



Escola Nacional de Administração Pública

**ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**  
**PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM AVALIAÇÃO E**  
**MONITORAMENTO EM POLÍTICAS PÚBLICAS**

**DESENHO DA IMPLEMENTAÇÃO DE**  
**OBSERVATÓRIOS DE FEMINICÍDIO ESTADUAIS**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

**HENRIQUE MARQUES**  
**RIBEIRO**

BRASÍLIA – DF

2023

# **DESENHO DA IMPLEMENTAÇÃO DE OBSERVATÓRIOS DE FEMINICÍDIO ESTADUAIS**

Dissertação apresentado ao Programa de Mestrado Profissional em Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas da Escola Nacional de Administração Pública - ENAP como requisito para obtenção do título de Mestre em Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas.

Aluno: Henrique Marques Ribeiro

Orientador: Flávio Cireno

Co-orientadora: Regina Luna Santos de Souza

Brasília - DF

2023

---

R484d Ribeiro, Henrique Marques

Desenho da implementação de observatórios de feminicídio estaduais / Henrique Marques Ribeiro. -- Brasília: Enap, 2023.

130 f. : il.

Dissertação (Mestrado -- Programa de Mestrado Profissional em Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas) -- Escola Nacional de Administração Pública, 2023.

Orientação: Prof. Dr. Flávio Cireno.

1. Políticas Públicas - Mulheres. 2. Feminicídio. 3. Ação Governamental. 4. Plano Nacional de Enfrentamento ao Feminicídio. I. Título. II. Cireno, Flávio orient.

CDD 320.6082

---

Bibliotecária: Tatiane de Oliveira Dias – CRB1/2230

**HENRIQUE MARQUES RIBEIRO**

**DESENHO DA IMPLEMENTAÇÃO DE  
OBSERVATÓRIOS DE FEMINICÍDIO ESTADUAIS**

Dissertação apresentado ao Programa de Mestrado Profissional em Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas da Escola Nacional de Administração Pública - ENAP como requisito para obtenção do título de Mestre em Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas.

Defendida em 29 de junho de 2023.

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof. Dr. Flávio Cireno, Orientador – MPAM/ENAP

---

Profa. Dra. Regina Luna Santos de Souza, Coorientadora – MPAM/ENAP

---

Prof. Dr. Wanderson Maia Nascimento- MPAM/ENAP

---

Profa. Dra. Wânia Pasinato – USP

BRASÍLIA

2023

## **DEDICATÓRIA**

**Dedico este trabalho a minha família. A meus pais, a quem agradeço a base para me tornar quem sou. A minha esposa e a minhas filhas, que tiveram que abrir mão de um pouquinho de mim, em uma época tão difícil como foi a pandemia, para que este sonho se concretizasse.**

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço ao destino! Por ter me favorecido nessa caminhada. Por ter-me proporcionado as condições para persistir na busca pelo conhecimento, mesmo que por vezes tenha me sentido perdido. Por ter me dado oportunidades para que, mesmo quando perdido, tenha colhido lições tão profundas e importantes, que me deram forças e desejo de continuar. Por ter colocado nesse caminho desafios crescentes, daqueles em que se olha e não se sabe sequer por onde começar a enfrentar. Por me permitir conhecer, conviver e contar com a ajuda de pessoas queridas e generosas no enfrentamento a esses desafios em busca por um quase impossível equilíbrio entre as esferas familiar, profissional, social e acadêmica.

“Só sei que nada sei.”

Sócrates

## **LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

- EIGE** - European Institute for Gender Equality
- MMFDH** - Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos
- PNAINFO** - Política Nacional de Dados e Informações relacionadas à Violência contra as Mulheres
- PNEF** - Plano Nacional de Enfrentamento ao Femicídio
- SNPM** - Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres

## **LISTA DE FIGURAS**

<b>Figura 1- Fatores determinantes de desempenho das redes de políticas públicas .....</b>	<b>35</b>
<b>Figura 2 - Sistemas de informação em educação .....</b>	<b>49</b>
<b>Figura 3 - Quadro-Resumo do Modelo Lógico do funcionamento de Observatórios de Femicídio nos Estados.....</b>	<b>78</b>
<b>Figura 4- Quadro-Resumo do Modelo Lógico da Ação de implementação de Observatórios de Femicídio nos Estados.....</b>	<b>87</b>
<b>Figura 5 - Relação entre o Modelo Lógico e o Sistema de Monitoramento e Avaliação</b>	<b>111</b>

## **LISTA DE QUADROS**

<b>Quadro 1 - Rol de indicadores propostos para monitoramento dos crimes de feminicídio .....</b>	<b>99</b>
<b>Quadro 2 - Rol de variáveis descritivas dos casos de homicídios de mulheres .....</b>	<b>102</b>
<b>Quadro 3- Matriz da estrutura lógica da Ação, para definição dos indicadores de M&amp;E .....</b>	<b>112</b>

## **RESUMO**

A implementação de projetos-piloto de Observatórios de Femicídio em duas Unidades da Federação, prevista no Plano Nacional de Enfrentamento ao Femicídio, mostra-se uma oportunidade para a qualificação de dados de femicídios. Desta feita, o presente trabalho tem por objetivo desenvolver diretrizes conceituais e operacionais para a formulação de ação governamental da União com o propósito de apoiar essa implementação e lançar as bases de uma rede nacional de Observatórios de Femicídio estaduais. Para tanto, foi realizada uma dupla rodada do Modelo Lógico. A primeira, com o intuito de levantar os insumos e recursos necessários à materialização das atividades inerentes aos Observatórios de Femicídio, à luz da literatura. E a segunda para desenhar quais produtos e serviços o Poder Executivo Federal deve disponibilizar com vistas a apoiar essa implementação e assegurar a qualidade e harmonização das estatísticas e análises produzidas com vistas a permitir sua comparabilidade em nível nacional e internacional. Como resultado, são apresentadas diretrizes conceituais e operacionais para a implantação de três atividades: coordenação de metodologias de produção de dados e análises de femicídio; apoio à implementação e funcionamento dos Observatórios de Femicídio; e Monitoramento e Avaliação do funcionamento do Observatórios de Femicídio.

**Palavras Chaves: Observatório; Femicídio; Política Pública**

## **ABSTRACT**

The implementation of pilot projects of Femicide Observatories, provided for the National Plan to Combat Femicide, is an opportunity for the qualification of femicide data. This document aims to develop conceptual and operational guidelines for the formulation of government action by the Union with the purpose of supporting this implementation and laying the foundations for a national network of state Femicide Observatories. A double round of the Logic Model was carried out. The first with the aim of raising the necessary inputs and resources for the materialization of the activities inherent to the Femicide Observatories, according to the literature. And the second to design which products and services the Federal Executive should make available in order to support this implementation and ensure the quality and harmonization of statistics and analyzes produced in order to allow their comparability at national and international level. As a result, conceptual and operational guidelines are presented for the implementation of three activities: coordination of data production and femicide analysis methodologies; support for the implementation and operation of Femicide Observatories; and Monitoring and Evaluation of its operation.

**KEYWORDS: Observatory; Femicide; Public policy**

# SUMÁRIO

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS.....	viii
LISTA DE FIGURAS.....	ix
LISTA DE QUADROS.....	ix
RESUMO.....	x
ABSTRACT.....	xi
SUMÁRIO.....	xii
1. INTRODUÇÃO.....	14
2. REFERENCIAL TEÓRICO.....	18
2.1 Governança em rede como estratégia de enfrentamento a wicked problems.....	19
<b>2.1.1 Redes e suas modalidades de Governança.....</b>	<b>22</b>
<b>2.1.2 Fatores determinantes do desempenho de redes de políticas públicas.....</b>	<b>28</b>
<b>2.1.3 A violência contra mulheres e seu enfrentamento em rede como um wicked problem.....</b>	<b>36</b>
2.2 A produção de dados de violência contra mulheres: contexto e desafios.....	42
<b>2.2.1 Sistemas de dados e informações e sua relação com o ciclo de vida das políticas públicas.....</b>	<b>43</b>
<b>2.2.2 Potenciais e limites das fontes de dados relacionados à violência contra mulheres.....</b>	<b>53</b>
3. MÉTODO DE PESQUISA.....	67
4. RESULTADOS.....	70
4.1 Diagnóstico do problema.....	70
4.2 Caracterização da Ação.....	75
<b>Objetivo.....</b>	<b>75</b>
<b>Público-alvo.....</b>	<b>75</b>
<b>Resultados esperados.....</b>	<b>75</b>
4.3 Desenho da Ação.....	76
4.3.1 - O Observatório de Femicídio.....	76
<b>Resultados e Impacto.....</b>	<b>79</b>
<b>Produtos e Atividades.....</b>	<b>80</b>
<b>Insumos / recursos.....</b>	<b>83</b>
4.3.2 - A ação para implementação dos Observatórios de Femicídio nos estados.....	85
<b>Resultados e Impacto.....</b>	<b>88</b>
<b>Produtos e Atividades.....</b>	<b>89</b>
<b>Insumos / recursos.....</b>	<b>114</b>
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	116
6. REFERÊNCIAS.....	122



## 1. INTRODUÇÃO

A análise de dados e estatísticas é uma aliada cada vez mais importante para a produção de políticas públicas adequadas ao atendimento das demandas da sociedade. Uma razão para isso é o fato de atrair a atenção da Sociedade e dos agentes públicos para uma situação que pode ser identificada como um problema de política pública e auxiliar na construção do consenso político necessário a içá-la ao rol daqueles problemas que demandam a intervenção do Estado em um dado momento. (Kingdon, 2011) Por outro lado, esse tipo de análise pode auxiliar no entendimento desse problema e orientar a escolha de alternativas de ação pública com vistas ao seu enfrentamento. Alternativamente, o uso de dados e estatísticas fornece insumos para o aprimoramento dessa ação ou identificar a necessidade de se buscar novas alternativas de atuação. (ROSSI, LIPSEY, & HENRY, 2018)

A produção, análise e divulgação de dados e análises quantitativas consistentes acerca de uma determinada demanda social e de políticas públicas voltadas ao seu atendimento constituem uma importante atividade para melhor concretização das atribuições do Estado moderno. Com essas premissas, este trabalho foi desenvolvido. Propõe-se apresentar as vantagens que a construção de Observatórios de Femicídio poderá trazer para melhor elaborar, monitorar e avaliar políticas, programas e demais ações públicas voltadas ao combate da violência contra a mulher no Brasil.

Para contextualizar essa questão no Brasil, deve-se ressaltar que uma série de fatores levaram o Estado a assumir maior responsabilidade no enfrentamento da violência contra a mulher, especialmente a violência doméstica e familiar, a partir da primeira década dos anos 2000. Entre esses fatores, destacou-se a permeabilidade do campo político de esquerda, que saiu vitoriosa nas eleições de 2002, diante das demandas dos movimentos sociais feministas<sup>1</sup>. A permeabilidade também influenciou na escolha das

---

<sup>1</sup> Em 2003, teve início uma nova Legislatura em que houve um crescimento do número de deputadas mulheres, da ordem de 45%, passando de 29 deputadas na legislatura anterior, para 42 deputadas. Muitas delas eram do campo da esquerda e já conhecedoras do pleito das mulheres e das redes feministas. Além disso, a Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) gozava de status de Ministério. Contribuindo, portanto, para a articulação das parlamentares e para o direcionamento de recursos para a busca da efetivação dos direitos das mulheres. (MATOS, BRITO, & PASINATO, 2020)

alternativas de políticas públicas a serem implementadas para o enfrentamento desse problema. (MATOS, BRITO, & PASINATO, 2020)

Esse contexto de lutas culminou com a aprovação da Lei Maria da Penha, em 2006, que objetivou a implantação de uma política pública voltada de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher. Política que, com vistas ao enfrentamento de problema tão complexo quanto a violência de gênero perpetrada no ambiente doméstico, prevê a articulação de um conjunto de ações de diferentes atores vinculados à União, estados e municípios, além de orientar aquelas empreendidas por atores não governamentais.

No entanto, diversos estudos mostram que, mesmo passados mais de 15 anos de sua aprovação, ainda há muito a ser feito para garantir uma vida livre de violência para as mulheres, mesmo em suas próprias casas. Entre esses desafios, podemos destacar a necessidade urgente de produzir, analisar e utilizar informações com vistas a subsidiar o aprimoramento de políticas públicas voltadas ao enfrentamento das violências contra as mulheres, com destaque para o feminicídio. (OMV/SF; CMCVM, 2021)

E, dentre essas violências, o feminicídio é a expressão mais brutal e letal do machismo enraizado na nossa sociedade, representando um extremo de violência de gênero, onde o assassinato de mulheres ocorre unicamente por causa de seu gênero. É uma violência que transcende classes sociais, raças e culturas, evidenciando a persistência de uma cultura patriarcal que subjuga, desrespeita e desvaloriza as mulheres.

No Brasil, o feminicídio é tipificado desde a edição da Lei nº 13.104, de 9 de março de 2015, que alterou o art. 121 do Código Penal com o acréscimo do feminicídio como circunstância qualificadora do crime de homicídio. Dessa forma, o homicídio passa a ser qualificado como feminicídio quando cometido “contra a mulher por razões da condição do sexo feminino”, quando o crime envolve violência doméstica e familiar ou o menosprezo ou discriminação à condição de mulher. (BRASIL, 2015)

Contudo, a despeito de tal previsão legal ser nacional e, portanto, única para todos os estados brasileiros, a análise dos registros de feminicídio mostra que estamos longe de ter bons registros desse crime. Por serem realizados por cada estado, uma vez que compete a eles o papel mais proeminente na gestão da segurança pública, verifica-se certa disparidade na categorização das ocorrências, como demonstrado a seguir.

Exemplo dessa afirmação é o fato de o estado do Ceará (8,2%) e outras quatro Unidades da Federação, RN (17,3%), ES (20,3%), AM (23,5%) e RO (24,6%), terem registrado, no ano de 2020, menos de 25% dos assassinatos de mulheres como feminicídios. Por outro lado, outras seis Unidades da Federação registraram, no ano de 2020, mais de 50% dos assassinatos de mulheres como feminicídios, PI (50,8%), MG (51,7%), MA (52,0%), SC (55,3%), RR (56,3%) e MT (59,6%). (FBSP, 2021a)

Cumprе salientar que tal discrepância entre o percentual de feminicídios frente ao número de assassinatos de mulheres não parece estar relacionado a uma diferença tão significativa entre o cenário de violência íntima a que mulheres estão expostas em cada unidade federativa brasileira. Para assegurar que o número apresentado para cada um dos crimes é um retrato fidedigno de um problema social, e que sua análise pode auxiliar no aprimoramento das políticas voltadas ao seu enfrentamento, é preciso levar em consideração aspectos relativos à sua construção.

Nesse contexto, o presente trabalho pretende apresentar diretrizes conceituais e operacionais para o desenho de ação governamental da União com vistas à implementação de observatórios de feminicídio no âmbito dos Estados e da União. Pretende contribuir, dessa forma, com a materialização de ação prevista no Plano Nacional de Enfrentamento ao Feminicídio – PNEF (BRASIL, 2021a). Relaciona-se, ainda, com a materialização de dispositivos da Política Nacional de Dados e Informações relacionadas à Violência contra as Mulheres – PNAINFO (BRASIL, 2021b), instituída com a finalidade de reunir, organizar, sistematizar e disponibilizar dados e informações atinentes a todos os tipos de violência contra as mulheres.

Esta proposta tem por principal objetivo servir de base para a discussão, por distintos atores, acerca dos passos necessários à implementação, em um primeiro momento, de dois projetos piloto, e posterior disponibilização a todas as unidades da federação. É preliminar, porque entendemos que tal desenho deve estar em acordo com as diretrizes dos diversos órgãos públicos e instituições da sociedade civil organizada envolvidos no enfrentamento à violência contra mulheres, feminicídio inclusive. Órgãos e instituições com funções, perspectivas e realidades operacionais tão distintas quanto diversas são as áreas em que devem coordenar esforços para assegurar uma proteção integral às mulheres, como segurança pública, justiça, saúde, assistência social, trabalho, habitação ou educação.

E ela nasce como forma de consolidar teoricamente a experiência de seis anos entre criação, implementação e coordenação do Observatório da Mulher contra a Violência – OMV, no âmbito do Senado Federal. O OMV foi criado em março de 2016 com o objetivo de compilar e analisar estatísticas sobre a violência contra a mulher, produzir relatórios com base em dados oficiais, criar e coordenar projetos de pesquisa sobre políticas de prevenção e combate à violência contra as mulheres, e apoiar o trabalho da Procuradoria Especial da Mulher do Senado Federal e da Comissão Mista de Combate à Violência contra a Mulher (OMV, 2022). E, ainda, a experiência de apoio à implementação do Observatório Mulher Teresina, criado com vistas ao desenvolvimento de estudos e pesquisas sobre a realidade das mulheres teresinenses e a avaliação de ações municipais desenvolvidas para este público, visando à sistematização e gestão de dados para subsidiar o aprimoramento de políticas públicas para mulheres. (OMT, 2023)

Diante de tal propósito, busca-se consolidar referências nacionais e internacionais no enfrentamento à violência contra mulheres. Mais especificamente, aspectos teóricos e operacionais desenvolvidos para o aprimoramento de estatísticas de feminicídio e criação de Observatórios na Europa, na América Latina e no Brasil. Entendemos que a busca por essas referências pode encurtar caminhos, tendo em vista que nos permite aprender com acertos e erros de iniciativas semelhantes ao redor do mundo.

