explorando o problema da descentralização e da autonomia. In: ARRETCHE, Marta. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012. pp.145-171

AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clóvis Henrique Leite de. *Conferências Nacionais – atores, dinâmicas participativas e efetividade*. Brasília: IPEA, 2013.

BANDEIRA, Lourdes, ALMEIDA, Tânia Mara, MENEZES, Andrea Mesquita (orgs.) *Violência contra as Mulheres: a experiência de capacitação das DEAMs da Região Centro-Oeste*. Brasília: Agende, 2004.

BANDEIRA, Lourdes. A violência doméstica: uma fratura social nas relações vivenciadas entre homens e mulheres. In: VENTURI, Gustavo; GODINHO, Tatau. (orgs.) *Mulheres brasileiras e gênero nos espaços público e privado: uma década de mudanças na opinião pública*. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo: Edições SESC SP, 2013. pp.63-78

BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2011.

BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*, decretada e promulgada pelo Congresso Nacional Constituinte, em 24/02/1891. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1824-1899/constituicao-35081-24-fevereiro-1891-532699-publicacaooriginal-15017-pl.html> Acesso em 02/04/2014.

CALAZANS, Myllena; CORTES, Iáris. O processo de criação, aprovação e implementação da Lei Maria da Penha. IN: CAMPOS, Carmen Hein (org.). *Lei Maria da Penha comentada em uma Perspectiva Jurídico-Feminista*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. pp. 39-63

CAMPOS, Carmen Hein et al. *Metodologia para Implementação, Monitoramento e Avaliação do Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres – Metodologia revisada e testada*. Brasília: SPM, 2009. Disponível em

<https://www.spm.gov.br/assuntos/ouvidoria-da-mulher/pacto-nacional/pacto-consultoras.pdf> Acesso em 08/05/2014.

CHÁVEZ, Patricia *et al.* *Despatriarcalizar para descolonizar la gestión pública*. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia, s/d.

COELHO, Carolina Marra Simões. *Cidadania em políticas públicas para mulheres em situação de violência de gênero*. Mestrado em Psicologia Social [Dissertação]. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2005.

_____. Gênero: teoria e política. In: *Dimensões: Revista de História da UFES*. Vitória: UFES, 2009. pp. 13-27

COSTA, Valeriano. Federalismo. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio. *Sistema político brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Editora Unesp, 2007. pp.211-222.

CUNHA, Rosani Evangelista da; PINTO, Bruno Henrique Benfica da Câmara. O Programa Bolsa Família como estratégia para redução da pobreza e os processos de cooperação e coordenação intergovernamental para sua implementação. In: *XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Buenos Aires, Argentina, 4 - 7 nov. 2008.

CYPRIANO, Breno Henrique Ferreira. *Horizontes plurais da “teoria política feminista”*: arqueologia e genealogia da possibilidade de uma visão crítico-emancipatória feminista de gênero no âmbito do conhecimento político ocidental. Doutorado em Ciência Política [PROJETO DE PESQUISA]. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2011.

ELEY, Geoff. *Forjando a democracia: a história da esquerda na Europa (1850-2000)*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2005.

ESMERALDO, Gema Galgani S. L.; SAID, Magnólia Azevedo. Conselho Cearense de Direito da Mulher/CCDM – espaço de interlocução entre as demandas dos movimentos de mulheres e o Estado. In: DAGNINO, Evelina (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Terra e Paz, 2002. p.229-277.

ELSHTAIN, Jean Bethke. *Public Man Private Woman. Women in Social and Political Thought*. Princeton: Princeton University Press, 1993.

FLEURY, Sônia. Democracia, descentralização e desenvolvimento. In: FLEURY, Sônia (org.). *Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. Pp.23-75

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. Ano 2. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública. 2008. Disponível

em http://www.forumseguranca.org.br/storage/download//anuario_2008.pdf. Acesso em 20 de setembro de 2014.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. Ano 4. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública. 2010. Disponível em http://www.forumseguranca.org.br/storage/download//anuario_2010.pdf. Acesso em 20 de setembro de 2014.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. Ano 7. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública. 2013. Disponível em http://www.forumseguranca.org.br/storage/download//anuario_2013.pdf. Acesso em 20 de setembro de 2014.

FRASER, Nancy. Beyond the Master/Subject Model: On Carole Pateman's the Sexual Contract". In: FRASER, Nancy. *Justice Interruptus: Critical Reflections on the "Postsocialist" Condition*. New York: Routledge, 1997. p. 225-236.

FREIRE, Nilcea. Violência de Gênero e Políticas Públicas no Brasil. In: *Revista EMERJ*, Rio de Janeiro, v. 15, n. 57 (Edição Especial), 2012. pp. 12-19

GERRING, John. *Case study research – principles and practices*. New York: Cambridge University Press, 2007.

_____. Case selection for case-study analysis: qualitative and quantitative techniques. In: BOX-STEFFENSEMEIER, Janet M.; BRADY, Henry E.; COLLIER, David (Ed.). *The Oxford Handbook of Political Methodology*. Oxford: Oxford University Press, 2008. pp. 645-684

GRAEF, Articulação federative na prestação de serviços sociais no Brasil. In: *Revista do Serviço Público*. Vol.61, Escola Nacional de Administração Pública: Brasília, 2010. pp.35-65

HAIR, J. F et al. *Análise Multivariada de Dados*. Porto Alegre: Bookman, 2009.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Perfil dos Estados Brasileiros – Pesquisa de informações básicas estaduais*. ESTADIC. Brasília: IBGE, 2013. Disponível em: ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil_Estados/2013/estadic2013.pdf Acesso em 20 de setembro de 2014.

KING, Gary; KEOHANE, Robert O.; VERBA, Sidney. *Designing Social Inquiry*. Scientific inference in qualitative research. New Jersey: Princeton University Press, 1994.

MACHADO, José Angelo. Gestão de Políticas Públicas no Estado Federativo: Apostas e Armadilhas. In: *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Vol.51, nº2, pp.433-457, Rio de Janeiro, IUPERJ, 2008.

MADEIRA, Lígia Mori. Federalismo, institucionalização de políticas de direitos humanos e atuação do sistema de justiça criminal no Brasil pós-democratização. 2013.

MATOS, Marlise. Teorias de Gênero ou Teorias e Gênero? Se e como os estudos de gênero e feministas se transformaram em um campo novo para as ciências. In: *Revista de Estudos Feministas*, 2008.

_____. Movimento e teoria feminista: é possível reconstruir a teoria feminista a partir do Sul global? *Revista de Sociologia Política*. Curitiba, v. 18, n.36, Junho 2010. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S01044478201000020006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 22 Set. 2014

MATOS, Marlise; PARADIS, Clarisse Goulart. Desafios à despatriarcalização do Estado brasileiro. *Cadernos Pagu*, Campinas, n.43, dez. 2014. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010483332014000200057&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 13 nov. 2014. <http://dx.doi.org/10.1590/0104-8333201400430057>.

MATOS, Marlise; PINHEIRO, Marina Brito. Dilemas do conservadorismo político e do tradicionalismo de gênero no processo eleitoral de 2010: o eleitorado brasileiro e suas percepções. In: ALVES, José Eustáquio Diniz; PINTO, Céli Regina Jardim; JORDÃO, Fátima (org.). *Mulheres nas eleições de 2010*. São Paulo: ABCP/Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2012. pp. 47-89

MARSHALL, T.H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1967.

MIGUEL, Luis Felipe; BIROLI, Flávia. Práticas de gênero e carreiras políticas: vertentes explicativas. In: *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 18, n. 3, Dec. 2010. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-026X2010000300003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 25 Junho 2014.

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. Implementação da reforma sanitária: a formação de uma política. *Saude soc.*, São Paulo, v. 15, n. 2, ago. 2006. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S01041290200600020008&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 21 jan. 2010.

_____. *Regionalização da atenção à saúde em contexto federativo e suas implicações para a equidade de acesso e a integralidade da atenção* - Relatório Final. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro. Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho. Centro de Estudos em Políticas Públicas, 2008.

MORONI, José Antônio; CICONELLO, Alexandre. Intersetorialidade nas Políticas Públicas. *In: CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. VI Conferência Nacional de Assistência Social – Caderno de Texto*. Brasília: CNAS/MDS, 2007. pp.79-90.

MOTTA, Ivania Pocinho. *A importância de ser Mary: análise e tradução do livro "A vindication of the Rights of Woman" de Mary Wollstonecraft*. São Paulo: Annablume, 2009.

MUNCK, Gerardo L. Tools for qualitative research. *In: BRANDY, Henry; COLLIER, David. Rethinking Social Inquiry – diverse tools, shared Standards*. Oxford: Rowman e Littlefield Publishers, 2004. pp.105-121

NORRIS, Pippa. Comparing legislative recruitment. *In: NORRIS, Pippa; LOVENDUSKI, Joni (eds). Gender and Party Politics*. London: Sage, 1993. pp.309-330.

OBLINGER, Herbert; LEIBFRIED, Stephan; CASTLES, Francis G. (ed). *Federalism and the Welfare State – New World and European Experiences*. London: Cambridge University Press, 2005.

OKIN, Susan Moller. *Justice, Gender and the Family*. Nova York: Basic Books, 1991.

PARADIS, Clarisse Goulart. *Os Mecanismos Institucionais de Mulheres na América Latina: despatriarcalização do Estado e construção da igualdade de gênero*. Mestrado em Ciência Política [Dissertação]. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2013.

PASINATO, Wânia. *Acesso à justiça e violência contra a mulher em Belo Horizonte*. São Paulo: Annablume; Fapesp, 2012.

PATEMAN, Carole. Críticas feministas a la dicotomia público/privado. *In: CASTELLS, Carme (comp.). Perspectivas feministas en teoría política*. Buenos Aires: Paidós, 1996.

_____. *O contrato sexual*. São Paulo: Terra e Paz, 1993.

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

PHILLIPS, Anne. *Gender and culture*. Cambridge/Malden: Polity Press, 2010.

RAMOS, Alfredo. Conferência Nacional de Política para as Mulheres: interações discursivas e implicações para a legitimidade epistêmica. *In: AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clóvis Henrique Leite de. Conferências Nacionais – atores, dinâmicas participativas e efetividade*. Brasília: IPEA, 2013.

REZENDE, Fernando; AFONSO, José Roberto. *A federação brasileira: fatos, desafios e perspectivas*. 2002

<http://info.worldbank.org/etools/docs/library/229990/Rezende%20e%20Afonso.pdf>

RUBIN, Gayle. The traffic in women: notes on the "political economy" of sex. In: REITER, Rayna (ed.) *Towards on Anthropology of Women*. New York: Columbia, 1979.

RUESCHEMEYER, Dietrich. Can one or a few cases yield theoretical gains? In: MAHONET, James; RUESCHEMEYER, Dietrich. *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

SAFFIOTI, Heleieth. O Segundo Sexo à luz das teorias feministas contemporâneas. In: MOTTA, Alda Britto da; SARDENBERG, Cecília; GOMES, Márcia (org.). *Um diálogo com Simone de Beauvoir e outras falas*. Salvador: NEIM/UFBA, 2000. pp.15-38

SCOTT, Joan [1986]. Gênero uma categoria útil de análise histórica. In: *Educação e Realidade*, Porto Alegre, v.16, n.2, jul./dez, 1990.

_____. O enigma da igualdade. In: *Revista Estudos Feministas*. v.13, n.001, p.11-30. jan/abr 2005.

SKINNER, Tina. HESTER, Marianne. MALOS, Ellen. Methodology, feminism and gender violence. IN: SKINNER, Tina. HESTER, Marianne. MALOS (Editors). *Researching Gender Violence: feminist methodology in action*. Willan Publishing, 2005.

SOUZA, Celina. Redemocratização, federalismo e gasto social no Brasil: tendências recentes. In: *XXIV Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais (ANPOCS)*. Petrópolis, 1999.

_____. Federalismo: teorias e conceitos revisitados. *BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, nº 65, São Paulo, 2008 (pág. 27 -48).

SOUZA-LOBO, Elizabeth. *A classe operária tem dois sexos: trabalho, dominação e resistência*. São Paulo: Brasiliense, 1991.

SPM. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. *Enfrentamento à Violência contra a mulher - Balanço de ações 2006-2007*. Brasília: SPM/PR, 2007.

SPM. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. *II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres*. Brasília: SPM/PR, 2008.

SPM. Secretaria de Políticas para as Mulheres. *Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres*. Brasília: Presidência das República, 2010.

SPM. Secretaria de Políticas para as Mulheres. *Pacto nacional pelo enfrentamento à violência contra as mulheres*. Brasília: SPM, 2011.

SPM. Secretaria de Políticas para as Mulheres. *SPM Políticas pelos direitos das mulheres – 10 anos*. Brasília: SPM, 2013.

TRIOLA, M. F. *Introdução à Estatística*. Rio de Janeiro: LTC, 2008.

VENTURI, Gustavo; RECAMÁN, Marisol; OLIVEIRA, Suely de. (orgs.) *A mulher brasileira nos espaços público e privado*. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2004.

VENTURI, Gustavo; GODINHO, Tatau. (orgs.) *Mulheres brasileiras e gênero nos espaços público e privado: uma década de mudanças na opinião pública*. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo: Edições SESC SP, 2013.

WASELFISZ, Julio J. *Mapa da Violência 2012 – Atualização: Homicídios de Mulheres no Brasil*. Rio de Janeiro: FLACSO/CEBELA, 2013. Disponível em http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2012/MapaViolencia2012_atual_mulheres.pdf. Acesso em 20 de setembro de 2014.

WALBY, Sylvia. *Theorizing Patriarchy*. Oxford: Basil Blackwell, 1990.

WOLLSTONECRAFT, Mary [1792]. Em defesa dos direitos da mulher com crítica sobre temas políticos e morais. In: MOTTA, Ivania Pocinho. *A importância de ser Mary: análise e tradução do livro “A vindication of the Rights of Woman” de Mary Wollstonecraft*. São Paulo: Annablume, 2009.

ANEXO A – Programação Encontro de Gestoras Estaduais do Pacto**PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
SECRETARIA DE POLÍTICAS PARA MULHERES**

SCES Trecho 2, Lote 22, 1º andar

CEP: 70200-002 Telefones: (061) 3313.7131 / 3411.7143

**ENCONTRO DAS GESTORAS ESTADUAIS DO PACTO NACIONAL DE
ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA**

Local - Hotel St. Peter - Setor Hoteleiro Sul (SHS), Quadra 02 - Bloco D.
Brasília - DF

PROGRAMAÇÃO**Dia 24.02.2014**

14h00 – Abertura – Aparecida Gonçalves.

14h30 – Apresentação de 10 minutos para cada gestora: apresentações em PowerPoint (Pacto e Programa).

17h – Lanche da tarde.

17h30 – Continuação da apresentação das gestoras.

19h – Encerramento.

Dia 25.02.2014

9h – Programa “Mulher, Viver sem Violência”

- Atualizações das informações: Adesões dos Estados; Terrenos e Licitações.

- Grupo Executivo de Gestão da Casa da Mulher Brasileira.

12:30h – Almoço

14hs – Programa “Mulher, Viver sem Violência”. Implementação do Eixo 3:

17h – Lanche da tarde.

17h30 – Campanhas: Compromisso e Atitude (2ª fase)

Quem Ama Abraça Fazendo Escola

19h – Encerramento.