Cumprido salientar que essas referências teóricas e operacionais podem ser substituídas ou complementadas a partir das discussões com os diferentes atores envolvidos no processo de implementação. Contudo, acreditamos que elaborar essa proposta inicial seja importante para que essas discussões sejam mais frutíferas e que possamos materializar de forma mais célere o presente projeto.

Como método escolhido para o cumprimento de tal objetivo, partiu-se da análise documental de iniciativas similares, de construção de Observatórios de feminicídio, realizadas na Europa, em especial, e na América Latina, agregando-se a ela análise de documentos que tratam da produção de estatísticas e análises relacionadas aos feminicídios no Brasil. Esta análise documental foi complementada com reuniões e entrevistas com atores envolvidos com produção desses dados e análises. E, ainda, com integrantes da equipe da Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres - SNPM, responsável pela materialização das ações previstas no PNEF, realizadas entre agosto de 2021 e maio de 2022.

Tendo por base a discussão trazida no referencial teórico, e a partir da análise documental, reuniões e entrevistas realizadas, passa-se à elaboração e apresentação do desenho da ação governamental em questão. Para a elaboração da proposta de desenho da ação governamental, foi realizada uma dupla rodada do Modelo Lógico. Foi elaborado, primeiramente, o modelo lógico para o desenho e funcionamento de um Observatório de Femicídio. Esse primeiro modelo demonstra de forma visual as atividades e os produtos que devem ser materializados, bem como os recursos que deverão ser disponibilizados para tanto. A partir da identificação desses recursos e insumos, passou-se à construção de um segundo modelo lógico, esse sim focado nas atividades e produtos que deverão ser fornecidos pelo Poder Executivo Federal para a materialização da Ação.

Por fim, buscou-se, na apresentação dos resultados da pesquisa, potencializar sua discussão e posterior uso pelas equipes vinculadas aos Poderes Executivos nacional e estadual incumbidos de materializar a implementação dos observatórios. Para tanto, a apresentação dos resultados se deu no formato de uma análise ex-ante, requisito para a formulação de ações governamentais, em conformidade com o livro *Avaliação de Políticas Públicas: Guia prático de análise ex ante* (IPEA; CASA CIVIL/PR, 2018). Publicação que envolveu o esforço conjunto dos órgãos de cúpula do Poder Executivo Federal para consolidação de práticas e métodos que contribuam com o sucesso na implementação de políticas públicas no Brasil.

## **2. REFERENCIAL TEÓRICO**

Como subsídio teórico à proposta do desenho, primeiramente discutimos o problema da violência contra mulheres e as políticas públicas voltadas ao seu enfrentamento à luz da literatura desenvolvida em torno dos *wicked problems*. Após, tratamos do atual contexto e desafios para a produção de estatísticas relacionadas à violência contra mulheres, em geral, e aos feminicídios, em específico, ao redor do mundo. Por fim, discorreremos sobre o que diz a literatura acerca dos fatores determinantes de desempenho das redes de políticas públicas, como estratégia de enfrentamento a problemas complexos. E refletimos sobre tais fatores à luz da proposta de inserção dos observatórios de feminicídio nas redes de enfrentamento à violência contra mulheres e a

potencial absorção das informações por eles produzidas para o aprimoramento de seu funcionamento.

## **2.1 Governança em rede como estratégia de enfrentamento a wicked problems**

Ainda na década de 1970, Rittel & Webber (1973) já chamavam a atenção para um cenário paradoxal. À época, verificava-se, nos Estados Unidos, o aumento inequívoco da capacidade técnica dos profissionais envolvidos na prestação de serviços à sociedade. Contudo, também aumentavam as críticas e protestos provenientes dessa sociedade contra os diagnósticos que esses profissionais faziam a respeito dos problemas que a afligiam. Situação que, de acordo com os autores, devia-se à inadequação do estilo de cognição profissional então vigente, inspirado na física mecânica newtoniana, para lidar com quase todos os problemas complexos que afligem a sociedade moderna.

Diante de tais fatores, passou-se a definir como *wicked problems*<sup>2</sup> aquelas situações sociais problemáticas sem solução óbvia, principalmente porque não há sequer consenso sobre a formulação de sua problematização. Por não haver consenso sobre o que é o problema, desenhar soluções para ele implica situações em que há discordância e conflito mesmo entre os muitos indivíduos e organizações necessariamente envolvidos em ações públicas voltadas ao seu enfrentamento. São problemas que, por apresentarem muitas causas interdependentes e correlacionadas, como num sistema de vasos intercomunicantes socialmente complexos, mostram-se difíceis mesmo de definir. Com isso, as ações com vistas a sua resolução por vezes geram consequências imprevistas, potencializando, ou mesmo criando, problemas não considerados anteriormente. Outro ponto que torna o problema ainda mais difícil de ser compreendido e enfrentado é o fato de que, frequentemente, as ações desenhadas para tanto envolvem a necessidade de alteração comportamental e/ou cultural de uma determinada parcela ou da totalidade da sociedade, o que torna sua solução ainda mais imprevisível. (PETERS & PIERRE, 2014) (FERLIE, FITZGERALD, McGIVERN, DOPSON, & BENNET, 2011)

---

<sup>2</sup> Ainda não há, na literatura brasileira, uma boa tradução para o termo. Alguns estudos tratam desses problemas como “problemas perversos”, “problemas complexos” ou “problemas hipercomplexos”, é fato. No entanto, preferiu-se manter o termo no original, por se julgar que nenhuma dessas aproximações consegue abarcar em sua inteireza todas as nuances do conceito.

Dessa forma, uma vez que há conhecimento incompleto e perspectivas distintas e, por vezes, conflitantes entre atores interessados, sejam eles públicos ou da sociedade civil, torna-se difícil, inclusive, o estabelecimento de critérios consensuais para o planejamento de eventuais intervenções com vistas a enfrentar tais problemas, bem como para avaliar a efetividade dessas ações. Além disso, essas intervenções apresentam, ainda, grandes chances de se mostrarem ineficientes, dada a dificuldade em se estabelecer objetivos comuns entre um grande número de pessoas e organizações provavelmente envolvidas em sua execução, o que tornaria tanto o planejamento quanto o gerenciamento de ações com vistas a lidar com os denominados problemas complexos, também problemas complexos, per se. (RITTEL & WEBBER, 1973)

Com vistas a ilustrar o que seria um *wicked problem*, Rittel & Webber (1973) relatam que, antes da década de 1970, havia, nos Estados Unidos, um consenso quase universal de que o pleno emprego, a alta produtividade e a ampla distribuição de bens de consumo duráveis encaixavam-se numa estratégia de desenvolvimento em que todos seriam vencedores. Contudo, tal consenso foi corroído à medida que rendimentos transferidos a pobres, a estudantes e a aposentados, bem como outras rendas não salariais colocaram em xeque o conceito de pleno emprego. Além disso, muitos passaram a questionar os benefícios do aumento indefinido da produção industrial, uma vez que produz resíduos que poluem a atmosfera e rios. Transpondo tal problema para a atualidade, os altos níveis de poluição verificados nas cidades chinesas, resultantes da política de desenvolvimento lastreada no aumento continuado da produção industrial com vistas à exportação, tem despertado a desconfiança da população em relação à capacidade de seus líderes proporcionarem soluções para o incremento do bem-estar da população. (WONG, 2015)

Outro exemplo atual de *wicked problem*, apresentado por Peters e Pierre (2014), diz respeito à política alimentar, que tem por finalidade garantir a determinada população acesso a comida adequada, segura e que disponha de todos os nutrientes necessários. A complexidade inerente ao problema reside em um grande número de fatores, como o fato de as atuais taxas de crescimento populacional aumentarem sensivelmente o número de pessoas que precisam se alimentar, especialmente em países que já enfrentam grandes desafios para alimentar seus habitantes. Os efeitos desse aumento populacional são agravados pelo sucesso de políticas para redução da pobreza extrema, uma vez que o aumento da capacidade de consumo da parte mais pobre da população aumenta também

a demanda por alimentos. Ao mesmo tempo, o aumento populacional pode significar uma restrição maior de recursos necessários à produção alimentar, como os recursos hídricos. A política alimentar é caracterizada, ainda, pelo conflito fundamental entre consumidores, que desejam a oferta de comida abundante e barata, e produtores, que desejam uma renda estável e substancial como recompensa de seus esforços. Além disso, a política alimentar de um país apresenta interdependências em relação a outras políticas, como a política ambiental, uma vez que a agricultura produz um número significativo de problemas ambientais. A exemplo das consequências da utilização massiva de fertilizantes e pesticidas químicos necessária à produção de alimentos em larga escala, que afetam a saúde de animais e humanos.

Portanto, é possível afirmar que um *wicked problem* apresenta ao menos quatro características marcantes: a) a própria definição do problema é um desafio; b) há múltiplas interdependências e múltiplas causas; c) as tentativas de resolvê-lo por vezes geram consequências inesperadas e de impacto negativo; e d) eles são socialmente complexos. (PETERS & PIERRE, 2014) Diante desse cenário de crescente incerteza e complexidade dos problemas públicos com que o Estado tem de lidar, muitos pesquisadores ao redor do mundo têm reconhecido que os meios hierárquicos tradicionais de trabalho têm-se mostrado pouco apropriados para a resolução de questões complexas. De modo que se tem construído um consenso de que agências governamentais individuais, trabalhando sozinhas, não têm sido mais capazes de lidar com problemas públicos que se mostram cada vez mais complexos. (FERLIE, FITZGERALD, McGIVERN, DOPSON, & BENNET, 2011)

Como consequência, diversos arranjos têm sido desenvolvidos com foco em uma abordagem mais horizontal e holística de governança como forma de enfrentar tais problemas. Tais arranjos, na literatura, recebem denominações variadas, como parcerias, tais como as público-privadas, as colaborações e as redes<sup>3</sup>.

Portanto, as últimas duas décadas foram marcadas, internacionalmente, por um grande processo de mudança nas organizações dos serviços públicos, que deixam de se basear em estruturas hierárquicas e passam a focar no estabelecimento de redes de políticas públicas, tanto dos Estados Unidos quanto na Europa, em especial no Reino

---

<sup>3</sup> As parcerias se baseiam em mecanismos de mercado, enquanto as colaborações e as redes dependem mais de relações interpessoais e/ou interorganizacionais do que de troca ou de autoridade hierárquica como fator integrador (MANDELL & KEAST, 2008)

Unido e nos Países Baixos. Nesse contexto, o modelo de gerenciamento público denominado Governança em Rede (*Network Governance*) tem servido de arcabouço teórico que endossa a instituição de tais redes como resposta aos denominados *wicked problems*. (FERLIE, FITZGERALD, McGIVERN, DOPSON, & BENNET, 2011)

Também no Brasil, é cada vez mais frequente que a estratégia de atuação no âmbito de intervenções governamentais implementadas com vistas a enfrentar problemas públicos complexos esteja relacionada à necessária cooperação interorganizacional entre os mais variados atores, quais sejam ministérios e departamentos integrantes do governo central, entidades vinculadas aos órgãos subnacionais, organizações diversas com e sem fins lucrativos, inclusive aquelas constituídas pelo próprio público-alvo da política. De modo que a abordagem de redes de políticas públicas ganha relevância como paradigma de análise dos processos de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas, e, ainda, como forma de governança especialmente aplicável à gestão de sistemas complexos.

### **2.1.1 Redes e suas modalidades de Governança**

A literatura que se utiliza do conceito de redes como quadro teórico para pesquisa tem se multiplicado nos últimos anos, ensejando uma certa confusão entre quadros conceituais e termos-chave utilizados por diferentes trabalhos. Diante de tal contexto, cumpre destacar o estudo desenvolvido por Berry et al. (2004), que identifica três tradições de pesquisas com foco em redes: 1) a tradição da Sociologia, em que o foco principal reside na análise da estrutura da rede e a da posição de seus atores como resultados e antecedentes da ação, das atitudes e dos resultados alcançados; 2) a tradição da Ciência Política, que se preocupa em analisar como determinados atores modificam as políticas de acordos com seus interesses, ou, ainda, como o comportamento dos atores influenciam os resultados das políticas; e 3) a tradição da Administração Pública, cujo foco reside na identificação de quais tipos de redes existem e de que forma elas se diferenciam, na análise comparativa entre a performance de distintas redes, bem como em investigar como o gerenciamento da rede afeta os resultados alcançados.

De acordo com os autores, na área da Sociologia, a análise de redes sociais se desenvolveu a partir da representação de grupos de indivíduos como coleções de pontos,

ou nós, conectados por linhas. Com a identificação de padrões de interação, baseados em atributos como reciprocidade, intensidade e durabilidade, bem como das formas como o poder se manifesta no âmbito de tais interações, foi possível desenvolver modelos de representação de redes maiores, formadas por subgrupos, em situações de conflito ou consenso entre si. É incluída nessa tradição de pesquisa, por exemplo, os modelos sociométricos desenvolvidos por Moreno e Jennings (1934), bem como o trabalho de Granovetter (1973) acerca da importância dos laços fracos para a circulação de novos saberes e a conexão entre os grupos integrantes de uma rede.

Já no âmbito da tradição da Ciência Política, ainda de acordo com Berry et al. (2004), incluem-se os estudos acerca de processos de difusão de inovações em políticas públicas, a exemplo do trabalho desenvolvido por Walker (1969). São desenvolvidos, ainda, estudos acerca de grupos de interesse e mecanismos de poder com que influenciam as decisões políticas, a partir dos quais se desenvolveram modelos de análise dos processos de definição de agenda e de mudanças de políticas públicas, que tem como exemplo o Advocacy-Coalition Framework, desenvolvido por Sabatier e Jenkins-Smith (1993). São incluídos nessa tradição, ainda, os estudos desenvolvidos pelos neo-institucionalistas econômicos, que enxergavam as redes como relações contratuais, a exemplo do modelo de análise dos custos de transações, desenvolvido por Williamson (1981), que parte da concepção de que redes de cooperação têm maior probabilidade de se constituir quando os potenciais benefícios superam consideravelmente os custos de transação para desenvolver, negociar, monitorar e aplicar os contratos.

Ainda de acordo com Berry et al. (2004), a pesquisa acerca do gerenciamento de redes e de suas estruturas realizada no âmbito da tradição da Administração Pública é mais recente em comparação com as outras tradições, datando da década de 1980. As redes e os indivíduos delas participantes são estudados com o objetivo de entender se as redes existem e como elas funcionam. Constituem-se objetos de estudo nessa tradição, ainda, a análise de quais habilidades e técnicas gerenciais são utilizadas em diversos tipos de redes em comparação com organizações hierárquicas.

Dessa forma, nos Estados Unidos, havia uma preocupação, por parte dos teóricos da administração pública, com o esvaziamento do Estado, uma vez que a prestação de serviços públicos passa a ser efetuada também por intermédio de organizações privadas, com ou sem fins lucrativos. Diante de tal preocupação, esses estudiosos produziram uma variedade de artigos e livros com foco no gerenciamento das redes que se tornaram

sistemas cada vez mais importantes para a prestação dos serviços públicos. Tais estudos, então, têm por foco o impacto que as redes têm na tomada de decisões, nos produtos e nos resultados das políticas, bem como nos valores democráticos de governança, a exemplo do trabalho desenvolvido por Provan e Milward (1995). Literatura paralela foi desenvolvida, ainda, por acadêmicos europeus, a exemplo do trabalho de Kickert, Klijn, e Koppenjan (1997).

No âmbito dos estudos de Administração Pública, portanto, têm ganhado força a análise e gestão das políticas públicas realizadas a partir do conceito de redes de políticas públicas, entendidas como padrões mais ou menos estáveis de relações sociais entre atores interdependentes que se configuram em torno de problemas públicos e / ou programas governamentais (KLIJN, 1997). Do conceito apresentado emergem alguns elementos importantes para o estudo das redes de políticas públicas. Em primeiro lugar, cumpre destacar que as redes são constituídas por atores heterogêneos, isto é, com preferências distintas e recursos de poder assimetricamente distribuídos, e que precisam atuar de forma conjunta com vistas a alcançar os objetivos, individuais e da rede, de forma efetiva e eficiente.

A ação conjunta mostra-se necessária em razão da interdependência que caracteriza essas redes, uma vez que nenhum ator é capaz de produzir sozinho os produtos e resultados gerados pela política pública, de modo que as interações recorrentes entre os atores envolvidos em determinada política pública se tornam fundamentais para o alcance dos objetivos da rede. E, para lidar com questões relativas à coordenação, cooperação e comunicação entre esses atores, é estabelecida uma estrutura de governança. Tal estrutura, por sua vez, é constituída por arranjos formais e informais que estabelecem as regras de funcionamento da rede, isto é, a divisão de trabalho, a especialização, a delegação de competências, o monitoramento da atuação dos participantes, bem como o conjunto de instrumentos e arenas interação os atores. (CALMON & COSTA, 2013)

Klijn (1997) afirma, ainda, que quando essas redes de políticas públicas são caracterizadas por uma maior estabilidade, continuidade e integração nas relações entre seus participantes e por um conjunto de valores comuns, elas passam a constituir um tipo especial de rede que a literatura denomina de comunidade ou subsistema de política pública. Tais subsistemas apresentam uma natureza relativamente fechada, de modo que novos atores só podem entrar neste tipo de rede a um custo elevado, uma vez que é preciso investir recursos para aprender a língua e as regras e padrões de relacionamento

estabelecidos, bem como oferecer vantagens para um ou mais atores na rede. Calmon & Costa (2013) citam a área de saúde pública como um exemplo de subsistema específico. Apresenta história, tradição, conjunto de valores, arenas decisórias e instrumentos de ação próprios, que o diferenciam de outros subsistemas específicos, como aqueles formados nas áreas de segurança pública, agricultura, ou educação, por exemplo. Dessa forma, não é possível pensar no governo como uma entidade unitária, mas como um conjunto de subsistemas específicos distintos, com suas estruturas, histórias tradições e valores particulares, e que atuam de forma semiautônoma.

Contudo, como afirmam Provan e Lemaire (2012), mesmo que a utilização de uma abordagem de rede seja considerada a melhor estratégia para lidar com exigências de determinada tarefa, como a resolução de problemas complexos, o sucesso no alcance dos resultados almejados ainda está longe de ser assegurado. A construção de uma rede efetiva depende de muitos fatores, os quais devem ser considerados na concepção e implementação de uma rede. Assim, é importante entender o que a teoria e a pesquisa têm demonstrado acerca de como uma rede pode ser construída e mantida para que alcance de forma eficaz os resultados que dela se esperam.

Os arranjos em rede, sejam elas formadas por organizações privadas, públicas ou público-privadas, oferecem uma ampla gama de opções, estruturas e resultados potenciais, em que a integração entre seus participantes, especialmente horizontal, assume papel central. Conforme apontam Brown e Keast (2003), a depender do grau de integração horizontal, isto é, do nível de intensidade dos relacionamentos entre seus participantes, tais arranjos podem se dar em torno de três estratégias de integração referenciais, denominadas pela literatura como 3 Cs:

- a) Cooperação;
- b) Coordenação; e
- c) Colaboração.

As redes cooperativas talvez sejam as mais comuns e são caracterizadas, principalmente, por serem constituídas por atores que permanecem independentes e que por isso podem interagir entre si apenas quando necessário. Geralmente, essas redes implicam a utilização ou o investimento de poucos recursos e só são criadas com o objetivo de trocar informações ou conhecimentos entre seus participantes. O foco da participação na rede reside, então, em levar em conta as perspectivas de outros atores, que passam a ser consideradas, mas não necessariamente são utilizadas para ajustar as metas,

que continuam sendo individuais. Essas redes ainda são caracterizadas pelo estabelecimento de ligações frágeis e pouco frequentes, bem como por baixos níveis de intensidade e de confiança no relacionamento entre seus membros (MANDELL & KEAST, 2008), de forma que o elemento-chave da cooperação é o estabelecimento de relações de curto prazo, muitas vezes informais e voluntárias entre pessoas ou organizações. Assim, é essencialmente levar em consideração outros participantes, comprometer algumas ações sem necessariamente ajustar objetivos individuais (KEAST & MANDELL, 2014).

As redes coordenativas, por sua vez, são constituídas a partir da necessidade de integrar atividades com muitas outras organizações ou grupos com vistas a fornecer de forma mais eficiente serviços providos individualmente. Representa, então, um passo além das redes cooperativas no que concerne ao grau de risco envolvido e da intensidade das relações entre seus participantes (MANDELL & KEAST, 2008). A coordenação não depende da boa vontade dos diferentes atores, mas está atrelada a um objetivo, a um mandato, ensejando o estabelecimento de um sistema mais duradouro e formalizado de relações. O que pode envolver a adesão dos membros constituintes da rede a um plano pré-estabelecido, ou a regras formais, ou, ainda, à sujeição à direção exercida por um "coordenador" independente (KEAST & MANDELL, 2014).

Por fim, as redes colaborativas são, de longe, as que exigem de seus participantes o maior envolvimento e a maior exposição a risco, de modo que, geralmente, só são constituídas quando estes reconhecem que não podem mais permanecer independentes e encontrar soluções para os problemas referidos na literatura como *wicked problems*. Geralmente surgem em condições de crise ou quando outros modos de operação falham, ensejando a necessidade de soluções altamente inovadoras. Os participantes, desse modo, não buscam oferecer serviços por si, mas sim encontrar novas maneiras pelas quais os serviços podem ser entregues. Esses tipos de redes se concentram na capacidade de construir vínculos fortes e novos tipos de relacionamento para desenvolver soluções inovadoras (MANDELL & KEAST, 2008). Cada um desses participantes é considerado um parceiro igual, e o poder é compartilhado entre todos eles. Nesse contexto, são exigidos altos níveis de confiança e relacionamentos densos a serem estabelecidos entre todos os participantes (KEAST & MANDELL, 2014).

Cumprido salientar que, conforme afirmam Keast, Brown e Mandell (2007) todas as três estratégias de integração – cooperação, coordenação e colaboração – apresentam

seu mérito e sua utilidade e a chave para o sucesso na implantação de mecanismos de integração está na definição de que resultados precisam ser alcançados, de modo que tudo do que se necessita é o compartilhamento de informações e a cooperação se mostra a estratégia mais indicada. Por outro lado, se é preciso alinhar as atividades já realizadas por departamentos ou mesmo organizações para que operem de forma mais sistemática, esforços de coordenação dessas atividades podem ser suficientes. Já nos casos em que os problemas se mostram tão complexos que a manutenção, mesmo que otimizada por coordenação, das mesmas atividades não se mostram suficientes para alcançar os resultados esperados, a colaboração é necessária.

Além de estratégias referentes aos mecanismos de integração, as redes podem se organizar em conformidade com diferentes estratégias de governança, que definem as formas como se dá a distribuição de poder entre os participantes da rede, com implicações para seu processo decisório e de representação. Provan e Kenis (2008) , a esse respeito, identificaram três formas diferentes de governança em rede:

- a) governança compartilhada;
- b) governança por uma organização líder; e
- c) governança mediante organização administrativa em rede (NAO - Network Administrative Organization).

Em que, ainda de acordo com Provan e Kenis (2008), na governança compartilhada, esta é realizada por todos os membros da rede, não havendo uma entidade separada e única que a represente e coordene. Quando a governança da rede é compartilhada, é a coletividade dos próprios parceiros que tomam todas as decisões e gerenciam as atividades da rede. O poder é distribuído de forma mais ou menos simétrica, independentemente de diferenças no tamanho da organização, seus recursos e seu desempenho. Não há uma entidade administrativa formal distinta, embora algumas atividades administrativas e de coordenação possam ser realizadas por um subconjunto da rede. Em teoria, a rede atua coletivamente e nenhuma organização responde ou decide por toda a rede.

Na governança por uma organização líder, por sua vez, as principais atividades relacionadas ao funcionamento da rede e as decisões-chave são coordenadas por um único participante da rede, que atua como uma organização líder. Assim, a governança de rede torna-se altamente centralizada e caracterizada pela existência de relações de poder assimétricas entre a organização líder e os demais participantes da rede. Já no âmbito da

governança mediante organização administrativa em rede, é criada uma entidade administrativa separada especificamente para governar a rede e suas atividades. Dessa forma, embora os membros da rede ainda interajam uns com os outros, essa entidade especificamente criada com tal fim desempenha um papel fundamental na coordenação e sustentação da rede. Isto é, a rede é governada externamente, seja por uma entidade governamental, seja por uma organização sem fins lucrativos, ou mesmo por uma empresa contratada com essa finalidade (PROVAN & KENIS, 2008).

A exemplo do que ocorre no âmbito da opção por diferentes estratégias de integração, a opção por diferentes modalidades de governança deve levar em consideração os tipos de resultado que se pretendem alcançar com a configuração em rede. Acerca disso, Provan e Kenis (2008) defendem que a governança em rede compartilhada será mais efetiva para alcançar resultados quando há: ampla confiança entre os participantes; relativamente poucos participantes; o consenso em torno de metas no nível da rede é alto; e quando a necessidade de competências no nível da rede é baixa. Já a governança da rede baseada em uma organização líder será mais eficaz para alcançar resultados de nível de rede quando: a confiança é estreitamente compartilhada entre os participantes da rede; há um número relativamente moderado de participantes; o consenso ao redor de metas no nível da rede é moderadamente baixo; e a necessidade de competências no nível da rede é moderada. Por fim, a governança mediante organização administrativa em rede (NAO) será mais eficaz para alcançar resultados em nível de rede quando: a confiança é moderada e amplamente compartilhada entre os participantes da rede; há um número moderado ou muitos participantes; e a necessidade de competências no nível da rede é alta.

### **2.1.2 Fatores determinantes do desempenho de redes de políticas públicas**

Outro ponto relevante trazido pela teoria desenvolvida em torno da implementação e funcionamento de redes de políticas públicas para enfrentamento de problemas complexos diz respeito aos fatores determinantes de desempenho dessas redes. Mas, antes de abordar os fatores determinantes de desempenho, é preciso tecer algumas

considerações sobre alguns critérios que influenciam o que é entendido por desempenho da rede.

A análise da literatura acerca do desempenho de uma rede em geral, e das redes de políticas públicas em específico, permite observar que alguns critérios devem ser levados em consideração para se definir o que é desempenho para uma determinada rede. Turrini et al (2010), por exemplo, chamam a atenção para a necessidade de se definir a perspectiva sob a qual se considera o desempenho, se a partir do ponto de vista do destinatário dos serviços prestados, ou cliente, se da perspectiva da comunidade em geral, ou se a partir do ponto de vista da rede. Já Mandell e Keast (2008) afirmam que a definição da efetividade de uma rede depende, dentre outros critérios, do tipo de rede avaliada, bem como de seu estágio de desenvolvimento.

Conforme afirmam Turrini et al. (2010), os primeiros estudos que trataram da mensuração do desempenho de redes de políticas públicas, a exemplo do trabalho seminal de Provan e Milward (1995), definem a efetividade da rede principalmente como a melhoria do bem-estar de seus clientes, ou destinatários, e da qualidade geral da prestação de serviços. Sob a perspectiva do cliente, a avaliação das atividades da rede pode, por conseguinte, ser desenvolvida por meio da avaliação dos resultados agregados para a totalidade de destinatários que são servidos por ela. Ademais, a depender das características do setor em estudo, os critérios para avaliar a efetividade foram ampliados para relacioná-los a um benefício para a comunidade em geral.

Contudo, enquanto os conceitos de efetividade da comunidade e do cliente são conceitos gerais que dizem respeito aos efeitos externos gerados pelas estruturas de rede, estudos mais recentes discutem uma outra perspectiva em que a efetividade da rede deve ser analisada, a perspectiva da rede. Nesta perspectiva, são consideradas questões relativas à sustentabilidade, legitimidade e manutenção da estrutura da rede, uma vez que além de ser capaz de beneficiar a comunidade em que se insere, a rede deve se mostrar uma entidade interorganizacional cuja sobrevivência seja viável. (PROVAN & MILWARD, 1995)<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Cumpre salientar que o necessário para se assegurar a viabilidade da sobrevivência de uma rede pode variar a depender do seu estágio de desenvolvimento, que, de acordo com a literatura, são quatro: formação; busca de estabilidade; desenvolvimento de rotinas; e extensão. Em sua formação, os participantes da rede têm por foco o desenvolvimento das relações, bem como o estabelecimento de normas, valores e direção. Na fase de busca por estabilidade, o foco dos participantes reside em alavancar os relacionamentos e assegurar a legitimidade da rede. Já na fase de desenvolvimento de rotinas, o foco recai sobre a redução dos custos de interação continuada. Por fim, na fase de extensão da rede, uma vez que a rede já se consolidou

É importante ressaltar, ainda, que, como afirmam Mandell e Keast (2008), enquanto no âmbito das redes cooperativas e coordenativas as formas tradicionais de mensuração de desempenho, que têm por foco a forma como os serviços são produzidos, se mostram apropriadas, o mesmo não pode ser dito acerca das redes colaborativas. De acordo com os autores, ao avaliar a efetividade das redes colaborativas, o foco deve ir além do incremento da capacidade de os participantes prestarem melhores serviços. Mais do que isso, é preciso avaliar se os participantes são capazes de desenvolver novas capacidades e relações necessárias ao estabelecimento de novas formas de prestação do serviço. O que inclui a definição de metas globais, a possibilidade de ajuste de formas de operação, o reconhecimento da interdependência entre os participantes e o desenvolvimento de confiança mútua.

Feitas as considerações acerca das diferentes perspectivas que podem ser utilizadas para a análise proposta neste trabalho, passemos a tratar do que a literatura elenca como fatores determinantes para o desempenho das redes de políticas públicas, independentemente da perspectiva utilizada. Nesse ponto, cumpre destacar o trabalho de sistematização da literatura desenvolvido por Turrini et al (2010). Os autores, a partir da análise de 92 artigos, quase que igualmente divididos entre teóricos e empíricos, publicados entre 1995 e 2008, que trataram de fatores determinantes para a efetividade de redes de políticas públicas, identificaram três grupos de fatores:

1) Características relacionadas ao contexto – que agrega fatores relacionados ao ambiente externo capazes de influenciar o desempenho das redes de políticas públicas, como a munificência de recursos disponibilizados à rede, bem como o suporte que a rede encontra junto à comunidade em que está inserida;

2) Características estruturais da rede - constituída por fatores relacionados à estrutura da rede, como sua sujeição a mecanismos de controle externo de suas atividades, a existência de mecanismos e ferramentas de integração de suas ações, o tamanho e

---

como um instrumento operacional viável, são estabelecidas as sanções aos participantes que não contribuirão para o objetivo global da rede. Buscando, dessa forma, aprimorar os relacionamentos entre os participantes e mesmo desenvolver novos relacionamentos com outras redes com vistas a consolidar a posição da rede. Ademais, há a preocupação em se assegurar o reconhecimento de seu valor. (MANDELL & KEAST, 2008)

composição da rede, sua formalização e processos de *accountability*, bem como sua estabilidade interna; e

3) Características de funcionamento da rede – que agrega fatores relacionados a ações que aqueles responsáveis pelo gerenciamento das redes e das organizações que a constituem empreendem capazes de influenciar a performance da rede. Como, por exemplo, ações de gerenciamento tradicionais, *networking*, ações de fomento à estabilidade, ou ações de gerenciamento, ou governança, da rede.

A literatura sobre redes tem focado sua atenção em vários fatores relacionados ao contexto com capacidade de conduzir a uma melhoria na efetividade da rede. Provan e Milward (1995), apresentaram uma teoria preliminar de efetividade de redes interorganizacionais destacando dois desses fatores: a estabilidade do sistema e a disponibilidade de recursos. Os autores analisaram esses fatores de contexto, bem como fatores relacionados à estrutura, de quatro redes comunitárias de atenção à saúde mental nos Estados Unidos. Verificaram que a instabilidade do sistema, entendida como qualquer mudança no ambiente de rede que vem do exterior, mostrou-se o principal fator contra a efetividade global das redes. Contudo, como apontam Turrini et al. (2010), resultados controversos encontrados no âmbito de outros estudos empíricos parecem indicar que a estabilidade seria uma espécie de variável de alcance<sup>5</sup>.

Já a disponibilidade de recursos se refere ao nível de recursos disponíveis para a rede disponibilizados pelo seu ambiente exterior, com reflexo, portanto, no grau de incerteza que a rede enfrenta na realização de suas atividades. Provan e Milward (1995) concluem, em seu estudo, que a influência direta desse fator sobre a efetividade da rede era fraca, em termos de bem-estar do cliente. Contudo, estudos posteriores revelaram uma influência positiva desse fator em outros resultados da rede, tais como a qualidade da prestação de serviços, a capacidade de alcançar metas declaradas, bem como o alcance do bem-estar geral da comunidade.