Dia 26 de fevereiro

9h – Programa “Mulher, Viver sem Violência”

- Ampliação da Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180

11h – Informes sobre as atividades da Secretaria de Articulação Institucional e Ações Temáticas (SAIAT)

12h - Almoço

14h - Ações preparatórias para a Copa do Mundo

16h30 – Edital de convênios da SEV

18h – Lanche da tarde e encerramento

APÊNDICE A – Roteiro de entrevista / SPM

Roteiro de entrevista semi-estruturada com a responsável da Secretaria de Políticas para Mulheres da Presidência da República pelo Pacto – 17/01/2014

- 1- Para iniciarmos nossa conversa, gostaria de saber como você percebe e avalia a trajetória das políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres no Brasil.
- 2- Em sua opinião, qual é/foi o papel da SPM neste processo? (caso não fale) Quais foram as principais iniciativas de políticas públicas antes e depois da SPM/PR? Você acha que a política nacional de enfrentamento a violência contra as mulheres se modificou com a criação da SPM e da sua Secretaria? Como? De quais formas/sentidos/ direções e por quê?
- 3- Gostaria que você me contasse um pouco sobre o Pacto, como ele surgiu?
- 4- Como se dá a atuação da Câmara Técnica Federal?
- 5- Houve participação dos estados e municípios na construção da proposta do Pacto? Quais? Como? Como você avalia esta participação?
- 6- E dos movimentos sociais? Quais? Como? Como você avalia esta participação?
- 7- Como foi a trajetória do Pacto desde que ele surgiu? Houve mudanças significativas nestes anos?
- 8- Em sua opinião, como se dá a atuação do mecanismo institucional da Câmara Técnica Federal nesse processo? Como ela surgiu? De quem foi a iniciativa de sua criação? Como você avalia a sua atuação? Por quê?
- 9- Em sua opinião, como está o Pacto hoje, quais seus principais méritos e dificuldades? Por quê?
- 10- Por que houve necessidade da repactuação?
- 11- Neste segundo momento de pactuação, existiram estados que foram elencados como prioritários, ou a repactuação foi realizada com todos os estados?
- 12- Como foi o processo de adesão dos estados ao Pacto? Qual a sua avaliação sobre esse processo?
- 13- Houve diferenças entre o primeiro momento de pactuação, em 2007/09, e o segundo, em 2013? Quais são? Porque você tem essa avaliação?
- 14- Quais principais fatores incentivaram, em sua opinião, a adesão dos estados?
- 15- Quais fatores principais prejudicaram, em sua opinião, essa adesão?

- 16- Quais foram os estados que tiveram maior capacidade de adesão ao Pacto? Quais teriam sido os principais fatores ou características vc acha que foram determinantes para isso? Por quê?
- 17- Houve algum estado que não aderiu? (na primeira pactuação os seguintes estados não assinaram o Pacto: Distrito Federal, Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina). Quais teriam sido os principais fatores ou características você acha que foram determinantes para isso? Por quê?
- 18- Como você percebe a atuação das gestoras (Nacional, Estaduais e Municipais) do Pacto nos estados?
- 19- Como você percebe a atuação das Câmaras Técnicas Estaduais? Porque e como elas foram criadas? Foram criadas em todos os estados que pactuaram? Por quê?
- 20- A SPM tem um sistema de acompanhamento/monitoramento do Pacto?
- 13.1 – Se sim, qual é a periodicidade deste acompanhamento?
- 13.2 – Quais as principais dificuldades ele aponta?
- 21- Houve alguma mudança na forma como os Estados se relacionam com a SPM depois da criação e implantação do Pacto?
- 22- E com os municípios?
- 23- O repasse de recursos para o enfrentamento à violência contra as mulheres se dá apenas por meio de projetos que estão diretamente vinculados ao Pacto? Por quê? Na sua opinião deveria ser mesmo desta forma? Por quê?
- 24- Na sua percepção, qual foi o impacto do Pacto nas políticas de enfrentamento à violência no Brasil? Quais têm sido seus principais êxitos e realizações?
- 25- E na execução da Lei Maria da Penha?
- 26- Haveria alguma outra informação ou alguma consideração relevante sobre esta temática que nós não discutimos e que você gostaria fazer antes de concluirmos?

APÊNDICE B – Roteiro de Entrevista / Gestoras estaduais do Pacto

<p>Para começarmos a nossa conversa, gostaria de pedir que você me conte um pouco sobre sua trajetória profissional. (profissão, principal área de atuação, se teve atuação em movimento de mulheres) (destacar a data que começou a atuar como gestora do Pacto)</p>
<p>Você poderia me dar um breve panorama de como você percebe a implementação do Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres no seu Estado, destacando os aspectos que a facilitam e aqueles que a dificultam?</p>
<p>Quem foi a responsável pela elaboração do Projeto Integral Básico no Estado? A Câmara Técnica do seu Estado participou do processo? Como foi, na sua opinião, este processo? Quais foram as principais dificuldades? E as facilitações? Por que?</p>
<p>Como tem sido a relação do seu organismo COM OS MOVIMENTOS DE MULHERES DO SEU ESTADO, nas ações de implementação do Pacto Nacional? Por que? Quais têm sido os aspectos positivos e negativos desta relação. Por que?</p>
<p>Como tem sido a relação do seu organismo COM OS MUNICÍPIOS DO SEU ESTADO, nas ações de implementação do Pacto Nacional? Por que? Quais têm sido os aspectos positivos e negativos desta relação. Por que? (destacar a relação com o governo da capital do Estado)</p>
<p>Como tem sido a relação do seu organismo COM A SPM/PR, nas ações de implementação do Pacto Nacional? Por que? Quais têm sido os aspectos positivos e negativos desta relação. Por que?</p>
<p>As decisões acerca da implementação de políticas públicas no Estado pelos organismos político de mulheres depende de negociação com outras instâncias do governo? Quais? Como a negociação se dá? Qual a sua avaliação sobre ela? Ressaltar pontos positivos e negativos.</p>
<p>Você se considera feminista? Por que?</p>
<p>Por favor, explique o que é “ser feminista” para você?</p>
<p>APENAS PARA ALGUMAS Por que não houve a assinatura do pacto no governo anterior?</p>

APÊNDICE C – Questionário Gestoras Estaduais do Pacto⁸⁸

QUESTIONÁRIO PACTO NACIONAL DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES
<p>Prezada gestora estadual,</p> <p>este questionário tem por objetivo coletar informações a respeito do Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres como parte da pesquisa de doutorado de Carolina Marra Simões Coelho, sob orientação da profa. Dra. Marlise Matos, desenvolvida no Programa Pós-Graduação Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais.</p> <p>O tema geral do trabalho é “Federalismo e descentralização no Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres”. A contribuição das gestoras estaduais do Pacto é fundamental para compreendermos melhor alguns dos grandes desafios que estão envolvidos nesta importante política pública.</p> <p>Agradecemos a sua valiosa colaboração e nos colocamos à disposição para quaisquer esclarecimentos.</p> <p>Profa. Dra. Marlise Matos Carolina Marra Simões Coelho</p> <p>Contatos: carolinamarra@gmail.com (31) 8846-6084</p>

UF ou Estado _____

1. Organismos Estaduais de Políticas para Mulheres

Perguntas	Orientações para o preenchimento
<p>1.1 No seu Estado, existe Organismo Estadual de Políticas para Mulheres?</p> <p><input type="checkbox"/> SIM <input type="checkbox"/> Em instalação <input type="checkbox"/> Desativado <input type="checkbox"/> NÃO</p>	<p>Caso não exista este organismo, assinale NÃO e passe para o bloco 2.</p>
<p>1.2 Ano de Criação ! _____ !</p>	
<p>1.3 Instrumento Legal de criação do Organismo Estadual de Políticas para Mulheres</p> <p><input type="checkbox"/> Lei <input type="checkbox"/> Decreto-Lei <input type="checkbox"/> Portaria</p> <p><input type="checkbox"/> Resolução</p> <p><input type="checkbox"/> Outro: _____</p>	<p>Assinale com X a alternativa que corresponde ao instrumento legal existente. Em caso de outro instrumento, assinale a alternativa ‘outro’ e escreva o tipo de instrumento.</p>

⁸⁸ O modelo deste questionário foi inspirado no documento *Questionário de Monitoramento e Avaliação do Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres – Instrumento completo* da SPM/PR.

<p>1.4 Tipo de Organismo Estadual de Políticas para Mulheres</p> <p><input type="checkbox"/>! Secretaria <input type="checkbox"/>!Coordenadoria <input type="checkbox"/>! Assessoria</p> <p><input type="checkbox"/>! Superintendência</p> <p><input type="checkbox"/>! Outro Qual?: _____</p>	<p>Assinale com X a alternativa que corresponde ao tipo de organismo estadual existente. Em caso de outro tipo, assinale a alternativa 'outro' e informe o tipo por extenso.</p>
<p>1.5 Vinculação Institucional</p> <p><input type="checkbox"/>! Gabinete do/a Governador/a</p> <p><input type="checkbox"/>! Secretaria Estadual _____</p> <p><input type="checkbox"/>! Outro. Qual? : _____</p> <p><input type="checkbox"/>! Não se aplica</p>	<p>Assinale com X a alternativa que corresponde ao tipo de vinculação institucional do organismo. Casos em que a vinculação se faz através de uma secretaria, informe por extenso o nome da secretaria. Casos em que o organismo é uma secretaria assinale '<u>não se aplica</u>'.</p>
<p>1.6 Quantitativo dos recursos Humanos disponíveis e com dedicação exclusiva ao Organismo.</p> <p><input type="text"/>! Total</p> <p><input type="text"/>! Assessoria</p> <p><input type="text"/>! Técnico (profissional de nível superior)</p> <p><input type="text"/>! Administrativo (secretarias, recepcionistas, office-boy, etc.)</p> <p><input type="text"/>! Equipe de apoio (motoristas, auxiliar de serviços gerais, etc.)</p> <p><input type="text"/>! Outros. Quais?</p> <p>_____</p>	<p>Campo numérico. Preencha informando a quantidade de pessoas que trabalham no organismo governamental, respeitando sua categoria de inserção profissional.</p> <p>Preencha o primeiro campo com o número total de pessoas que trabalham no organismo Estadual de políticas para mulheres.</p>
<p>1.7 O Organismo Estadual de Políticas para Mulheres possui dotação orçamentária própria? (prevista no PPA)</p> <p><input type="checkbox"/>! Sim <input type="checkbox"/>! Não</p>	<p>Assinale com X a alternativa informando a existência ou não dotação orçamentária própria prevista no PPA do município e/ou estado.</p>
<p>1.8 Qual o valor numérico do orçamento do Organismo Estadual de Políticas para mulheres para o ano de 2014?</p> <p>_____</p>	

2. Conselho Estadual de Direitos das Mulheres

Perguntas	Orientações para preenchimento
<p>2.1 No seu Estado, existe Conselho Estadual de Direitos da Mulher?</p> <p><input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Em instalação <input type="checkbox"/> Desativado <input type="checkbox"/> Não</p>	<p>Assinale com X a alternativa informando se existe ou não conselho de direitos da mulher no estado. Caso não exista Conselho, ou não esteja em funcionamento, passe ao bloco 3.</p>
<p>2.2 Qual a sua data de sua Criação? <input type="text"/></p>	<p>Informe o ano de criação do conselho. Esta informação deverá ser extraída do documento que cria o Conselho.</p>
<p>2.3 Existe um instrumento Legal de criação do referido Conselho?</p> <p><input type="checkbox"/> Lei <input type="checkbox"/> Decreto-Lei <input type="checkbox"/> Portaria</p> <p><input type="checkbox"/> Resolução <input type="checkbox"/> Outro. Qual?</p>	<p>Assinale com X a alternativa que corresponde ao instrumento legal existente. Em caso de outro instrumento, por favor, assinale a alternativa '<u>outro</u>' e escreva qual.</p>
<p>2.4 Periodicidade com que as reuniões são realizadas (intervalo de até 12 meses anteriores)</p> <p><input type="checkbox"/> Mensal <input type="checkbox"/> Bimestral <input type="checkbox"/> Trimestral <input type="checkbox"/> Semestral</p> <p><input type="checkbox"/> Outra. Qual? <input type="text"/></p>	<p>Assinale com X a alternativa que corresponde ao intervalo com que as reuniões ocorreram no período de até 12 meses anteriores. Em caso de outra periodicidade, assinale a alternativa 'outra' e informe por extenso.</p>

3. Câmara Técnica Estadual de Gestão do Pacto

Perguntas	Orientações para preenchimento
<p>3.1 No seu Estado, existe Câmara Técnica para realizar a Gestão do Pacto?</p> <p><input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não</p>	<p>Assinale com X a alternativa informando se existe ou não câmara técnica no município. Caso não exista a Câmara Técnica, passe ao bloco 4.</p>
<p>4.2 Qual a Data de sua Criação ? <input type="text"/></p>	<p>Informe o ano de criação da Câmara Técnica.</p>
<p>4.3 Existe um instrumento Legal de criação da Câmara Técnica Estadual?</p> <p><input type="checkbox"/> Lei <input type="checkbox"/> Decreto-Lei <input type="checkbox"/> Portaria <input type="checkbox"/> Resolução</p> <p><input type="checkbox"/> Outro. Qual? <input type="text"/></p>	<p>Assinale com X a alternativa que corresponde ao instrumento legal existente. Em caso de outro instrumento, assinale a alternativa '<u>outro</u>' e escreva qual.</p>
<p>4.4 Qual é a periodicidade com que as reuniões são realizadas (período de até 12 meses anteriores)</p> <p><input type="checkbox"/> Mensal <input type="checkbox"/> Bimestral <input type="checkbox"/> Trimestral <input type="checkbox"/> Semestral</p> <p><input type="checkbox"/> Outra Qual? <input type="text"/></p>	<p>Assinale com X a alternativa que corresponde ao intervalo com que as reuniões ocorreram no período de até 12 meses anteriores. Em caso de outra alternativa, informe por extenso.</p>

4.5 Existe alguma Coordenação dessa Câmara Técnica? !__! Pelo Organismo Estadual de Políticas para Mulheres !__! Outro. Qual? _____		Assinale com X a alternativa adequada. Em caso de outro órgão realizar a coordenação, informar o responsável;
4.6 Quais são as instituições que possuem representação na Câmara Técnica Estadual !__! Organismo de Políticas para Mulheres !__! Conselho Estadual dos Direitos da Mulher !__! Governo Federal – SPM !__! Secretaria de Administração Penitenciária !__! Secretaria de Assistência Social !__! Secretaria de Defesa Social !__! Secretaria de Desenvolvimento Social !__! Secretaria de Justi	!__! Tribunal de Justiça !__! Defensoria Pública !__! Ministério Público !__! Polícia Civil !__! Polícia Militar !__! Entidades Não Governamentais !__! Governos Municipais !__! Universidades !__! Secretaria de Saúde !__! Secretaria de Segurança Pública !__! Outros. Quais? _____	Assinale com X os campos correspondentes às instituições que possuem representantes ativos na Câmara Técnica Estadual. As informações podem ser obtidas no instrumento legal de criação da Câmara Técnica e de nomeação dos representantes e nas atas da Câmara Técnica.
4.7 Qual foi o número de reuniões realizadas no período dos últimos 12 meses ? !____! !		Campo Numérico. Informe o número de reuniões que foram realizadas no período de 12 meses anteriores. A informação pode ser obtida nas atas da Câmara Técnica ou junto ao organismo de políticas para mulheres.

4. Serviços Especializados no Atendimento a Mulheres em Situação de Violência

SERVIÇOS	SITUAÇÃO		
	Quantos no Estado? (se não houver, escrever a letra "N")	Destes Serviços, quantos foram criados antes de 2007?	Qual foi a data de criação do PRIMEIRO serviço no Estado?
4.1 Delegacia da Mulher	!__!	!____!	!____!
4.2 Centros de Referência	!__!	!____!	!____!
4.3 Serviços de Abrigamento	!__!	!____!	!____!
4.4 Juizados/Vara Especial de Violência Doméstica e Familiar	!__!	!____!	!____!
4.5 Núcleo da Defensoria da Mulher	!__!	!____!	!____!
4.6 Promotoria Especial da violência doméstica e familiar	!__!	!____!	!____!
4.7 Serviço de Responsabilização e Educação do Agressor	!__!	!____!	!____!

5. AVALIAÇÕES E PERCEPÇÕES GERAIS
--

5.1 Qual é, na sua avaliação, o grau de atuação dos movimentos de mulheres do Estado nos assuntos relativos ao Pacto? (atribua uma nota de 1 a 5, sendo 1 “nenhuma atuação” e 5 “com muita atuação”)

1!__! 2!__! 3!__! 4!__! 5!__!

5.1 Qual é, na sua avaliação, a importância da atuação da Câmara Técnica de Monitoramento e Avaliação do Pacto no Estado? (atribua uma nota de 1 a 5, sendo 1 “nenhuma” e 5 “muito grande”)

1!__! 2!__! 3!__! 4!__! 5!__!

5.2 Qual é, na sua opinião, a importância do Pacto Nacional para o fortalecimento do organismo estadual de políticas para mulheres? – atribua uma nota de 1 a 5, sendo 1 “nenhuma” e 5 “muito grande”

1!__! 2!__! 3!__! 4!__! 5!__!

5.3. Qual é, na sua avaliação, o grau de importância da atuação da SPM/PR nos assuntos relativos à implantação das ações do Pacto? (atribua uma nota de 1 a 5, sendo 1 “nenhuma atuação” e 5 “com muita atuação”)

1!__! 2!__! 3!__! 4!__! 5!__!