De acordo com Turrini et al (2010), outro fator relacionado ao contexto que foi objeto de análise de estudos que trataram da efetividade das redes de políticas públicas foi a questão do apoio da comunidade ao funcionamento da rede. Em geral, os estudos concluem que as comunidades locais com histórico de maior participação de seus

---

<sup>5</sup> Isto é, até certo ponto a estabilidade melhora a efetividade da rede e, a partir de um certo ponto, parece atrapalhá-la.

cidadãos em atividades públicas são mais propícias para assegurar o funcionamento da rede. Outros estudos, como o apresentado por Mitchell e Shortell (2000), ainda apontam que o alinhamento entre os objetivos da rede com as demandas do ambiente externo aumenta a sua capacidade de obter os recursos necessários ao seu funcionamento, favorecendo, portanto, o seu desempenho.

Turrini et al. (2010) relacionam uma série de características estruturais das redes que a literatura aponta como fatores determinantes para o seu desempenho, tais como a sujeição a mecanismos de controle externo de suas atividades, a existência de mecanismos e ferramentas de integração de suas ações, o tamanho e a composição da rede, sua formalização, seus processos de responsabilização, ou *accountability*, bem como a sua estabilidade interna.

As redes estão sujeitas ao controle externo das entidades que fornecem os recursos necessários ao seu funcionamento. A efetividade da rede é incrementada quando o controle externo de seu funcionamento é realizado de forma direta e não fragmentada, isto é, exercido por uma única entidade, que é a principal provedora de recursos. Outra característica que emerge como um determinante da efetividade da rede é o seu grau de integração (PROVAN & MILWARD, 1995), de forma que a existência de mecanismos que integram e coordenam as ações de parceiros é fundamental para melhorar a capacidade da rede alcançar os objetivos estabelecidos, mediante criação de sinergias entre perspectivas, conhecimentos e habilidades dos diferentes membros da rede.

Além disso, o número de membros que se juntam a uma rede e o grau de heterogeneidade dos membros da rede podem influenciar a sua efetividade. E, embora a literatura não determine nem explique a direção das influências do tamanho e da composição da rede em sua efetividade, tais influências parecem variar de acordo com o estágio de desenvolvimento da rede (TURRINI, CRISTOFOLI, FROSINI, & NASI, 2010). Cumpre salientar que, embora as redes devam envolver um certo número de participantes heterogêneos para assegurar sua legitimidade frente à comunidade, tal diversidade pode comprometer a efetividade da rede, uma vez que dificulta a capacidade de orientar atores-chave em torno de objetivos comuns, bem como envolvê-los nos processos de rede. (HASNAIN-WYNIA, et al., 2003)

A formalização, por sua vez, refere-se a mecanismos de funcionamento de rede instituídos como regras formalizadas, como organização de reuniões, agenda escrita e procedimentos de tomada de decisão. E, embora os efeitos da formalização da rede

possam variar, dependendo do nível de integração da rede parecem estar correlacionadas com maiores taxas de efetividade das redes. Já a comunicação externa sobre os resultados dos esforços, no âmbito de mecanismos de *accountability* da rede, pode influenciar a participação e o apoio da comunidade em geral, que, como mencionado anteriormente, é um importante fator contextual para o incremento dos níveis de desempenho da rede. (TURRINI, CRISTOFOLI, FROSINI, & NASI, 2010)

Por fim, outro fator determinante relacionado à estrutura da rede é a estabilidade interna, que se refere, basicamente, à estabilidade do pessoal que trabalha na rede. Um sinal importante de estabilidade interna no sistema refere-se à duração da administração e ao tempo dedicado à rede pelos gestores, que, quanto maior, maior é a probabilidade de se aumentar a efetividade da rede. (JUENKE, 2005)

Recentemente, pesquisadores têm focado no funcionamento e nos processos da rede, enriquecendo a literatura sobre fatores determinantes da efetividade das redes, que incluem: ações de gerenciamento tradicionais; intensidade do relacionamento entre seus participantes; ações de fomento à estabilidade; e ações de gerenciamento, ou governança, da rede. E, de forma explícita ou implícita, têm sugerido quais ações os gerentes da rede devem desenvolver coletivamente com vistas a promover a efetividade da organização e da rede como um todo. (TURRINI, CRISTOFOLI, FROSINI, & NASI, 2010)

Dessa forma, além da necessidade de apresentar um alto nível de qualidade e competência gerencial, os gestores públicos, em uma rede, precisam ter as habilidades necessárias para uma maior interação com atores que não são seus subordinados de linha direta, com vistas ao alcance de melhores resultados sob a perspectiva da rede como um todo. De modo que, ao gestor da rede, com vistas a fomentar a estabilidade da rede, compete criar e manter as condições para: (KLIJN, 1997)

1. Promover o alcance de situações ganha-ganha no âmbito da interação entre os participantes da rede, em lugar de concentrar a atuação da rede no alcance dos objetivos de apenas um ator;
2. Ativar atores e recursos, isto é, assegurar que os atores que controlem os recursos necessários ou desejáveis ao alcance dos objetivos da rede sejam incentivados a participar da rede;
3. Limitar os custos de interação entre os participantes, especialmente mediante estratégias de gerenciamento de conflitos;

4. Fomentar o comprometimento dos participantes com a atuação em rede, que pode ser obtido mediante acordos informais ou por outros tipos de arranjos mais formais, como assinatura de contratos;

5. Assegurar a existência de comprometimento de representantes políticos com o funcionamento da rede, uma vez que tal funcionamento, por vezes, pode ser considerado uma ameaça aos canais tradicionais de representação política;

6. Buscar a qualidade e transparência das interações entre os participantes, bem como prevenir a solidificação de posições de grupo que não deixem margem às necessárias críticas e consideração dos riscos envolvidos;

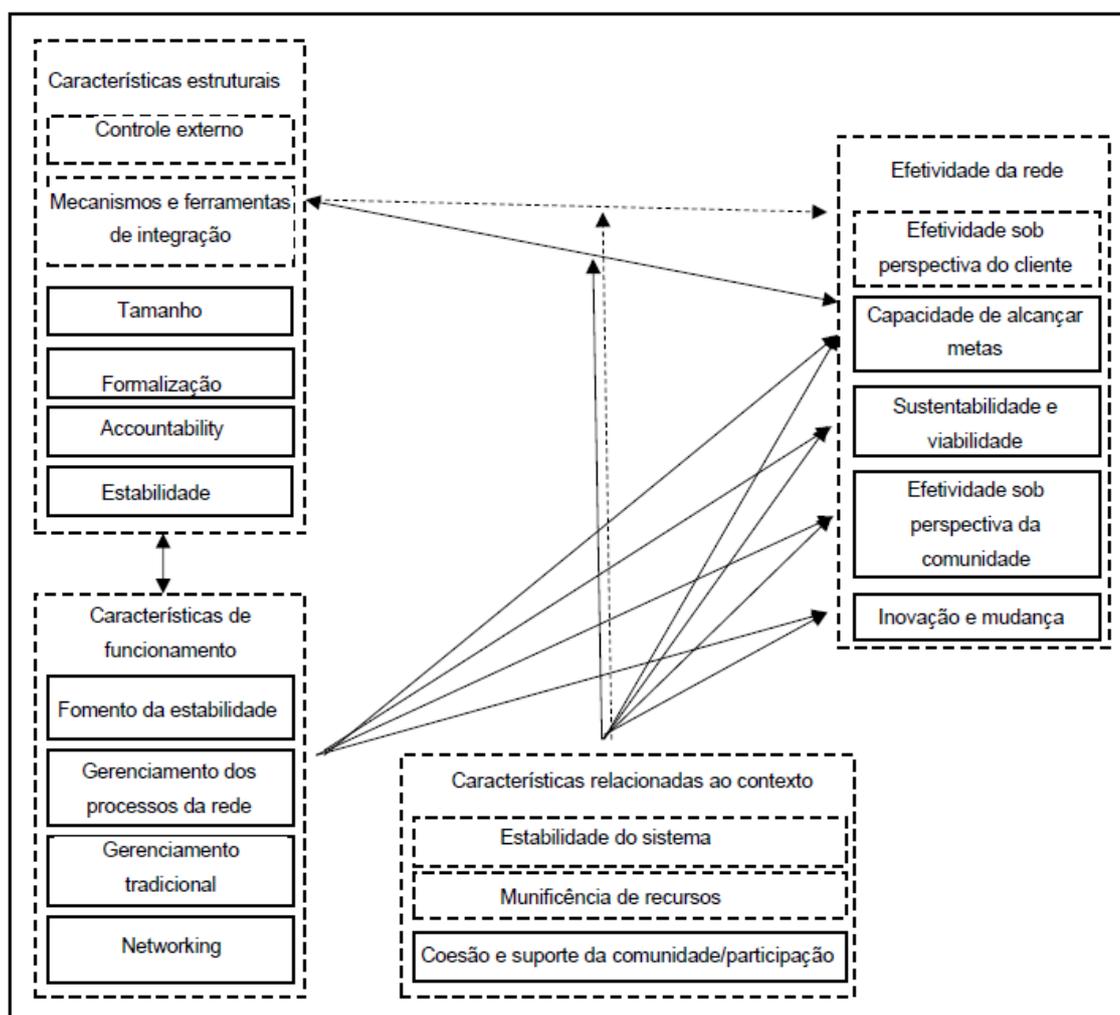
7. Utilizar-se, de forma prudente, de estratégias de estruturação da rede, com vistas a proteger os arranjos institucionais de intervenções instrumentais. A menos que seja verificado que o enrijecimento estrutural ou cultural da rede esteja levando a um bloqueio das interações, caso em que intervenções estruturais devem ser cogitadas, especialmente de forma incremental, com vistas a não correr o risco de se perder capital social acumulado.

Portanto, a literatura produzida, especialmente por pesquisadores atuantes na área de Administração Pública, vem focando sua atenção nos fatores determinantes de desempenho das redes de políticas públicas. E, de acordo com a revisão dessa literatura, realizada por Turrini et al. (2010), estes fatores podem ser divididos em três categorias: relacionados ao contexto; relacionados à estrutura da rede; e relacionados ao funcionamento da rede<sup>6</sup>, como se procura demonstrar na figura 1, a seguir.

---

<sup>6</sup> Os fatores relacionados ao contexto dizem respeito a aspectos externos à própria rede. Isso porque as alterações no contexto político e das prioridades do Poder Público, por exemplo, podem implicar realocação de recursos destinados ao financiamento de determinada política pública para o enfrentamento de outros problemas públicos. Alterações no contexto político poderiam, ainda, levar ao enfraquecimento do compromisso com acordos firmados em contextos anteriores.

Figura 1- Fatores determinantes de desempenho das redes de políticas públicas



Fonte: Adaptado de Turrini et al. (2010, p. 546)

Devido à possibilidade de influência mútua e alteração do desenho do sistema, características estruturais da rede também são importantes fatores para seu desempenho. Por exemplo, a formalização legal, normativa, ou contratual da rede, ou, ainda, a existência de processos de responsabilização e fiscalização externa dos acordos firmados, podem reduzir a chance de que compromissos sejam abandonados em razão de alterações no contexto político.

Por fim, as redes de políticas públicas apresentam maior chance de alcançar os resultados pretendidos quando adota práticas gerenciais próprias ao ambiente de rede, cuja lógica difere substancialmente daquelas adotadas em contextos de subordinação hierárquica. Trata-se de práticas que envolvem a busca de se construir situações ganha-

ganha na interação entre atores da rede, bem como a limitação dos custos incorridos nessa interação.

### **2.1.3 A violência contra mulheres e seu enfrentamento em rede como um wicked problem**

Qualquer ação com vistas à resolução de problemas sociais complexos deve lidar com a necessidade de considerar, conjuntamente, complexas questões relativas à formulação de metas, à definição dos problemas públicos, ao planejamento das ações com vistas a enfrentá-los e ao contexto social em que tais problemas estão inseridos. Nesse diapasão, nossa reflexão continua com a discussão, à luz do referencial teórico apresentado, da complexidade tanto do problema da violência contra as mulheres, quanto da formulação, implementação e execução das políticas públicas voltadas ao seu enfrentamento.

Primeiramente, chamamos a atenção para as raízes profundas da violência de gênero no Brasil. Conforme aponta Durand (2020) essas raízes remontam ao período anterior à constituição do Estado Brasileiro. Teria como pano de fundo a manifestação de uma espécie de memória coletiva que remete ainda ao nosso período colonial, marcado pela naturalização das situações de dominação, pela violência, da mulher pelo homem. Fossem essas mulheres indígenas, africanas escravizadas, ou mesmo esposas brancas.

A Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, mais conhecida como Convenção de Belém do Pará, realizada em 1994, e que foi internalizada pelo nosso ordenamento jurídico por intermédio da publicação do Decreto nº 1.973, de 1º de agosto de 1996, tratou do assunto. O documento de referência publicado pela Convenção define a violência contra a mulher como qualquer ato ou conduta que, por razões de gênero, cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, seja na esfera pública, seja na esfera privada. Tal definição abrange tanto a violência perpetrada no âmbito do ambiente doméstico e familiar, ou em qualquer relação interpessoal, dividindo ou não o agressor a mesma residência. Além daquela ocorrida na comunidade e cometida por qualquer pessoa, e ainda aquela perpetrada ou tolerada pelo Estado ou seus agentes, onde quer que ocorra. (BRASIL, 1996)

Dessa forma, embora possamos afirmar que as diversas formas de violência contra mulheres tenham uma raiz comum, fundada em estereótipos de inferioridade e subordinação social e culturalmente atribuídos às mulheres, a citada Convenção as divide em três ramificações: a) doméstica e familiar; b) comunitária; e c) por parte do Estado.

Cada uma dessas ramificações, por sua vez, apresenta seus próprios galhos, cada um com suas particularidades. No âmbito da violência doméstica e familiar estão inseridos, entre outros, os casos de agressões físicas e psicológicas, os maus-tratos, o estupro marital ou por familiar e parte dos feminicídios. Já a violência comunitária abrange casos como o estupro e o abuso sexual por desconhecidos, a prostituição forçada, o tráfico de mulheres e os feminicídios fora do contexto de violência doméstica. Por fim, a violência contra mulheres perpetrada pelo Estado pode se dar por ação de seus agentes, como nos casos de violência obstétrica, ou por sua omissão, como na ausência de registro de ocorrência, ou de emissão de medidas protetivas.

A divisão das formas de violência nessas ramificações é importante tanto pelo caráter didático quanto por ajudar a orientar o Poder Público na implementação de políticas públicas voltadas ao seu enfrentamento. Com efeito, embora algumas ações governamentais, como a discussão de questões de gênero nas escolas, possam contribuir com a prevenção de todas elas, estratégias de ação mais específicas são requeridas para uma ação mais efetivas do Estado para assegurar às mulheres o direito a uma vida sem violência.

Cumprе salientar que a violência doméstica e familiar contra as mulheres é aquela cuja discussão teórica e ações de enfrentamento mais evoluíram nas últimas décadas. No Brasil, a publicação da Lei Maria da Penha, em 2006, é o principal marco no combate a esse tipo de violência. Representou a culminação de esforço de uma grande diversidade de atores, em especial dos movimentos feministas, que, ainda na década de 1970, conseguiram trazer a discussão desse problema, antes visto como inerente à esfera privada, à arena de discussão política, tornando-o um problema público. E que conseguiu que a Constituição de 1988 incluísse entre as responsabilidades do Estado a de coibir a violência no âmbito das relações familiares. (OMV/SF; CMCVM, 2021)

De acordo com a Lei Maria da Penha, a violência doméstica e familiar contra as mulheres é aquela que se dá no âmbito da unidade doméstica e familiar ou em qualquer relação íntima de afeto em que o agressor conviva ou tenha convivido com a vítima. Ocorre quando há qualquer ação ou omissão que, baseada no gênero, cause à mulher

morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico, bem como dano moral ou patrimonial. Cumpre salientar que a Lei Maria da Penha vai além de conceituar a violência, e prever punições aos seus perpetradores; ela traz, ainda, as diretrizes para a implementação de uma política pública integral com vistas para a sua prevenção. (BRASIL, 2006)

Essa ideia de política, além de assegurar que os agressores sofram as ações punitivas previstas na legislação, busca garantir um atendimento qualificado e humanizado àquelas mulheres em situação de violência. Além de desconstruir as desigualdades e combater as discriminações de gênero, promover a autonomia das mulheres, bem como interferir nos padrões sexistas/machistas ainda presentes na sociedade brasileira. Dessa forma, é possível verificar que uma política pública integral de enfrentamento à violência contra as mulheres requer a ação conjunta e articulada de diversos setores envolvidos com a questão, nas áreas de saúde, segurança pública, justiça, educação, assistência social, entre outros. Envolve, por outro lado, a articulação de esforços de Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, atuantes no âmbito da União, estados e municípios.