5.4 Você poderia mencionar quais têm sido/foram os principais desafios e obstáculos que estão sendo enfrentados para a implementação das ações do Pacto Nacional no seu Estado?

—
—

5.4. No seu Estado, existem outras políticas públicas para as mulheres que estejam sendo desenvolvidas pela Coordenadoria Estadual?

!__! Não !__! Sim. Quais e desde quando? (CITAR, SE POSSÍVEL, EM ORDEM DE IMPORTÂNCIA)

—
—
—

6. Identificação do Responsável pelo Preenchimento

6.1 Responsável pelo Organismo Estadual de Políticas para Mulheres _____ (nome completo)	
6.2 Cargo _____ (secretaria, coordenadora, assessora, etc.)	
6.3 Email _____	6.4 Telefone(s) com DDD (____) _____
6.5 Nome do Organismo Estadual _____ —	
6.6 Endereço para correspondências _____ —	
6.7 Responsável pelo preenchimento do questionário e cargo (caso não tenha sido a gestora estadual) _____	
6.8 Telefone contato (____) _____	6.9 Email: _____

APÊNDICE D – Trajetórias das gestoras estaduais do Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra às Mulheres entrevistadas

Em nossa pesquisa, realizamos dez entrevistas com as gestoras estaduais do *Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra às Mulheres* dos seguintes estados: Acre, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Norte, Roraima, São Paulo e Tocantins. Descreveremos brevemente, neste apêndice, a trajetória de cada uma das gestoras que entrevistamos para a pesquisa, bem como se elas se consideram ou não feministas e o que, por sua vez, entendem por feminismo. Essa trajetória é relevante pois estabelece o lugar a partir do qual cada uma emite seu discurso sobre o tema.

a- Acre

É formada em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Acre e filiada ao Partido dos Trabalhadores (PT). Na faculdade trabalhou no Centro de Defesa dos Direitos Humanos e Educação Popular, onde trabalhava com a questão de gênero em comunidades da periferia. Coordenou o projeto de promotoras legais populares no Acre e, posteriormente, foi convidada para trabalhar no governo. Seu primeiro cargo foi de assessora técnica da gerência de gênero da assistência social, na Secretaria de Assistência Social. Depois coordenou a Casa Abrigo de Rio Branco por um ano. Com a instalação da Secretaria de Políticas para as Mulheres, em 2011, a secretária a convidou para gerenciar o *Pacto* no estado. A entrevistada se considera feminista e define feminismo como:

AC: Ser feminista é defender os direitos das mulheres, defender o respeito a elas como sujeito de direitos, sujeito individual que necessita como ser humano ser respeitado em todos os sentidos. Psicológico, ser social, enfim, é o respeito integral que deve existir às mulheres. Acho que isso é ser feminista. É uma atitude mesmo.

b- Ceará

Formada em direito, é professora de Direitos Humanos e Fundamentais e filiada ao PROS. Durante a vida escolar fez parte do movimento estudantil: “Em 69 eu iniciei no CESC, que era o Centro dos Estudantes Secundarista do estado do Ceará”. Na década de 1970 iniciou a militância no movimento feminista. Após a formatura começou a trabalhar na Organização dos Advogados do Brasil (OAB), chegou a ser presidente da comissão da mulher advogada e fez parte da diretoria da OAB. Participou dos movimentos feministas que reivindicavam a criação das primeiras políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres no Ceará e foi defensora pública. Em 2010, quando foi criada a Coordenadoria dos Direitos da Mulher do Ceará, assumiu a coordenação. Ela se considera feminista e afirma que:

CE: Ser feminista é uma coisa que você é ou não é. Se você achar que você é, você é. Por mais imperfeito que possa ser seu feminismo. Sou sim. Considerando que ser feminista para mim é aquela pessoa que luta por uma igualdade entre homens e mulheres, luta pelos direitos das mulheres num país em que esses direitos são institucionalizados, são formalizados e não são garantidos.

c- Espírito Santo

A entrevistada não se considera feminista. Sua militância nasceu da sua experiência de vida: “(...) eu por ser mulher e negra eu sofro muito mais preconceito que você. Se eu sou mulher, negra, gorda, analfabeta e nordestina eu sofro muito mais preconceito que uma mulher gorda, branca do RS”. Ela afirma que luta pela questão de gênero e pela igualdade racial, especialmente das mulheres negras, mas não se identifica com o discurso que considera que seja o feminista: “(...) eu nunca militei em nenhum movimento feminista e não vou começar a militar (...). Até porque muitas mulheres negras fazem a reflexão de que o feminismo não contempla as mulheres negras”.

d- Goiás

A gestora de Goiás é formada em engenharia agrônoma e em direito, é mestre em direito agrário e doutoranda em direito civil, também é professora de

direito civil. Participou do movimento estudantil, do movimento sindical e do movimento nacional das mulheres engenheiras do Brasil. Relatou que foi filiada ao PT: “Eu tive militância partidária intensa a partir do movimento estudantil. Eu fui do PT, hoje eu sou sem partido. Eu fui militante do PT por uma década. Colaborei com a construção do partido, ocupei vários cargos da direção partidária”. Foi assessora jurídica do governador por dois mandatos. Em 2011 foi convidada para assumir a gestão da Secretaria de Políticas para as Mulheres e Promoção da Igualdade Racial.

Ela se considera feminista e relatou que aprendeu a ser feminista dentro de casa, com a sua avó:

GO: Em primeiro lugar é a luta pela equidade de gênero, isso é fundamental. A luta pela igualdade de direitos. E esses direitos têm que começar principalmente no seio familiar. Eu vejo que a educação sexista é a que mais interfere no processo de formação da alma feminina. Eu acho que isso é trágico. Eu vejo pela minha própria formação. Eu tive uma avó feminista. Minha família é toda de militantes políticos de esquerda. Então isso colabora com a sua formação. Minha mãe feminista, tias feministas. Então eu sou feminista desde que eu nasci. Eu sou mais feminista do que muitas feministas de carteirinha. Uma das nossas lutas que eu acho que tem que ser travada na política governamental é a questão da educação não sexista, seja na família ou na escola. Eu vejo isso como fundamental inclusive para romper esse círculo de violência (grifo nosso).

e- Maranhão

Formada em Administração e, depois de assumir o cargo de gestora da política estadual voltada para mulheres, fez uma especialização em Gestão de Políticas Públicas em Gênero e Raça. É empresária e de fundadora da Organização não Governamental (ONG) Instituto Coração Abrigo. Em 2009, foi convidada para assumir a gestão da Secretaria de Estado da Mulher do Maranhão.

A entrevistada não se considera feminista. Afirmou que está trabalhando como gestora de política pública para mulheres, mas que poderia atuar na gestão de outras políticas. Para ela é necessário ter uma história de militância para ser feminista, e ela não tem essa história:

MA: Ser feminista é você se colocar à disposição de uma causa, todo o tempo, a qualquer custo. Eu não sou feminista nesse aspecto, mas eu sou uma pessoa extremamente disponível. Eu atendo o celular de

qualquer pessoa, de presa, liga pra mim travesti. Eu tenho toda essa disponibilidade, mas eu deixo claro para as pessoas que eu estou secretária. Se eu sair do governo e for cuidar da minha empresa, eu não vou estar disponível e eu deixo isso muito claro na relação. E é uma área que me encantou. Acho que feminista tem uma coisa histórica. Não é de repente eu sou feminista. Eu acho que feminista tem raiz e eu não tenho.

f- Mato Grosso do Sul

É professora de educação física e assistente social. Iniciou sua trajetória política no movimento de mulheres do PMDB. Foi presidente do Conselho Municipal de Direito da Mulher de Campo Grande, foi coordenadora municipal de políticas para as mulheres e há 3 anos é subsecretária da Subsecretaria de Políticas para Mulheres e gestora do Pacto no estado.

A entrevistada não se considera feminista, mas diz ter simpatia pelas ideias feministas:

MS: [Ser feminista] é ter uma bagagem fundamentada dentro dessa política. É saber mais. Eu sei muito da história pra trás, mas eu não participei. Eu abraço as causas das feministas. Se não fossem elas, nós não estávamos aqui. Mas eu incorporo os ideais feministas.

g- Rio Grande do Norte

É assistente social, trabalhou com a política de criança e adolescente e depois no SUAS. Em 2011, foi convidada para assumir a Coordenadoria Estadual de Políticas para Mulheres: “A governadora me chamou e eu aceito o desafio? Eu aceito. Mas eu não sabia nem pra onde ia a questão da política para mulher”.

A entrevistada afirmou se uma gestora de políticas públicas, independente da área, não se considerando feminista.

RN: Ser feminista é aquela situação, pelo que eu entendo dos movimentos, é aquela luta constante pela... (...) Eu sei administrar, eu estou na gestão, então qualquer lugar que eu for, qualquer política que eu for, eu consigo fazer. Mas o feminismo é uma coisa específica. (...) Eu acho que ser feminista a gente tem que ter esse pensamento. É igualdade. O homem tem que estar fazendo o que as mulheres fazem. Eu ensinar meu filho a lavar louça, a fazer uma coisa de casa, vai levar ele a ter uma orientação sexual a ser gay, algo desse tipo. Eu tinha esse pensamento. Mas agora com essa relação desde que eu entrei para cá, eu venho mudando mais a minha... Eu não vou dizer que me

considero por causa disso, porque ainda falta muita coisa. Eu acho que eu tenho que aprender muito mais. Por isso eu não me considero feminista. Eu me considero uma boa administradora.

h- Roraima

É assistente social e funcionária da Secretaria de Assistência Social. Em 1998 fez uma especialização na USP sobre violência doméstica e desde então vem trabalhando com a questão da violação dos direitos das mulheres. É diretora da coordenação que trabalha com tráfico de pessoas, principalmente nas duas fronteiras do estado.

A entrevistada se considera feminista. Afirmou que sua luta para consolidar a política para as mulheres no estado é uma luta feminista.

RR: Dentro daquilo que eu li e já estudei eu me considero feminista porque posso me empoderar dessas informações, porque quando você se empodera, você se instrui e pode fazer diferença junto a outras mulheres e levar para que elas possam mudar a situação na qual elas se encontram, fazer com que elas façam a diferença onde quer que elas se encontrem. Quando eu me coloco como feminista, é porque a gente fez nesses anos todos algumas mudanças muito pequenas, mas que já contribuíram.

i- São Paulo

É policial há 40 anos, filiada ao PSDB e delegada de polícia: “Em 1985 eu fui escolhida para implantar, em São Paulo, a primeira delegacia de polícia de defesa da mulher, que foi a primeira do gênero no mundo, não no Brasil, no mundo”. Foi deputada estadual por quatro mandatos. É funcionária da Secretaria da Justiça, presidente do Conselho Estadual da Condição Feminina e foi nomeada pelo governador como gestora do Pacto, visto que no estado não há um Mecanismo Institucional de Políticas para Mulheres.

Sobre ser feminista, afirmou: “Se ser feminista é lutar pelo direito da mulher, para que ela não seja discriminada e não seja violentada, eu sou a maior feminista do mundo”.

j- Tocantins

É educadora e formada em análise de sistemas. Trabalhou na área de educação, especialmente com as séries iniciais do ensino fundamental, sendo mestre em Política e Gestão da Educação. Foi funcionária do TCU, servidora pública em Rondônia e subsecretaria de assistência social. O interesse em trabalhar com o tema da mulher veio de sua vida privada: “sempre me dói muito pela situação que minha mãe viveu com o meu pai, foi uma situação difícil, uma situação de discriminação, de muita tortura”. Há três anos começou a trabalhar com políticas para mulheres, quando foi convidada para assumir a Diretoria de Políticas para Mulheres da Secretaria de Cidadania e Justiça.

A entrevistada se considera uma gestora de políticas públicas que se preocupa com as mulheres, mas não se vê como feminista:

TO: Não, eu não me considero uma feminista. Eu não participo atuando em um movimento. Não faço parte de nenhum movimento. A minha preocupação é mais no sentido de definir uma política de trabalho. Mais como uma gestora e não como uma militante feminista.

Para termos uma visão mais geral da trajetória das entrevistadas, resumiremos alguns aspectos fundamentais no quadro abaixo.

QUADRO 29 - Trajetória das entrevistadas

UF	Militância	Partido	Trabalho anterior com a questão de gênero	Se considera feminista?
Acre	Político-partidária	PT	Sim	Sim
Ceará	Movimento estudantil e movimento feminista	PROS	Sim	Sim
Espírito Santo	Movimento negro			Não
Goiás	Movimento estudantil, sindical, partidário e de mulheres	Não (já foi do PT)	Sim, mas não com a questão da violência	Sim
Maranhão	Não	Não	Não	Não
Mato Grosso do Sul	Político-partidária, de mulheres	PMDB	Sim	Não
Rio Grande do Norte	Não	Não informado	Não	Não
Roraima	Não	Não informado	Sim	Sim
São Paulo	Não	PSDB	Sim	Sim
Tocantins	Não	Não informado	Não	Não

Fonte: Elaborado pela autora

Metade das entrevistadas tem uma trajetória de militância em movimentos sociais, sendo que apenas três atuaram no movimento de mulheres: Ceará, Goiás e Mato Grosso do Sul. Três delas – Maranhão, Rio Grande do Norte e Tocantins – nunca tinha trabalhado com questões relativas a gênero antes de assumirem a gestão do *Pacto* e consideram que gerenciar essa política é como gerenciar em qualquer outra política pública. Essas gestoras não se consideram feministas, assim como a do Espírito Santo e a do Mato Grosso do Sul, as demais se identificam como feministas. O pertencimento partidário daquelas que informaram é o mesmo do governador do estado ou de algum partido que pertence à base aliada.

APÊNDICE E – Informações estatísticas complementares

No quadro abaixo, podemos ver a saída do software Minitab 17 para a regressão logística para a modelagem da variável dependente adesão ao *Pacto*.

Quadro 30 - Saída do Minitab 17 para regressão logística da adesão ao *Pacto*.

Method						
Link function			Logit			
Categorical predictor coding			(1; 0)			
Rows used			27			
Stepwise Selection of Terms						
Candidate terms: Q13; Q14; Q15; Q17; Q18; Q9; Q10; Q11; Q19						
	----Step 1----		----Step 2---		----Step 3----	
	Coef	P	Coef	P	Coef	P
Constant	-1,792		-4,50		-12,36	
V19	3,00	0,003	3,76	0,004	4,44	0,011
V9			2,98	0,058	4,74	0,045
V13					0,810	0,104
Deviance R-Sq	31,18%		43,87%		53,36%	
Deviance R-Sq(adj)	28,49%		38,48%		45,27%	
AIC	29,53		26,82		25,30	
α to enter = 0,15; α to remove = 0,15						

Fonte: Elaborado pela autora e por Gabriel Vinícius Fonseca

Os resultados do ajuste mostram que as variáveis V9 e V19 foram significativas ao nível de 1%, demonstrando que os coeficiente são diferentes de zero. A V13 foi significativa ao nível de 10%, não podendo assumir que seja diferente de zero. Como fixamos o alpha em 0,15, foi mantido a variável V13.