Contudo, mesmo no caso da violência doméstica e familiar contra mulheres, ainda há um longo caminho a se percorrer para maior efetividade das ações públicas voltadas ao seu enfrentamento. Em razão da interdependência entre diversas áreas de políticas públicas, surge também a possibilidade de existência de conflitos, em determinado momento, com objetivos de política de alguma área específica. Ou, ainda, consequências inesperadamente negativas advindas do sucesso de outras políticas públicas com objetivos consonantes com aqueles almejados pela política de enfrentamento à violência contra mulheres.

No primeiro caso, podemos citar como exemplo o fato da política de enfrentamento à violência contra mulheres prever a discussão de questões de gênero, inclusive violência, nas escolas, como forma de se enfrentar a cultura machista e sexista. Contudo, na conjuntura observada na condução desse trabalho (2020-2022), observa-se uma tendência de retirada de referências a gênero nos planos educacionais, em âmbito nacional, estadual e municipal (Gombata, 2015). Espera-se que essa tendência possa ser invertida após a aprovação da Lei no. 14.164, de 2021, que alterou a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, para incluir conteúdo sobre a prevenção da violência contra a mulher nos currículos da educação básica. (BRASIL, 2021)

Já no segundo caso, deve-se mencionar que um estudo realizado em 2009 acerca da prevalência da violência doméstica e familiar contra mulheres verificou que, no município de São Paulo, a autonomia financeira da mulher não se mostrou significativa como fator determinante para a redução do risco de sofrer violência por parceiro íntimo. Já na região da Zona da Mata pernambucana a autonomia financeira da mulher, em lugar de reduzir sua vulnerabilidade, aumentou a probabilidade de mulheres sofrerem violência por parceiro íntimo, tendo em vista o potencial entendimento dessa autonomia como transgressão dos padrões tradicionais de gênero (d'Oliveira, et al., 2009).

A diversidade de atores que compõem a rede de enfrentamento à violência contra mulheres também pode levar à existência de múltiplas perspectivas no que diz respeito às estratégias de ação para o seu enfrentamento. A rede de enfrentamento é formada a partir de uma perspectiva abrangente de ações de enfrentamento à violência e é composta por agentes governamentais e não-governamentais formuladores, fiscalizadores e executores de políticas voltadas para as mulheres, assim como por organismos de políticas para as mulheres, ONGs feministas, movimento de mulheres, conselhos dos direitos das mulheres, outros conselhos de controle social; núcleos de enfrentamento ao tráfico de mulheres, entre outros. Compõem a rede, igualmente, serviços/programas voltados para a responsabilização dos agressores; universidades; órgãos federais, estaduais e municipais responsáveis pela garantia de direitos (habitação, educação, trabalho, seguridade social, cultura). Finalmente, devem ser considerados na rede serviços especializados e não-especializados de atendimento às mulheres em situação de violência, que compõem a denominada rede de atendimento.

Essa rede de atendimento agrega ações e serviços de diferentes atores, especialmente nas áreas da assistência social, da justiça, da segurança pública e da saúde, que visam ao atendimento das mulheres em situação de violência. Podem ser prestadores de serviços não-especializados que, mesmo que destinados a atender ao público em geral, podem atender mulheres em razão de terem sofrido violência, como hospitais, unidades de atenção básica, equipes do programa saúde da família, polícia militar, delegacias comuns, Centros de Referência de Assistência Social/CRAS, Ministério Público, defensorias públicas, varas criminais e varas de família. Podem ser considerados, igualmente, os serviços especializados, que possuem expertise no tema violência contra mulheres, como os Centros de Atendimento à Mulher, Casas Abrigo, Casas de Acolhimento Provisório, Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher/DEAMs,

Núcleos de Mulher nas Defensorias Públicas e serviços de saúde voltados para o atendimento aos casos de violência sexual e doméstica.

Verifica-se, portanto, que as redes de enfrentamento à violência contra mulheres e de atendimento às mulheres em situação de violência são formadas por uma miríade de atores vinculados a diferentes subsistemas de políticas públicas. Concentrando nossa atenção apenas na rede de atendimento, constatamos que seus órgãos integrantes estão vinculados aos subsistemas de saúde, de assistência social, de segurança pública e de justiça. Cada um destes é portador de características específicas no que diz respeito a organização administrativa e cultura organizacional, de forma que a implantação de serviços especializados de atendimento a mulheres em situação de violência é uma estratégia importante para se buscar melhor coordenação da atuação desses órgãos para um atendimento integral à vítima.

Contudo, uma análise mais profunda dessa rede de atendimento deve levar em conta as desigualdades regionais brasileiras, uma vez que, de acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, em 2021, 3.770, do total de 5.570, municípios brasileiros apresentam população inferior a 20 mil habitantes e concentram 14,8% da população brasileira. Por outro lado, mais da metade da população está concentrada em apenas 326 municípios com mais de 100 mil habitantes. (IBGE, 2022).

Essa desigualdade regional se reflete em uma grande disparidade nas capacidades financeiras e administrativas dessas municipalidades, bem como na alocação de serviços públicos disponibilizados a sua população, mesmo quando esses serviços são de responsabilidade estadual. Por isso, é razoável afirmar que, no âmbito das políticas públicas de enfrentamento à violência contra mulheres, verifica-se uma concentração de serviços especializados nas grandes cidades., a qual se acentuou a partir da decisão política da União de focar sua atuação no financiamento da construção de Casas da Mulher Brasileira, a partir de 2015, em detrimento da transferência mais pulverizada de recursos para implantação de serviços especializados diversos. (OMV/SF; CMCVM, 2021)

Nesse contexto, o Observatório da Mulher contra a Violência, do Senado Federal (2021), elenca quatro desafios persistentes à atuação do Poder Público para assegurar às mulheres o direito a uma vida sem violência. O primeiro deles é aumentar o alcance das políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres, atualmente restritas a grandes e médios centros urbanos. O segundo diz respeito à oferta de modelos de intervenção

adequados à diversidade das situações de violência. O terceiro concerne a necessidade de que a operacionalização desses modelos leve em conta questões federativas e a diversidade do funcionamento dos diferentes subsistemas de políticas públicas envolvidos no atendimento a mulheres em situação de violência. E, por fim, o quarto diz respeito à necessidade de se qualificar os dados e suas análises, com vistas a fornecer insumos informacionais para subsidiar o enfrentamento dos três desafios anteriores.

Nos próximos itens deste trabalho, as questões relativas ao desafio de implementar o Observatório e de incorporar seus achados ao processo de política pública serão abordadas, começando pela dificuldade de produção de dados e estatísticas para caracterizar a violência contra a mulher.

## **2.2 A produção de dados de violência contra mulheres: contexto e desafios**

O Estado moderno, de acordo com Norberto Bobbio (1987), pode ser representado por um modelo sistêmico, em que o relacionamento entre as instituições políticas e a sociedade se dá em conformidade com uma relação demanda-resposta. No âmbito desse sistema, as instituições públicas, em especial as políticas, devem atuar com o objetivo de dar respostas às demandas provenientes do ambiente social.

As demandas sociais, desta feita, são tratadas como problemas públicos, e seu enfrentamento constitui condição necessária ao alcance do interesse público, ou geral. Desta feita, a fim de permitir o atendimento às demandas provenientes da sociedade relativas à solução de problemas públicos, são formuladas pelos governantes as denominadas políticas públicas, no âmbito das quais se estabelecem as estratégias de atuação, ou mesmo de omissão governamental, com vistas a mobilizar os meios necessários ao alcance desse interesse público.

Contudo, como observa Trosa (2001), a definição do que constitui tal interesse geral não é algo trivial, constante e passível de ser definido a priori, devendo ser construído por meio de uma atividade de escuta, de negociação e de tomada de posição, que pode se dar mediante um consenso, um acordo, ou uma recusa. Dessa forma, a síntese esperada resulta no ajuste pragmático entre normas e situações visando a melhor atingir os objetivos, que passam a constituir o foco da atuação estatal, aumentando sua legitimidade, sem deixar de se levar em consideração as contradições políticas e sociais que tais objetivos podem conter.

Para além da definição de uma determinada demanda como um problema público, de interesse geral, a decisão pela atuação do Estado, e dos mecanismos que a materializarão, ainda depende de uma adequação ao atendimento de outras demandas sociais. A necessidade de realizar escolhas para alocação de recursos públicos escassos é um desafio para todos os países, e especialmente para países periféricos marcados por amplas desigualdades sociais, com déficits de condição econômica para grande parte da

população, de modo que a alocação de recursos para o enfrentamento de um problema social pode comprometer a quantidade de recursos para enfrentar outro problema social<sup>7</sup>.

Portanto, é possível afirmar que, no âmbito desse modelo sistêmico de Estado, há limites para a intervenção do Poder Público com vistas à satisfação das demandas da sociedade relacionadas ao enfrentamento de fenômenos sociais elencados na categoria de problemas públicos. E cumpre à administração pública buscar o melhor equilíbrio possível para transformar ideias, intenções e decisões políticas em resultados sólidos com a finalidade de alcançar o interesse público. Contudo, o atendimento do que se julga desejável, em uma perspectiva mais ampla, deve ser pautado pela ideia da viabilidade.

De fato, de pouco adiantaria atender a todos os anseios sociais para a resolução de um determinado problema social se isso acarretasse o comprometimento crítico da atuação do Estado para o enfrentamento de outros, cuja mitigação também se mostre essencial para a vida digna de seus cidadãos. Nesse contexto, a produção, disseminação e uso de análises de dados e informações acerca de problemas sociais e seu enfrentamento são essenciais na busca da eficiência, eficácia e efetividade da atuação do Poder Público para atendimento às demandas da sociedade.

### **2.2.1 Sistemas de dados e informações e sua relação com o ciclo de vida das políticas públicas**

Análises de dados para subsídio da tomada de decisão podem servir a diferentes propósitos e se relacionam com diferentes fases do ciclo de vida de políticas públicas das mais diversas áreas de atuação governamental. Esta relação está contida na visão sistêmica de avaliação de programas governamentais apresentada por Rossi, Lipsey &

---

<sup>7</sup> Como exemplo, imaginemos uma eventual decisão do Poder Público no emprego de recursos suficientes para assegurar o atendimento de todas as demandas de seus cidadãos na área da saúde. A despeito de não se colocar em questão a importância do acesso à saúde para o gozo de uma vida digna, muito provavelmente, essa decisão poderia comprometer a capacidade de atuação do Estado em outras demandas sociais. Política pública voltada a assegurar acesso a uma educação de qualidade, por exemplo, poderia ser prejudicada pela escassez de recursos, caso não se buscasse um nível ótimo de alocação de recursos que se levasse em conta a necessidade de se enfrentar uma diversidade de outros problemas públicos. Problemas esses que perpassam diversas áreas, como segurança alimentar, segurança pública, acesso à justiça, trabalho, moradia, assistência social entre outros..

Henry (2018), que trata de cinco domínios de avaliação, a depender das questões que buscam responder:

- a) **Necessidade do programa** – questões sobre as condições sociais que um programa pretende melhorar e a necessidade do programa: Qual a natureza e magnitude do problema? Quais as características da população-alvo? Quais são as suas necessidades e o que criou essa necessidade? Que intervenções podem mitigar tais necessidades e quais são os resultados desejáveis? Que características do público-alvo podem influenciar as formas de intervenção e seus resultados?
- b) **Teoria do programa e seu desenho** – questões sobre conceituação e design de programas: Qual é a teoria que dá suporte à expectativa de que as ações planejadas alcançarão os resultados almejados? O programa está adequadamente direcionado à população-alvo e há processos para a captar e manter sua participação? Como o programa será financiado e organizado, assegurando-se o acesso aos recursos financeiros, humanos e tecnológicos necessários ao seu funcionamento?
- c) **Processos do programa** – questões sobre as operações do programa, como sua implementação, os serviços prestados e a experiência dos seus destinatários: Os serviços estão sendo ofertados à população-alvo? Os objetivos no que diz respeito à quantidade e qualidade dos serviços prestados estão sendo alcançados? Há parcela da população-alvo que não está sendo alcançada pelo programa? Os destinatários têm usufruído dos serviços de forma completa? E eles estão satisfeitos com o serviço prestado? A gestão do programa é adequada?
- d) **Impacto do programa** – questões sobre a capacidade do programa alcançar os resultados almejados em relação às mudanças na realidade social e o impacto do programa nessas mudanças: As metas e objetivos do programa estão sendo alcançados? O programa tem efeitos benéficos sobre os destinatários e quais são esses efeitos? Existem efeitos adversos e quais são eles? Alguns destinatários são afetados melhor ou pior do que outros, e quem são eles? O problema ou situação que o programa aborda foi melhorado? Quanto?

- e) **Custo e eficiência do programa** – questões relacionadas ao custo e ao custo-benefício do programa: Quais são os custos totais reais de operação do programa e quem paga esses custos? Os recursos são usados de forma eficiente, sem desperdício ou excesso? O custo é razoável em relação à magnitude ou valor monetário dos benefícios? Abordagens alternativas trariam benefícios equivalentes a um custo menor?

Cumpra salientar que há uma interação entre esses domínios de avaliação e o que entendemos por ciclo de vida das políticas públicas, de modo que as informações sobre as questões abordadas em cada um dos domínios têm implicações para as perguntas, respostas e interpretações em outros domínios. Avaliações de necessidade, teoria do programa e processo do programa, por exemplo, idealmente, devem alimentar sucessivamente o planejamento e a implementação inicial de um novo programa. E, também idealmente, apenas quando a implementação completa é alcançada, a avaliação de impacto pode então testar o cumprimento das expectativas de efeitos benéficos para sua população-alvo. E, em caso afirmativo, uma avaliação de eficiência pode lançar luz sobre se o custo de alcançar esses benefícios é aceitável, ou se há alternativas de ação com melhor custo-benefício.

Cumpra salientar que essa divisão do ciclo de vida das políticas públicas em estágios bem definidos tem contribuído substancialmente para uma melhor compreensão dos pré-requisitos, elementos e consequências da formulação de políticas. Contudo, no mais das vezes, essa diferenciação analítica do processo político em etapas e sequências separadas e discretas não se mostra possível, uma vez que uma separação clara entre a formulação de políticas e sua implementação, dificilmente reflete o ciclo de uma política pública no mundo real, nem em termos de sequência hierárquica ou cronológica, nem em termos dos papéis desempenhados pelos atores envolvidos. (JANN & WEGRICH, 2007)

Portanto, no mundo turbulento dos programas sociais, assim como nem sempre as fases de seus ciclos de vida são claramente demarcadas, a necessidade de informações nem sempre obedece a uma lógica que observe relação direta com uma fase específica desse ciclo de vida. Por exemplo, durante a implementação de um programa integrante de uma política pública, é possível que seja necessário revisitar a avaliação da teoria por trás do programa que subsidiou o seu desenho. Ou, ainda, ao se buscar avaliar os resultados alcançados, é preciso ter em perspectiva em que medida a implementação do programa se deu em conformidade com o que fora planejado inicialmente. Assim, é

razoável supor que as avaliações centradas em qualquer um dos domínios podem ser apropriadas em diferentes estágios do ciclo de vida de um programa. (ROSSI, LIPSEY, & HENRY, 2018)

Seja como for, a partir de tal visão sistêmica, podemos afirmar que o sucesso do Poder Público no enfrentamento de um problema social depende do sucesso em produzir, obter, agregar e analisar dados e informações que permitam aos seus agentes:

- a) construir uma visão abrangente acerca dos problemas e necessidades públicas, como vistas a subsidiar o planejamento das ações que integram a intervenção pretendida;
- b) avaliar a plausibilidade e a factibilidade da lógica de intervenção planejada;
- c) verificar se os processos de trabalho que integram as ações governamentais estão sendo adequadamente realizados, conforme o planejado;
- d) avaliar se essas ações têm alcançado os impactos desejados; e
- e) avaliar se os custos incorridos para a sua execução são condizentes com a magnitude do impacto alcançado.

O sucesso de uma política pública voltada ao enfrentamento de um determinado problema social depende, no mais das vezes, de esforços voltados à estruturação de sistemas para produção, sistematização e análise de dados e informações relacionados ao problema e à própria política. A importância dos dados e informações é aplicável, em tese, a qualquer política pública, em qualquer área de atuação governamental.

No Brasil, as políticas públicas das áreas de saúde e educação talvez tenham sido aquelas que melhor tenham desenvolvido a capacidade de coleta de dados e informações, bem como têm buscado sua utilização para orientação, em menor ou maior escala, do processo de tomada de decisão no âmbito das políticas públicas voltadas ao enfrentamento de problemas nessas áreas.

Na área da educação, por exemplo, emergiu, durante a década de 1980, a necessidade de se enfrentar o problema representado pelo grande percentual de crianças e adolescentes fora da escola. Desde então, aumentou-se significativamente o percentual de recursos orçamentários destinados à área de educação e muitas ações foram empreendidas com vistas à universalização do acesso à educação básica, como construção de escolas públicas, instituição de meios para pagamento de piso salarial a professores, funcionamento de transporte escolar e, em especial, uma série de instrumentos voltados

à coleta de dados e informações relativas ao acesso, frequência e desempenho escolar. (ABRUCIO, 2018)

Em 1980, as despesas com educação dos governos federal, estaduais e municipais representavam 2,46% do PIB brasileiro. Este percentual passou para 4,5% a partir da redemocratização e, em 2014, alcançou 5,95%. Como consequência, o país apresentou grandes avanços na consolidação do acesso ao nível Fundamental e Médio, além de uma expansão expressiva do acesso ao ensino pré-escolar. De acordo com os dados do Ministério da Educação, em 1970, 9,3% das crianças de 4 a 6 anos estavam matriculadas em escolas, 28,6% em 1985, 72,5% em 2005 e 90,5% em 2015. Em relação à faixa de 7 a 14 anos, em 1970, 67,1% frequentavam a escola, 81,8% em 1985, 91,6% em 1991, e 98,5% em 2015. Já em relação aos jovens de 15 a 17 anos, 40,1% em 1970, 59,2% em 1985, 69,2% em 1991 e 84,3% em 2015. (CUNHA & CALÇADE, 2018)

Contudo, embora nas últimas décadas o Brasil tenha obtido sucesso na universalização do acesso à educação, especialmente nas séries iniciais, ainda se há de avançar nos resultados alcançados por esse ensino no que diz respeito à sua capacidade de contribuir com a formação e desenvolvimento desses alunos, em especial para assegurar uma equalização de oportunidades, uma vez que as políticas educacionais ainda têm se mostrado pouco eficientes como instrumento para quebra do ciclo intergeracional de pobreza e deseducação. Assim, pode-se afirmar que, alcançados, em grande medida, os objetivos da política de universalização do acesso à educação, emerge o desafio de se aumentar a qualidade desse ensino. (ABRUCIO, 2018)<sup>8</sup>.

Cumprе salientar que a capacidade de se realizar tais avaliações acerca da evolução dos problemas de acesso e desempenho escolares só existe em razão de esforços específicos para a estruturação de um robusto sistema de informações educacionais. Esse sistema apresenta dois atores principais, que são responsáveis pela produção de estatísticas diversas relacionadas à educação no Brasil, o Instituto Brasileiro de Geografia

---

<sup>8</sup> No que diz respeito ao nível de proficiência em português, por exemplo, enquanto a proficiência média nas séries iniciais alcançou 215 pontos em 2019, frente aos 188 pontos verificados em 1995, a mesma evolução não se viu nas demais etapas testadas. Isso porque a proficiência média em português alcançada, em 2019, para as séries finais da educação básica, foi de 260 pontos, frente aos 256 pontos alcançados em 1995. Já no ensino médio houve uma queda no nível médio de proficiência em português, que passou de 290 pontos, em 1995, para 278 pontos, em 2019. (INEP/MEC, 2020).

e Estatística (IBGE) e o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

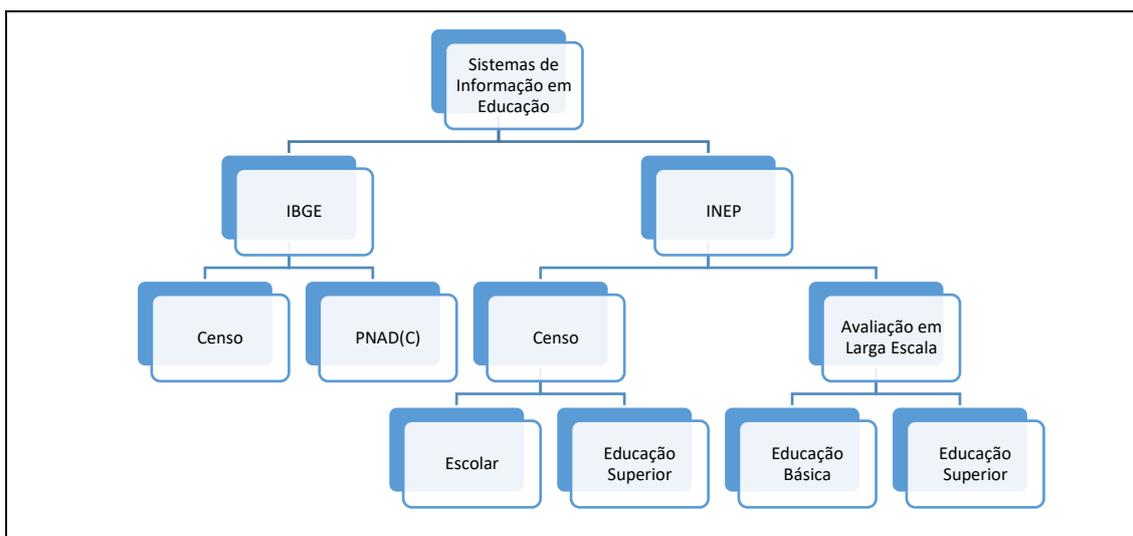
Nessa rede, exemplificada na figura 2, na sequência, o IBGE é responsável pela coleta de dados para produção de uma série de indicadores relacionados à educação no país, como taxa de analfabetismo, nível de instrução, média de anos de estudo e frequência escolar. Dados que são coletados durante a realização dos censos populacionais e das edições anuais da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - PNAD(C). (COTTA, 2001) São dados imprescindíveis a responder perguntas relativas a diversos domínios de avaliação, como, por exemplo, na avaliação de necessidades da população de determinada localidade no que diz respeito ao acesso ao ensino, ainda, na avaliação da implementação dos processos de trabalho, ao monitorar índices de evasão escolar.

Já o INEP produz e analisa indicadores voltados ao monitoramento e avaliação das políticas educacionais por intermédio de uma série de instrumentos. O Censo Escolar, por exemplo, coleta todos os anos informações estruturais relativas a alunos, turmas, corpo docente, escolas e gestores de todo o país. Ainda no que diz respeito a informações relativas à educação básica, são realizadas uma série de avaliações de desempenho educacional, como no âmbito do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb), voltada ao ensino fundamental. (INEP, 2019)<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Há ainda o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), voltado ao ensino médio, e o Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos (Encceja), para aferir competências, habilidades e saberes de jovens e adultos que não concluíram o Ensino Fundamental ou Ensino Médio na idade adequada, além de provas de proficiência com objetivo de realizar comparações entre países, como o Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa). O INEP produz e analisa, ainda, dados estruturais e de desempenho com foco no ensino superior. (RIGOTTI & CERQUEIRA, 2015).

Figura 2 - Sistemas de informação em educação



Fonte: elaboração própria

O Inep produz, dessa forma, dados e informações que são úteis, principalmente, ao domínio de avaliação que busca responder questões relacionadas ao impacto da política no aprimoramento das capacidades dos alunos. Este conhecimento, combinado com dados relativos a custos incorridos, pode auxiliar na avaliação da eficiência das ações desenvolvidas, comparando-as com a relação custo-benefício de outras alternativas de ação.

Contudo, cumpre destacar que, a despeito dos avanços alcançados, o uso efetivo destas informações no processo de formulação e aprimoramento de políticas públicas educacionais tem se mostrado um desafio à parte. Como aponta Cotta (2001), a análise da experiência do Saeb demonstra que, além de cuidar da qualidade técnica e metodológica do estudo; é preciso concentrar esforços em um esforço deliberado para promover a incorporação das informações de avaliação no ciclo de políticas públicas. Isso porque, entre outros fatores, o uso da informação para o aprimoramento do desempenho educacional depende de uma aproximação dos resultados das análises à demanda de informações úteis à tomada de decisões no âmbito das políticas educacionais.

Outro exemplo de sucesso na construção de sistemas de informação para suporte a políticas públicas no Brasil vem da área da saúde. Embora alguns elementos comuns com a área de Educação possam ser observados, é possível dizer que os sistemas de informação na área de saúde funcionam a partir de uma lógica primordialmente distinta dos sistemas de informação em educação. Entre as similaridades, assim como na área da educação, também cabe ao IBGE coletar informações acerca da saúde da população, por

intermédio da PNAD(C), ou da elaboração de suplementos específicos, e da Pesquisa Nacional de Saúde. Contudo, o sistema de informações na área da saúde é marcado, principalmente, pela existência de uma grande estrutura de sistemas informacionais alimentados por organizações e profissionais de saúde de forma descentralizada e regular. (PINTO, FREITAS, & FIGUEIREDO, 2018)

Na área da educação, se verifica que o papel central do sistema de informações é exercido por autarquia voltada à pesquisa e avaliação, o INEP, criado em 1937. (MEC/BRASIL, 2022) Assim, o INEP foca sua atuação em grandes processos periódicos de coleta de dados de alunos, profissionais da educação e escolas, por intermédio da realização de censos e avaliações, mesmo antes da vigência da atual Constituição Federal de 1988.

Já na área da saúde, a organização de um Sistema Nacional de Informações em Saúde foi prevista no âmbito da lei que regulamentou, em 1990, a instituição do Sistema Único de Saúde – SUS. O SUS foi instituído com a finalidade de materializar a determinação constitucional de prover, à população brasileira, amplo acesso à saúde. (BRASIL, 1990) Tem, também, a responsabilidade de prover os órgãos do SUS de sistemas de informação e suporte de informática, necessários ao processo de planejamento, operação e controle das ações públicas na área da saúde. Para cumprir essa responsabilidade, foi criado, em 1991, o Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde – DATASUS. (MS/BRASIL, DATASUS - Histórico, 2022), de modo que o protagonismo, no que diz respeito aos sistemas de informação em saúde, é exercido por um órgão que gerencia a oferta de sistemas de informação para o registro de dados administrativos relacionados à coleta permanente de informações com distintas finalidades.

Duas bases cadastrais, a primeira referente ao registro do Cartão Nacional de Saúde (CNS), e a segunda referente ao Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES), estruturam uma série de sistemas de informação em saúde disponibilizados pelo DATASUS. A primeira é destinada ao registro de usuários do Sistema Único de Saúde (SUS), enquanto a segunda agrega informações relacionadas à infraestrutura física das unidades de atendimento, bem como aos recursos humanos da unidade. A partir dessas bases cadastrais, são disponibilizados sistemas com distintas finalidades, como por exemplo: (MS - Ministério da Saúde, 2022)

- **SINASC** - Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos – tem por objetivo coletar dados sobre os nascimentos ocorridos em todo o território nacional. Um formulário impresso em três vias, a Declaração de Nascidos Vivos (DN) é preenchido por profissionais de saúde e, posteriormente, digitadas, processadas e consolidadas no SINASC em nível local pelas Secretarias Municipais de Saúde. Após, os dados são transferidos à base de dados no nível estadual, que os agrega e envia ao nível federal;
- **SINAN** - Sistema de Informação de Agravos de Notificação – sistema que tem por objetivo subsidiar a notificação e investigação de casos de doenças e agravos que constam na lista nacional de doenças de notificação compulsória, como dengue, malária e mesmo casos de violência doméstica e familiar. A Ficha Individual de Notificação é preenchida pelas unidades assistenciais para cada paciente, e a base de dados nacional é alimentada de forma regular por municípios, estados e Distrito Federal. A versão vigente permite operacionalização e uso desde a Unidade Básica de Saúde (UBS), mas, a depender de condições estruturais, o registro pode ser operacionalizado em outras esferas de gestão;
- **SIM** – Sistema de Informações sobre Mortalidade – tem por objetivo coletar dados sobre mortalidade no país. Tem por documento básico para a coleta de dados da mortalidade no Brasil a Declaração de Óbito, emitida pelo médico. As Declarações são digitadas, processadas, criticadas e consolidadas, em âmbito local, pelas Secretarias Municipais de Saúde. Após, os dados informados pelos municípios são transferidos à base de dados do nível estadual que os agrega e os envia ao nível federal;
- **SAI/SUS** – Sistema de Informações Ambulatoriais do SUS – utilizado por gestores municipais e estaduais, tem por objetivo o processamento das informações de atendimento ambulatorial registrados pelos prestadores públicos e privados contratados ou conveniados. Subsidiar o pagamento pelos serviços prestados por intermédio de repasse de verbas pelo SUS; e
- **SIH/SUS** – Sistema de Informações Hospitalares do SUS – utilizado para registro de atendimentos hospitalares por prestadores públicos e privados. Permite o faturamento das internações realizadas no SUS.

Desta feita, assim como na área da educação, a área da saúde é marcada pela existência de um complexo sistema de informações capaz de subsidiar diferentes tipos de reflexões e avaliações acerca dos rumos de programas implementados com vistas ao enfrentamento de problemas públicos. Contudo, as diferenças em suas lógicas de funcionamento e, conseqüentemente, nos tipos de informações que disponibilizam à tomada de decisões devem ser destacadas. Na área de educação, até pelo fato de o principal órgão desse sistema, o INEP, ter por escopo a produção de pesquisas e estudos avaliativos na área, os dados e informações produzidos apresentam uma proximidade maior com os objetivos de avaliação das políticas públicas. Já no caso da saúde, apenas parte dos dados e informações produzidos, especialmente pelo IBGE, assemelham-se à natureza daqueles produzidos na área de educação. Dados, por exemplo, como aqueles relacionados a acesso à saúde pública ou privada, bem como de percepção do próprio estado de saúde geral, estão mais próximos dos objetivos dos domínios de avaliação discutidos.

Contudo, a maior parte de dados e informações produzidos na área de saúde estão conectados a uma lógica mais estrita de controle gerencial, configurando registros administrativos que, embora extremamente ricos, precisam ser trabalhados conceitualmente para se aproximar do necessário aos domínios de avaliação das políticas públicas. Trataremos disso de forma mais detida ao mapear as fontes de dados relacionados à violência contra as mulheres. Entretanto, um exemplo de tal afirmação é a sua utilização como fonte para as análises trazidas no âmbito do relatório Atlas da Violência, elaborado anualmente pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública - FBSP, em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. (FBSP, 2021b)

Nestes relatórios, os dados relativos a homicídios de homens e de mulheres são calculados a partir de um recorte metodológico dos dados constantes do Sistema de Informações sobre Mortalidade – SIM/MS, de forma que dados de homicídios/assassinatos que são monitorados ano a ano com vistas a avaliar a evolução da violência em nossa sociedade precisam ser extraídos, a partir de uma série de escolhas conceituais, do conjunto de dados de todos os óbitos do país, registrados por todos os municípios e consolidados pelo Ministério da Saúde.

Portanto, podemos vislumbrar ambas as áreas, saúde e educação, como casos de sucesso no Brasil no que concerne à criação de sistemas de informação para suporte às políticas públicas dessas áreas. Contudo, é preciso ressaltar as diferenças em suas

concepções com vistas a subsidiar a discussão da criação de um sistema de informações para registro dos crimes de feminicídio. Ainda, antes de se abordar os desafios para a construção de uma base de dados específica, voltada ao registro de feminicídios, trataremos de contextualizar de forma mais ampla os desafios à produção de dados e informações de qualidade relacionados aos problemas da violência contra mulheres e seu enfrentamento no Brasil.

### **2.2.2 Potenciais e limites das fontes de dados relacionados à violência contra mulheres**

Assim como vislumbramos na área de educação e da saúde, a qualificação dos dados e informações também é um passo imprescindível ao enfrentamento à violência contra mulheres. Desta forma, a qualificação dessas informações permitiria aos gestores das políticas, em tese, em âmbito nacional, regional ou local, identificar quais serviços são prioritários em cada contexto e onde implantá-los ou aprimorá-los, ao se buscar o aperfeiçoamento do funcionamento de uma rede de atendimento.

Para tanto, é recomendável ter à mão informações sobre o acesso e utilização de cada serviço e de sua relação com outros já existentes, com vistas a avaliar questões relacionadas à sua demanda. A partir de tais informações, portanto, seria possível desenhar modelos de intervenção mais adequados às diferentes realidades das mulheres e avaliar como o desenho, ou a sua operacionalização, tem contribuído de forma eficiente, eficaz e efetiva para assegurar às mulheres o direito a uma vida sem violência.