Quadro 31 – Ajuste da regressão logística

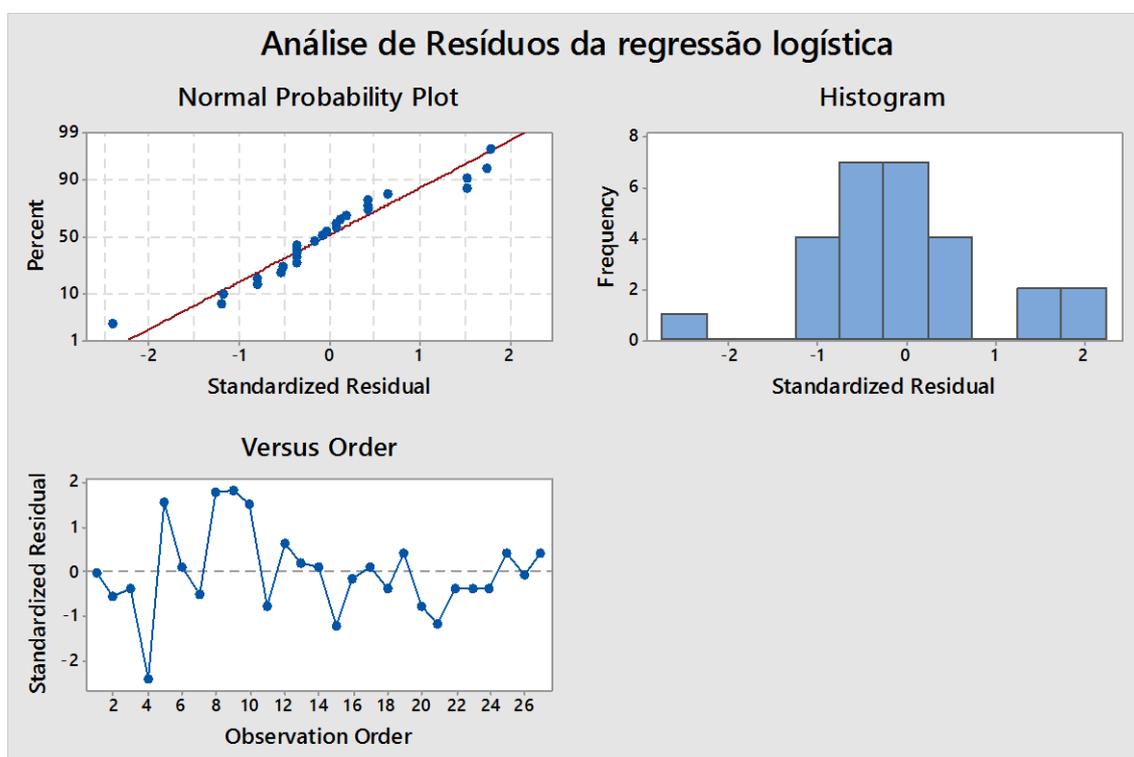
Deviance Table					
Source	DF	Adj Dev	Adj Mean	Chi-Square	P-Value
Regression	3	19,795	6,5983	19,79	0,000
Q13	1	3,520	3,5204	3,52	0,061
Q9	1	7,233	7,2329	7,23	0,007
Q19	1	13,441	13,4410	13,44	0,000
Error	23	17,301	0,7522		
Total	26	37,096			

Fonte: Elaborado pela autora e por Gabriel Vinícius Fonseca

Valores das estatísticas χ^2 e $\chi^2(277,277,277,277,277)$ demonstram um ajuste mediano, visto que ambos estão próximos de 50% da variação da adesão explicado pelas variáveis independentes.

Na análise dos resíduos regressão logística para modelagem da variável dependente adesão ao *Pacto*, a distribuição dos pontos está próxima da reta (Gráfico de Probabilidade Normal) e forma aproximadamente uma curva normal (Histograma). Como podemos ver nos gráficos abaixo.

Gráfico 4 – Análise de Resíduos da regressão logística



Fonte: Elaborado pela autora e por Gabriel Vinícius Fonseca

No quadro abaixo podemos ver a saída do software Minitab 17 para a regressão linear múltipla para a modelagem da variável dependente *grau de institucionalização ao Pacto*.

Quadro 32 – Saída do Minitab 17 para a regressão linear múltipla

Method							
Categorical predictor coding (1; 0)							
Stepwise Selection of Terms							
Candidate terms: Q13; Q15; Q17; Q18; Q9; Q10; Q11; Q19							
Step 4-----	----Step 1----		----Step 2----		-----Step 3----		-----
	Coef	P	Coef	P	Coef	P	Coef
P							
Constant	4,620		1,82		-0,05		1,80
Q17	36,6	0,008	33,8	0,012	29,4	0,022	33,7
0,008							
Q13			0,375	0,129	0,451	0,060	0,315
0,184							
Q18					0,0406	0,062	0,0551
0,016							
Q15							-0,1379
0,080							
S	2,18894		2,12703		2,01099		
1,91439							
R-sq	25,13%		32,14%		41,87%		
49,61%							
R-sq(adj)	22,14%		26,48%		34,28%		
40,45%							
R-sq(pred)	13,75%		15,00%		24,29%		
30,49%							
Mallows' Cp	6,35		5,60		3,79		
2,75							
	-----Step 5-----						
	Coef	P					
Constant	4,500						
Q17	37,2	0,004					
Q13							
Q18	0,0542	0,020					
Q15	-0,1711	0,027					
S	1,95085						
R-sq	45,29%						
R-sq(adj)	38,16%						
R-sq(pred)	30,83%						
Mallows' Cp	2,45						
α to enter = 0,15; α to remove = 0,15							

Fonte: Elaborado pela autora e por Gabriel Vinicius Fonseca

A análise de variância mostrou que todas as variáveis e a regressão foram significativas ao nível de 5%, considerando o modelo selecionado no passo quatro, ou seja, as variáveis V15, V17 e V18.

Quadro 33 – Análise de variância

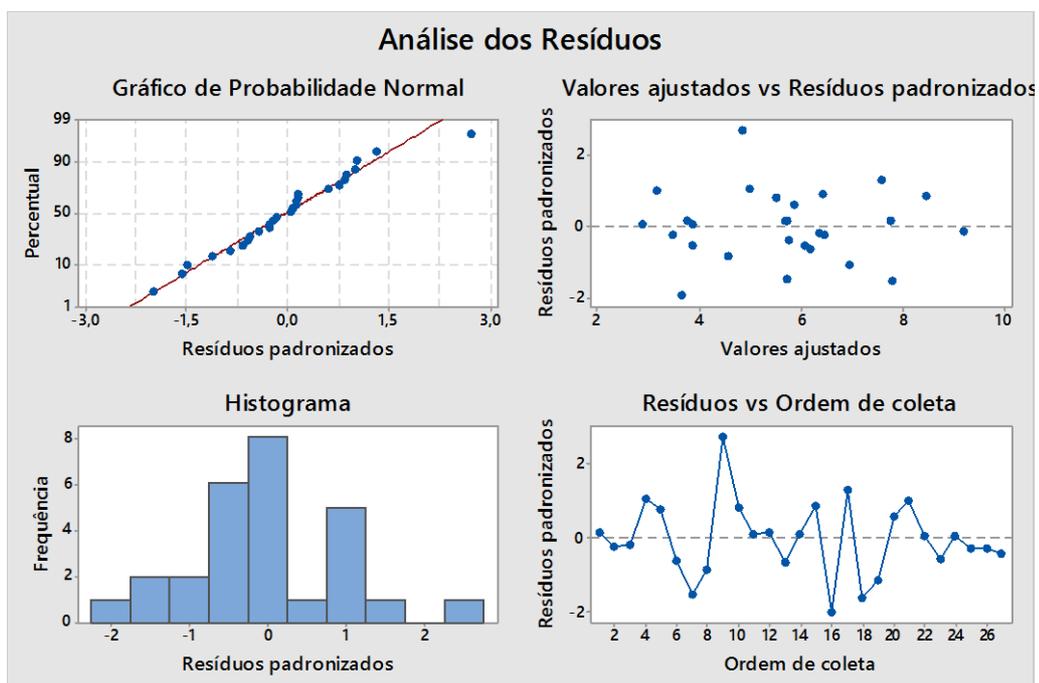
Analysis of Variance						
Source	DF	Adj SS	Adj MS	F-Value	P-Value	
Regression	3	72,47	24,155	6,35	0,003	
Q15	1	21,26	21,256	5,59	0,027	
Q17	1	39,75	39,753	10,45	0,004	
Q18	1	23,93	23,930	6,29	0,020	
Error	23	87,53	3,806			
Total	26	160,00				
Coefficients						
Term	Coef	SE Coef	T-Value	P-Value	VIF	
Constant	4,500	0,898	5,01	0,000		
Q15	-0,1711	0,0724	-2,36	0,027	1,24	
Q17	37,2	11,5	3,23	0,004	1,05	
Q18	0,0542	0,0216	2,51	0,020	1,22	
Regression Equation						
Q7 = 4,500 - 0,1711 Q15 + 37,2 Q17 + 0,0542 Q18						

Fonte: Elaborado pela autora e por Gabriel Vinicius Fonseca

Avaliando se os coeficientes da equação de regressão são iguais a zero, todas as hipóteses nulas foram rejeitadas ao nível de 5% de significância.

Pela análise de resíduos, todas as suposições podem ser confirmadas. A normalidade dos resíduos é percebida pois os pontos se aproximam da reta e no histograma, a distribuição dos pontos estão próximos da curva normal, apesar da amostra pequena. A distribuição dos resíduos de acordo com a ordem de coleta demonstra bom ajuste por não apresenta alguma tendência aparente.