Contudo, cumpre salientar que, se a estruturação dos sistemas de informação nas áreas de saúde e educação já se mostrou complexa, tal estruturação de dados no âmbito das políticas públicas de enfrentamento à violência contra mulheres se depara com um obstáculo adicional. Enquanto os dados de educação e saúde normalmente se restringem aos respectivos subsistemas de políticas públicas, no âmbito do enfrentamento à violência contra mulheres, esses dados e informações encontram-se distribuídos em diferentes sistemas de informação gerenciados por diversos órgãos. E estes são integrantes de diferentes subsistemas de políticas públicas, que apresentam histórias de desenvolvimento particulares, e, em consequência, lógicas próprias de organização e

gestão de informações, contribuindo com lógicas compartimentalizadas e de interesse das políticas públicas de enfrentamento à violência contra mulheres:

- Órgãos vinculados ao subsistema de Segurança Pública;
- Órgãos vinculados ao subsistema de Justiça;
- Órgãos vinculados ao subsistema de Saúde;
- Órgãos vinculados ao subsistema de Assistência Social,
- Órgãos vinculados a outros subsistemas de políticas públicas cujas ações se relacionam ao enfrentamento da violência contra mulheres, como educação, trabalho e habitação, conforme elenca a Lei Maria da Penha. **(BRASIL, 2006)**

Por exemplo, o subsistema de Segurança Pública, em que a atuação no enfrentamento à violência contra mulheres cabe, principalmente, às Polícias Militares e Civis dos estados, é marcado, historicamente, por uma grande autonomia dos estados para organização e gestão dessas corporações, as quais, a despeito de suas atribuições complementares, possuem naturezas distintas materializadas em seus regimentos, que se refletem em diferentes posturas, competências e culturas organizacionais. Enfim, uma série de variáveis que se interpõe ao compartilhamento de informações e uma atuação integrada no enfrentamento à violência que acomete a nossa sociedade (MATHIAS, 2012). Distinções semelhantes também são verificadas quando se consideram outras forças integrantes da segurança pública vinculados a outros entes federativos, como as Polícias Federal e Rodoviária Federal, no âmbito da União, ou as guardas mantidas por algumas municipalidades.

Algumas iniciativas, legislativas e executivas, foram propostas e implementadas, ao longo dos últimos anos com vistas a vencer tais desafios e criar melhores condições para integração dessas forças policiais. O Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI, instituiu, em 2007, meios para maior integração como forma de aprimoramento da segurança pública. (BRASIL, 2007) Em 2012, foi positivada em lei a iniciativa para implantação do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas – SINESP. Com foco na gestão e compartilhamento de informações, o SINESP foi criado com a finalidade de armazenar, tratar e integrar dados e informações para auxiliar na formulação, implementação, execução, acompanhamento e avaliação das políticas relacionadas à área. (BRASIL, 2012)

Contudo, em razão da complexidade de seu desenho, é difícil avaliar se as ações do Pronasci alcançaram os impactos almejados. (KAHN, 2009) Ademais, relatório emitido, em 2019, pela Controladoria-Geral da União, para avaliação da implementação do SINESP concluiu que, sete anos após a lei que o instituiu, sua estrutura ainda carecia de aperfeiçoamentos para que se tornasse um instrumento eficaz de subsídio às políticas. E que mesmo a estratégia adotada para obtenção de dados e informações encontrava-se em desenvolvimento. (CGU/PR, 2019)

Com vistas a contornar esses persistentes desafios, foi aprovada a Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018, que instituiu o Sistema Único de Segurança Pública – SUSP. Sistema integrado por órgãos de segurança pública vinculados à União, Estados e Municípios, com vistas a uma atuação cooperativa, sistêmica e harmônica. E que prevê, para tanto, entre outras medidas, a integração das informações e dos dados de segurança pública por meio do SINESP. (BRASIL, 2018)

Contudo, a opção pela instituição de um Sistema Único de Segurança Pública, com vistas a alcançar integração semelhante àquela verificada no Sistema Único de Saúde, ainda parece estar longe de atingir os resultados almejados. Decorridos três anos de sua instituição, os avanços, quando se deram, parecem ter se limitado principalmente ao campo normativo, não alcançando resultados operacionais significativos, ao menos no que diz respeito à disponibilidade de dados e informações relacionadas à violência contra mulheres. (OMV/SF; CMCVM, 2021)

Por fim, cumpre destacar algumas iniciativas estaduais de produção e divulgação de estatísticas relativas a registros de violência contra mulheres realizados por órgãos de segurança pública. O Dossiê Mulher, por exemplo, foi produzido pelo Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro entre os anos de 2006 e 2019. (MORAES & MANSO, 2019) Já a Secretaria de Segurança Pública de São Paulo mantém página em que publica os números de registros de ocorrências de crimes cometidos contra mulheres entre os anos de 2011 e 2022. (SSP/SP, 2022). Contudo, apesar de louváveis, mostram limitações para subsídio à tomada de decisões no âmbito das políticas públicas, pois se limitam a trazer números de registros por tipo de crime cometido contra mulheres em cada período considerado.

Cumpre salientar, ainda, que há outro obstáculo relevante ao uso dos dados produzidos pelo subsistema de segurança pública como subsídio informacional ao aprimoramento das políticas públicas de enfrentamento à violência contra mulheres.

Como visto, a despeito de não se configurar na única forma de violência contra mulheres, a violência doméstica e familiar contra elas praticada é o tipo de violência cujo enfrentamento tem recebido maior atenção do Poder Público no Brasil, em especial após o advento da Lei Maria da Penha (BRASIL, 2006). Contudo, por não se tratar de uma lei penal, as categorias de violência elencadas por ela, física, psicológica, moral, sexual e patrimonial, não coincidem com as categorias de crimes contra mulheres contidos nas estatísticas divulgadas pela segurança pública.

Por isso, uma transposição dessas estatísticas criminais, como as relativas a lesão corporal, ameaça, calúnia, injúria, difamação, estupro ou maus tratos, para subsídio às políticas públicas de enfrentamento à violência contra mulheres requer uma série de aproximações. E, mesmo nos crimes de feminicídio, em que a tipificação criminal coincide com o termo utilizado no âmbito das políticas públicas, divergências operacionais, e provavelmente conceituais, na construção das estatísticas também se mostram presentes. Essa situação reduz a capacidade de utilização mais efetiva dos dados produzidos pelo subsistema de segurança pública no processo decisório com vistas ao aprimoramento dessas políticas.

Portanto, é possível afirmar que o subsistema de segurança pública ainda se mostra deficiente no que concerne à produção e disponibilização de dados e informações que subsidiem o aprimoramento das políticas públicas de enfrentamento à violência contra mulheres. Isso porque que não há, até o momento, uma base de dados oficial referente ao tema consolidada nacionalmente. E mesmo as iniciativas de estados que louvavelmente tratam do tema se mostram limitadas, tendo em vista não trazer informações relevantes para a tomada de decisão no âmbito de políticas públicas, como perfil da vítima ou características do agressor.

No que diz respeito ao subsistema de justiça, poderíamos destacar avanços, mas também desafios persistentes à produção e à utilização de informações para subsídio do aprimoramento do enfrentamento à violência contra mulheres. E, sem nos atrevermos a entrar em discussão mais profunda acerca da organização do Sistema Judiciário Brasileiro, aqui consideramos, além dos Tribunais de Justiça Estaduais e suas varas, especializadas ou não, também os Ministérios Públicos nos estados. As Defensorias Públicas não são consideradas em razão do pouco conhecimento produzido pela academia em torno de sua atuação no enfrentamento à violência contra mulheres até o momento.

E aqui, o primeiro ponto a destacar é a relação de complementaridade entre o subsistema de justiça e o de segurança pública. As Polícias Militares, por vezes, são responsáveis pelo atendimento de chamadas de emergência relacionadas à violência contra mulheres (disque 190). As Polícias Civis, por sua vez, são responsáveis pelo registro de ocorrências policiais, tanto a partir dos encaminhamentos das Polícias Militares, quanto em razão de denúncias apresentadas diretamente por vítimas da violência sofrida, ou por terceiros, e instauração e condução de inquéritos policiais para apuração dos crimes relatados. Ao Ministério Público cabe a avaliação da condução e dos resultados do inquérito, com vistas à apresentação de denúncia para conhecimento do judiciário. Aceita a denúncia, por varas especializadas ou não, cabe à justiça abrir o processo, julgar e punir, em caso de condenação, o agressor.

Acerca do subsistema de justiça, podemos dizer que há algumas semelhanças marcantes em relação ao subsistema de segurança pública, que também se constituem obstáculos ao emprego dos dados produzidos para subsídio às políticas de enfrentamento à violência contra mulheres. O subsistema de justiça também é marcado por uma grande autonomia de sua gestão em nível estadual, por parte de Tribunais de Justiça e Ministérios Públicos. Outra semelhança marcante é a atuação do nível federal para uma maior harmonia em sua atuação, por intermédio da criação do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, e do Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP. Ambos instalados em junho de 2005, em cumprimento ao previsto na Emenda Constitucional nº 45, de 2004. (CNJ, 2009) (CNMP, 2020)

Neste ponto, é importante destacar a instituição, pelo CNJ, em 2018, da Política Judiciária Nacional de enfrentamento à violência contra as Mulheres pelo Poder Judiciário. Esta política, entre seus objetivos, engloba o aperfeiçoamento dos sistemas informatizados com vistas ao fornecimento de dados estatísticos sobre a aplicação da Lei Maria da Penha. Determina, também, que os Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal encaminhem, periodicamente, ao CNJ, tanto informações relativas à estrutura das varas especializadas em violência contra a mulher, quanto os dados sobre litigiosidade nessas varas. (CNJ, 2018) A partir de tais informações, além da elaboração de relatórios anuais, é disponibilizado à sociedade um painel interativo com uma série de indicadores, como o número de novos processos abertos, de medidas protetivas concedidas, de sentenças proferidas, de execuções penais iniciadas etc. (CNJ, 2022) .

Contudo, é importante destacar que, até por limitação da sua forma de coleta (via formulários encaminhados ao CNJ) os dados fornecidos por essa plataforma se limitam a indicadores com um viés focado no monitoramento da produtividade das varas. Por exemplo, não é possível, a partir de tais dados, obter informações como aquelas referentes ao perfil da vítima, ou características do agressor, ou formas de agressão. E nem informações referentes ao serviço prestado pelos juizados, como o prazo decorrido entre a abertura do processo e o proferimento da sentença, ou o conteúdo previsto na sentença, sua execução etc. Isto é, informações relevantes para subsidiar decisões para aprimoramento das políticas públicas de enfrentamento à violência contra mulheres, não apenas no âmbito do Poder Judiciário, mas de toda a rede de enfrentamento, não estão disponíveis.

No que diz respeito à atuação do CNMP, merece destaque a instituição, em 2016, do Cadastro Nacional de Violência Doméstica, criado com a finalidade de materializar o dispositivo da Lei Maria da Penha que atribui ao Ministério Público o cadastro dos casos de violência doméstica e familiar contra mulheres. (CNMP, 2016) Esses dados são disponibilizados em formato de painel interativo de indicadores e permitem a visualização de informações relevantes para o subsídio de políticas públicas, como características de vítimas e agressores, circunstâncias da agressão etc. Contudo, verifica-se grande lacuna no fornecimento de tais dados por algumas Unidades da Federação, com 7 delas não informando qualquer dado (AC, AL, AM, MT, PE, SC e SP) e outras 7 apenas informando percentual superior a 80% dos dados solicitados (PA, PR, RJ, RN, RO, SE e TO). (CNMP, 2022)

Portanto, é possível afirmar que o subsistema de justiça, assim como o de segurança pública, ainda se mostra deficiente no que diz respeito à produção e disponibilização de dados e informações que subsidiem o aprimoramento das políticas públicas de enfrentamento à violência contra mulheres.

Mudando a nossa atenção para o subsistema da saúde, é possível vislumbrar um cenário diferente daqueles verificados nos subsistemas de segurança pública e de justiça. Como discutido anteriormente, a implementação do Sistema Único de Saúde – SUS – foi marcada por um processo de integração da atuação entre ações de União, estados e municípios. (BRASIL, 1990) Essa integração foi possível, em grande medida, em razão do sucesso na criação e disseminação do uso de uma série de sistemas informacionais em todos os níveis da Federação, por intermédio da atuação do DATASUS.

No que concerne aos dados relacionados à violência contra mulheres, destacamos dois sistemas informacionais cujas bases de dados têm constituído referência para análises no âmbito das políticas públicas voltadas ao seu enfrentamento: o Sistema de Informações sobre Mortalidade – SIM; e o Sistema de Informação de Agravos de Notificação – SINAN. Ambos trazem registros consolidados de todo o país, desagregáveis em nível municipal, contendo características das vítimas e circunstâncias das ocorrências, cuja série histórica das bases de dados estão disponíveis em formato de dados abertos despersonalizados.

Tais características permitem maior potencial analítico com vistas a subsidiar a tomada de decisão relacionada ao desenho e funcionamento de políticas públicas. Contudo, algumas limitações ao uso dessas informações no âmbito específico das políticas públicas de enfrentamento à violência contra mulheres devem ser destacadas, relacionadas com a própria finalidade dos respectivos registros.

O sistema SIM, por exemplo, tem por finalidade o registro de mortes, seja qual for a razão, em todo o país, sejam decorrentes de acidentes, de doenças ou de violência. Como consequência, a extração de dados específicos acerca dos homicídios de mulheres requer escolhas metodológicas que, a despeito do rigor empregado, permitem apenas uma aproximação com o fenômeno da violência letal por razões de gênero, isto é, o feminicídio. De qualquer forma, tendo em vista que grande parte desses homicídios de mulheres, especialmente aqueles ocorridos em residência, tem relação com a violência de gênero, constitui importante termômetro para monitoramento do problema da violência contra mulheres em nossa sociedade<sup>10</sup>.

O SINAN, por sua vez, tem por objetivo subsidiar a ação de vigilância epidemiológica, que compreende as informações, investigações e levantamentos necessários à programação e à avaliação das medidas de controle de doenças e de situações de agravos à saúde. Vigilância que tem por objeto uma série de doenças e agravos que constam na lista nacional de doenças de notificação compulsória, como

---

<sup>10</sup> Ademais, em razão de não se relacionar com a busca de um serviço público por decisão das vítimas, como no caso do registro de ocorrência policial, ou mesmo a procura de um atendimento de saúde, em decorrência da violência sofrida, é caracterizada por uma menor subnotificação em comparação com outras bases de dados. Desta forma, a análise da evolução temporal desses registros integra alguns dos principais relatórios produzidos acerca do tema, a exemplo do Atlas da Violência, publicado anualmente pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública - FBSP, em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. (FBSP, 2021b)

dengue, malária, HIV/AIDS, cólera, violência sexual, violência doméstica etc. (MS/BRASIL, 2020) De forma que compete aos profissionais de saúde, da rede pública ou privada, a notificação de casos de violência doméstica constatados durante a atendimento a suas vítimas<sup>11</sup>.

Cumprе salientar, ainda, o potencial de utilização de outras bases de dados produzidas no âmbito do subsistema de saúde como fonte para análises relacionadas à violência contra mulheres. Registros de atendimentos ambulatoriais ou hospitalares, constantes das bases de dados do SIA/SUS e SIH/SUS, por exemplo, quando recorrentes, podem auxiliar na identificação de contextos de violência doméstica e familiar, seja para fins de notificação compulsória, seja para fins de investigação criminal no âmbito de inquéritos policiais relacionados à violência doméstica ou feminicídios. Outra possibilidade de utilização é o de levantamento de consequências da violência, e mesmo de seus custos à sociedade

Tal utilização, contudo, demandaria o acesso e manipulação das bases de dados sem que tenham passado pelo processo de despersonalização das informações por que passam antes de serem disponibilizadas ao público. Para tanto, esse cruzamento de informações entre diferentes bases de dados deve ser acordado com gestores da saúde ao menos no nível governamental em que forem realizados.

Portanto, podemos afirmar que os dados produzidos pelo subsistema de saúde integram bases maduras e estão sujeitos a processos de qualificação bem desenvolvidos, quando comparados aos dados produzidos por outros subsistemas de políticas públicas. Contudo, a utilização mais efetiva desses dados para subsidiar o processo decisório relacionado ao enfrentamento da violência contra mulheres ainda enfrenta desafios relacionados às próprias finalidades das bases, desenvolvidas para atendimento de

---

<sup>11</sup> Contudo, a despeito de sua utilidade para análises em razão do grau de detalhes das informações coletadas, sua própria natureza impõe certas limitações a tais análises. A primeira delas é que, em especial nos casos de violência doméstica, é um registro sujeito a um grande nível de subnotificação. Primeiramente, porque a busca, pela vítima, de atendimento médico em decorrência da violência tende a se concentrar em casos de violência física que resultem em lesões mais graves. Mesmo nesses casos, a vítima pode optar ou ser forçada a não buscar atendimento médico, ou, ao buscar, disfarçar as razões da lesão, caso se perceba a possibilidade de denúncia do agressor. Ou, ainda, os próprios profissionais de saúde podem não realizar a notificação, seja por não terem treinamento adequado para identificar os sinais da violência doméstica, seja por questões operacionais, tendo em vista a realidade precária de muitas unidades de saúde. Ainda se deve considerar a hipótese de subnotificação por temerem se envolver com o problema, tendo em vista o risco de se tornarem alvo de vingança do agressor denunciado, ou mesmo a chance de serem arrolados como testemunhas em eventuais inquéritos ou processos judiciais. (OMV/SF; CMCVM, 2021)

necessidades do próprio subsistema de saúde. Assim, a forma mais simples de contornar tais desafios seria o cruzamento entre diferentes bases de dados, sejam elas integrantes do próprio subsistema de saúde, sejam elas provenientes de outros subsistemas, como segurança pública ou justiça.