Gráfico 5 – Análise dos Resíduos



Fonte: Elaborado pela autora e por Gabriel Vinicius Fonseca

APÊNDICE F - Orçamento do MIM estadual por mulher

Conforme o argumento trabalho por Paradis (2013) na tipologia que desenvolveu para analisar os Mecanismos Institucionais de Políticas para as Mulheres (MMMs) nacionais dos países da América Latina, os orçamentos destinados a esses organismos demonstram, afinal, se há (ou não) suporte político do governo para sua efetiva atuação. Além disso, o orçamento permite avaliar se há recursos suficientes, de acordo com o número de mulheres de um dado território, e isso é necessário para se concretizarem os compromissos reais do MIM com a implantação de políticas para as mulheres.

Assim, seria importante considerar o orçamento dos MIM estaduais para estabelecer o *grau de institucionalização do Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres*. Apesar da relevância desse dado, só conseguimos, em nossa pesquisa, ter acesso a informações confiáveis sobre esses orçamentos para o ano de 2012 (IBGE, 2013). Não foi possível levantar essa informação para nenhum ano anterior para todos as Unidades da Federação.

Por razões metodológicas, não foi possível utilizar os dados de 2012, visto que consideramos para fins de nossa pesquisa, a *institucionalização do Pacto* para os anos de 2007 a 2010, que corresponderam ao segundo mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. No ano de 2011 houve mudanças na presidência da república e na gestão dos governos estaduais e do Distrito Federal, o que pode, e provavelmente acarretou, em mudanças orçamentárias. A ausência de dados impossibilitou, portanto, que esse indicador fosse considerado na composição da variável dependente de pesquisa *grau de institucionalização do Pacto*.

A título de exercício, refizemos a classificação do *grau de institucionalização do Pacto* considerando a informação do orçamento dos MIM estaduais⁸⁹, apresentada no quadro abaixo, do ano de 2012, para verificar se haveria alguma modificação substantiva.

⁸⁹ Nessa reclassificação, os graus de institucionalização passaram a ser definidos com a seguinte pontuação: de 0 a 5 – fraco, de 6 a 9 – médio, de 10 a 13 – forte.

Quadro 34- Orçamento Executado do MIM estadual

Estado	Orçamento executado do MIM por mulher (R\$) - 2012 ⁹⁰	Orçamento Executado do MIM em relação ao PIB (1.000.000)- 2012
AC	2,21	90,09
AL	1,72	95,87
AP	1,69	63,49
AM	1,03	27,91
BA	0,80	35,76
CE	0,15	7,29
DF	4,58	37,81
ES	0,70	12,87
GO	2,11	56,97
MA	0,48	29,78
MT	0,20	3,99
MS	Não tem	Não tem
MG	Não tem	Não tem
PA	0,02	0,65
PB	0,58	30,79
PR	Não tem	Não tem
PE	4,61	197,18
PI	0,11	7,15
RJ	0,12	2,05
RN	0,18	7,93
RS	0,64	13,05
RO	Não tem	Não tem
RR	Não tem	Não tem
SC	Não tem	Não tem
SP	Não tem	Não tem
SE	Não tem	Não tem
TO	0,13	4,73

Fonte: IBGE (2013)

De acordo com os dados do IBGE (2013) apresentados no quadro acima, oito estados brasileiros não possuíam orçamento próprio para o Mecanismo Institucional de Políticas para as Mulheres o que, certamente, restringe muito a sua autonomia financeira e as possibilidades de atuação. Entre aqueles que tinham orçamento próprio, o Pará é o que tem o menor recurso *per capita*, R\$0,02 por mulher. Apenas o Distrito Federal e Pernambuco tiveram um orçamento *per capita* maior do que R\$4,00. Pernambuco também teve o maior

⁹⁰ Vale ressaltar que os dados de orçamento considerados neste levantamento referem-se apenas àqueles diretamente executados pelos Mecanismos Institucionais de Políticas para Mulheres dos estados que têm dotação orçamentária própria, não considerando orçamentos destinados ao enfrentamento à violência contra as mulheres executados em outras rubricas como saúde e segurança pública.

orçamento executado em relação ao PIB do país: R\$197,18 para cada um milhão de reais executados do orçamento estadual.

Em nossa escala de análise atribuímos a pontuação baseado em faixas de orçamento, conforme descrito abaixo, pressupondo-se que quanto maior o orçamento maior a capacidade de executar e coordenar as políticas para as mulheres na Unidade da Federação (UF):

- Sem orçamento = 0 (zero) ponto;
- De R\$ 0,01 a R\$ 1,00 = 1 (um) ponto;
- De R\$ 1,01 a R\$ 3,00 = 2 (dois) pontos;
- Maior do que R\$ 3,01 = 3 (três) pontos.

Quando acrescentamos esse indicador aos demais, que foram mantidos sem alteração, obtivemos os seguintes resultados referentes ao *grau de institucionalização do Pacto*:

Quadro 35 – *Grau de Institucionalização do Pacto* incluído o indicar “Orçamento do MIM estadual por Mulher”

FORTE	MÉDIA	FRACA
Amapá	Acre	Espírito Santo
Goiás	Alagoas	Paraná
Maranhão	Amazonas	Rondônia
Pernambuco	Bahia	Roraima
	Ceará	Santa Catarina
	Distrito Federal	São Paulo
	Mato Grosso	
	Mato Grosso do Sul	
	Minas Gerais	
	Pará	
	Paraíba	
	Piauí	
	Rio de Janeiro	
	Rio Grande do Norte	
	Rio Grande do Sul	
	Sergipe	
	Tocantins	

Fonte: Elaborado pela autora.

Ao comparar essa versão com o *grau de institucionalização do Pacto* tal como trabalhado na tese, podemos verificar as seguintes diferenças:

Quadro 36 – **Mudanças no Grau de Institucionalização do Pacto incluído o indicar “Orçamento do MIM estadual por Mulher”**

FORTE	MÉDIA	FRACA
	Distrito Federal	← Distrito Federal
	Mato Grosso	← Mato Grosso
Pará →	Pará	
Paraíba →	Paraíba	

Fonte: Elaborado pela autora.

Os demais estados permaneceram como estavam. A inclusão desse indicador aumentou a coluna do meio e diminuiu o número de estados classificados como *grau de institucionalização* forte e fraca. Considerando-se esse novo indicador, os estados mantidos com *grau de institucionalização* forte seriam: Amapá, com o orçamento de R\$ 1,69, Goiás, com R\$ 2,11, Maranhão, com R\$ 0,48, e Pernambuco, que tinha o maior orçamento por mulher entre os MIM dos estados brasileiros, R\$ 4,61.

Os estados do Pará e da Paraíba têm uma série de mecanismos institucionais do *Pacto*, como Secretaria de estado da mulheres, Plano Estadual de Políticas para as Mulheres e Câmara Técnica de Gestão e Monitoramento do *Pacto*. Quando consideramos o orçamento do MIM por mulher em 2012, no caso do Pará o orçamento era de apenas R\$ 0,02 (dois centavos de real) por mulher, sendo o orçamento mais baixo entre todos os estados do país. O orçamento da Paraíba era, embora mais alto ainda insuficiente, de R\$ 0,58 (cinquenta e oito centavos de real).

O estado do Mato Grosso, por outro lado, embora tenha um orçamento por mulher baixo, R\$ 0,20 (vinte centavos de real), mudaria de classificação tendo também um *grau de institucionalização* médio.

O Distrito Federal (DF) teve no ano de 2012 o segundo maior orçamento por mulher entre os MIM estaduais do país, que foi de R\$ 4,58. Vale considerar que com a troca de governo do DF, quando o governador Agnelo Queiroz (mandato 2011-2014), do Partido dos Trabalhadores (PT), houve uma série de mudanças relacionadas ao *Pacto*. Foi criada uma Secretaria de Estado da Mulher, que respondia ao gabinete do governador, e também foi constituída, pelo Decreto 33.872, de 22 de agosto de 2012, a Câmara Técnica Distrital de Gestão e Monitoramento do *Pacto*. Se considerarmos essas mudanças em nosso

modelo, o DF passa a ser considerado como tendo um *grau de institucionalização* forte. Esse exemplo reforça nossa tese da importância do partido político do governador do estado para a adesão e *institucionalização do Pacto*.