Concluindo a análise dos dados produzidos pelos órgãos integrantes da rede de atendimento às mulheres em situação de violência, passemos a focar nossa atenção no subsistema de assistência social. Esse subsistema visa, principalmente, a assegurar às famílias de baixa renda o provimento de suas necessidades básicas. Para tanto, entre seus objetivos, inclui a proteção social, com vistas à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, bem como a garantia do pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões assistenciais. (BRASIL, 1993)

Cumprе salientar que os serviços socioassistenciais apresentam importantes particularidades. Em razão de sua própria natureza, esses serviços são historicamente pouco padronizáveis, altamente dependentes de recursos humanos e das condições locais de implementação e adaptação. Contudo, a exemplo do que também se verificou em outras áreas de políticas sociais, a partir dos anos 2000, esse subsistema passa por um processo de tentativa de maior integração entre a atuação das três esferas de governo, a partir da instituição, a exemplo da área da saúde, de um Sistema Único de Assistência Social - SUAS. As alterações normativas, legislativas e operacionais passaram a prever uma hierarquização e padronização de serviços socioassistenciais, definindo papéis de União (desenho e financiamento), estados e municípios (adaptação à realidade local e atendimento do público-alvo) na provisão de tais serviços. (BICHIR, JUNIOR, & PEREIRA, 2019)

Os órgãos vinculados ao subsistema de assistência social, no âmbito das políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres, desempenham o papel de redução dos danos causados pela violência, bem como a prevenção de seus fatores de risco, como a dependência financeira, ou problemas com drogas. São funções que desempenham, principalmente, por intermédio de atendimento social realizado por Centro de Referência de Assistência Social – CRAS, e por Centro de Referência Especializado de Assistência Social<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> O primeiro voltado à prevenção de situações de vulnerabilidade social e risco e o segundo ao tratamento das consequências e o acompanhamento de famílias e indivíduos cujos direitos tenham sido violados.

Portanto, em especial nos casos de mulheres de baixa renda, os órgãos vinculados ao subsistema de assistência social atuam em distintas fases do atendimento a mulheres em situação de violência. Por exemplo, no caso específico de mulheres em situação de violência doméstica ou familiar, podem estar presentes desde o processo de identificação, pela própria vítima, de uma vivência íntima marcada pela violência e subsequente empoderamento para a tomada de decisão pela denúncia a autoridades policiais. Alternativamente, podem auxiliar a vítima a lidar com as consequências dessa violência, por intermédio do encaminhamento a serviços de atendimento médico, psicológico e/ou assistencial, bem como intermediar acesso a programas sociais diversos, como de acesso a renda básica, ou a habitação.

No que diz respeito aos dados produzidos por esses órgãos com potencial de utilização como subsídio ao desenho e aprimoramento das políticas públicas voltadas ao enfrentamento da violência contra mulheres, poderíamos elencar dois cenários distintos. Por um lado, há sistemas de informação mais consolidados, como o Cadastro Único para Programas Sociais – CadÚnico – robusto e de funcionamento integrado em nível federal, estadual e municipal. Por outro lado, no que diz respeito aos registros de atendimento a mulheres vítimas de violência, observa-se uma realidade distinta, com dados ainda esparsos em diversos sistemas gerenciados de forma independente em cada estado, ou município.

O CadÚnico, em razão de sua finalidade de concentrar em uma única base de dados o cadastro de todos os beneficiários dos diversos programas sociais federais, constitui relevante instrumento de coordenação e de intersectorialidade de políticas públicas para população de baixa renda. Objetiva subsidiar a busca por soluções integrais para problemas sociais com múltiplas causas, partindo do pressuposto de que estas soluções seriam mais efetivas para enfrentamento de problemas complexos. É possível afirmar que o CadÚnico tenha alcançado tamanho sucesso como instrumento de registro de famílias de baixa renda por permitir focar de forma mais precisa o público-alvo de programas sociais voltados a elas. Contudo, o mesmo sucesso não pode ser atribuído a sua função de fomentar maior intersectorialidade entre as diversas políticas sociais voltadas a combater diversos aspectos da pobreza. (DIREITO, LÍCIO, KOGA, & CHAVES, 2018)

Já o Censo SUAS é uma ferramenta de monitoramento. Por intermédio da aplicação de um conjunto de questionários eletrônicos respondidos pelas gestões

municipais da assistência, é um sistema que monitora a oferta da política pública na ponta. Serve, ainda, como instrumento para repasse de recursos a partir de indicadores de qualidade da gestão municipal, além de funcionar como indutor de patamares mínimos de uniformidade na implementação das políticas públicas da área de assistência social, assim como instrumentos desenvolvidos nas áreas de educação e saúde. (BICHIR, JUNIOR, & PEREIRA, 2019)

Outra base de dados relevante produzida na área da seguridade social é o Registro Mensal de Atendimentos (RMA). O RMA é um formulário no qual são registradas mensalmente as informações relativas aos serviços ofertados e o volume de atendimentos nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS).

Por fim, há os dados coletados por intermédio de Prontuário Eletrônico, em processo de implementação. Esse prontuário tem por objetivo permitir o registro dos atendimentos e/ou acompanhamentos às famílias no SUAS. Sua utilização, desta feita, qualifica as informações anteriormente consolidadas apenas na perspectiva quantitativa, por intermédio do Registro Mensal de Atendimentos dos CRAS e CREAS. Contudo, sua implementação integral ainda enfrenta gargalos relacionados à infraestrutura operacional das unidades de assistência social. Ademais, há de se considerar questões relativas à sensibilidade dos dados ao se pensar em como os utilizar como subsídio ao aprimoramento de políticas públicas, inclusive as voltadas ao enfrentamento da violência contra mulheres. (SNAS/MDS, 2017)

Portanto, é possível afirmar que os dados produzidos pelo subsistema de assistência social têm o potencial de permitir, ao serem combinados com dados produzidos por outros subsistemas, uma visão integral do atendimento a mulheres em situação de violência. Além disso, em razão de sua função de assegurar acesso a demais políticas públicas, podem servir de conexão com dados de outros subsistemas de políticas públicas responsáveis por ações públicas capazes de auxiliar na prevenção ou na remediação de danos causados pela violência, como educação, trabalho, habitação etc.

Contudo, esses dados ainda são pouco utilizados como fonte de análise no âmbito das políticas públicas voltadas ao enfrentamento da violência contra mulheres. Talvez, principalmente, por não haverem atingido, ainda, o grau de maturidade e confiabilidade de bases de dados mais consolidadas, como aquelas produzidas no âmbito do subsistema de saúde.

Diante de tais considerações, salientamos, em primeiro lugar, uma importante particularidade das ações de enfrentamento à violência contra mulheres: elas perpassam diferentes subsistemas de políticas públicas, de forma que a construção de um sistema de informações que permita uma visão integral tanto do problema quanto das políticas voltadas ao seu enfrentamento demanda a consolidação de dados provenientes de sistemas de informações vinculados a diferentes áreas de políticas públicas, as quais, como descrito ao longo deste trabalho, distinguem-se por terem diferentes formas de organização e trajetórias diversas de construção e consolidação de seus próprios sistemas de informações.

Com vistas a vencer tal desafio, o Congresso Nacional aprovou a Lei nº 14.232, de 28 de outubro de 2021, que instituiu a Política Nacional de Dados e Informações relacionadas à Violência contra as Mulheres - PNAINFO. Esta política tem por finalidade reunir, organizar, sistematizar e disponibilizar dados e informações atinentes a todos os tipos de violência contra as mulheres. O sucesso na implementação de tal política é importante na medida em que a qualificação das informações e análises pode fornecer subsídio essencial ao aprimoramento da tomada de decisões relativas à formulação, implementação e execução no âmbito das políticas de enfrentamento à violência contra mulheres.

A Lei que instituiu a PNAINFO prevê a criação de um sistema próprio de informações para subsídio às políticas públicas voltadas ao enfrentamento da violência contra mulheres, nos seguintes termos: (BRASIL, 2021)

Art. 4º Para o alcance dos objetivos da PNAINFO, o poder público instituirá, em meio eletrônico e na forma do regulamento, o Registro Unificado de Dados e Informações sobre Violência contra as Mulheres.

§ 1º O Registro Unificado de Dados e Informações sobre Violência contra as Mulheres deverá conter informações e dados sobre os registros administrativos referentes ao tema, sobre os serviços especializados de atendimento às mulheres em situação de violência e sobre as políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres.

§ 2º O cadastro no registro mencionado no caput deste artigo conterá, no mínimo, os seguintes dados:

I - local, data, hora da violência, meio utilizado, descrição da agressão e tipo de violência;  
II - perfil da mulher agredida, incluídas informações sobre idade, raça/etnia, deficiência, renda, profissão, escolaridade, procedência de área rural ou urbana e relação com o agressor;

III - características do agressor, incluídas informações sobre idade, raça/etnia, deficiência, renda, profissão, escolaridade, procedência de área rural ou urbana e relação com a mulher agredida;

IV - histórico de ocorrências envolvendo violência tanto da agredida quanto do agressor;

V - ocorrências registradas pelos órgãos policiais;

VI - inquéritos abertos e encaminhamentos;

VII - quantidade de medidas protetivas requeridas pelo Ministério Público e pela mulher agredida, bem como das concedidas pelo juiz;

- VIII - quantidade de processos julgados, prazos de julgamento e sentenças proferidas;
- IX - medidas de reeducação e de ressocialização do agressor;
- X - atendimentos prestados à mulher pelos órgãos de saúde, de assistência social e de segurança pública, pelo sistema de justiça e por outros serviços especializados de atendimento às mulheres em situação de violência; e
- XI - quantitativo de mortes violentas de mulheres.

Dessa forma, a PNAINFO prevê a instituição de um Registro Unificado de Dados e Informações que agregue registros administrativos, em especial no caso de serviços especializados, bem como informações sobre políticas públicas relacionadas à violência contra as mulheres. A legislação prevê, portanto, que o Registro Unificado consolidará dados e informações cuja análise poderá aprimorar a atuação pública no enfrentamento à violência contra mulheres, como o local da ocorrência, o perfil da vítima, informações relativas ao agressor e histórico de registros de casos de violências envolvendo ambos. É possível considerar como dados relevantes os eventuais encaminhamentos desses registros, como inquéritos abertos, medidas protetivas concedidas, processos julgados, sentenças proferidas, prazos de julgamento, além de dados referentes a atendimentos prestados às vítimas em órgãos de saúde ou de assistência social, ou aos agressores, como medidas de reeducação ou ressocialização.

Verifica-se, dessa forma, que a implementação da PNAINFO, em sua integralidade, requer a consolidação de dados e informações provenientes de uma grande diversidade de fontes, provenientes de diferentes áreas, ou subsistemas de políticas públicas. Como vimos, desde a década de 1990, as áreas de políticas sociais cujos serviços integram a rede de atendimento às mulheres em situação de violência têm passado por um processo semelhante. No âmbito de atuação do Poder Executivo, verificou-se, ao longo das últimas décadas, a opção pela instituição de Sistemas Únicos (SUS, SUAS e SUSP) com vistas à integração de esforços da União, estados e municípios para alcançar melhores resultados e reduzir as desigualdades locais. E, mesmo no âmbito do Poder Judiciário, a instalação de Conselhos Nacionais, de Justiça e do Ministério Público, nos anos 2000, a despeito de não pretender criar uma espécie de Sistema Único de Justiça, persegue o objetivo de estabelecer maior uniformidade nos serviços prestados pelas justiças estaduais em todo o país.

Entretanto, seja em razão de sua própria maturidade, seja em razão de particularidades próprias das áreas em que atuam, os formatos de cada um desses Sistemas Únicos variam, a exemplo dos legados de cada área de política. Em

consequência, os sistemas de informação a eles vinculados, por sua vez, também apresentam diferentes lógicas de operacionalização e em estágio de consolidação distinto, conforme próprio histórico das relações federativas entre União, estados e municípios em suas respectivas áreas de políticas públicas. Essa diversidade pode ensejar também diversos caminhos para sua agregação ao pretendido Registro Unificado de Dados e Informações.

Por exemplo, no caso de obtenção de informações provenientes dos atendimentos realizados pelas Unidades de Saúde, já há avançadas bases de dados que atualmente consolidam dados de atendimento em todo o país. Contudo, embora esse cenário possa parecer positivo, pode haver maior resistência para o acréscimo de um novo dado de interesse de acompanhamento para as políticas de enfrentamento à violência contra mulheres ou mesmo problemas na qualidade dos dados difíceis de serem gerenciados em razão de precisarem ser tratados em escala nacional. Em outro extremo, estariam os registros de atendimento no âmbito da Assistência Social, tendo em vista que, em alguns casos, esses registros sequer são objeto de formulários eletrônicos.

Portanto, como discutido nessa seção e em seções anteriores, há algumas particularidades do problema da violência contra as mulheres e das políticas públicas voltadas ao seu enfrentamento, que se refletem em previsíveis desafios para a implementação integral de um Registro Unificado de Dados e Informações sobre Violência contra as Mulheres, conforme preconizado pela Política Nacional de Dados e Informações relacionadas à Violência contra as Mulheres.

Diante de tal cenário, é razoável imaginar que concentrar a atenção em um subconjunto dos dados pode se mostrar uma estratégia mais efetiva para a qualificação de dados para a tomada de decisão nas políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres. E, nesse ponto, podemos afirmar que a implantação de dois projetos piloto de Observatórios de Femicídio em estados, previsto no âmbito do Plano Nacional de Enfrentamento ao Femicídio - PNEF (BRASIL, 2021a), representa uma ótima oportunidade para iniciar esse processo de qualificação de dados relacionados à violência contra mulheres almejado pela PNAINFO, conforme discutiremos a seguir.

### 3. MÉTODO DE PESQUISA

Com vistas a propor um desenho preliminar de Observatório de Femicídio, o presente trabalho busca consolidar referências nacionais e internacionais no enfrentamento à violência contra mulheres. Mais especificamente, aspectos teóricos e operacionais desenvolvidos para o aprimoramento de estatísticas de feminicídio na Europa, na América Latina e no Brasil. Entendemos que a busca por essas referências pode encurtar caminhos, tendo em vista que nos permite aprender com acertos e erros de iniciativas semelhantes ao redor do mundo.

Cumprido salientar que essas referências teóricas e operacionais podem ser substituídas ou complementadas a partir das discussões com os diferentes atores envolvidos no processo de implementação. Contudo, acreditamos que elaborar essa proposta inicial seja importante para que essas discussões sejam mais frutíferas e que possamos materializar de forma mais célere o presente projeto.

Para cumprir tal objetivo, estruturamos o estudo em conformidade com os requisitos trazidos pelo livro *Avaliação de Políticas Públicas: Guia prático de análise ex ante* (IPEA; CASA CIVIL/PR, 2018), que envolveu o esforço conjunto dos órgãos de cúpula do Poder Executivo Federal para consolidação de práticas e métodos que contribuam com o sucesso na implementação de políticas públicas no Brasil.

Dessa forma, em conformidade com os objetivos vislumbrados, o presente estudo se inicia com o diagnóstico do problema, mesmo que apresentado de forma sucinta. Aborda de forma mais cuidadosa, a partir das referências nacionais e internacionais consideradas, o tópico acerca do desenho da ação governamental, que constitui o cerne do atual estágio de trabalho.

Feitas essas considerações, cumpre salientar que, para a elaboração desse desenho preliminar do funcionamento da Ação para implantação de Observatórios de Femicídio nos Estados, em resumo, precisamos tentar responder a três perguntas: (IPEA; CASA CIVIL/PR, 2018)

- 1) O que esperamos que aconteça com a implementação da Ação?
- 2) O que é necessário (insumos/recursos) para que a Ação seja implementada?
- 3) Quais são os fatores internos e externos que podem contribuir, atrapalhar ou mesmo inviabilizar a Ação?

A resposta a tais questionamentos se inicia pelo esclarecimento do que vem a ser o escopo de atuação dos Observatórios de Femicídio. Como abordado anteriormente, há uma espécie de movimento mundial que enxerga na qualificação de dados de feminicídios um caminho mais curto para o aprimoramento de políticas públicas de enfrentamento à violência contra mulheres. Portanto, acreditamos que o melhor caminho para definirmos qual é o escopo de atuação pretendido para Observatórios de Femicídio no Brasil deve se iniciar com a análise dessas experiências internacionais.

Outra análise necessária diz respeito ao contexto institucional brasileiro, em especial o arranjo federativo e suas implicações no desenho e funcionamento de subsistemas de políticas públicas envolvidos no enfrentamento à violência contra mulheres. A partir do cotejamento da análise de experiências pregressas com a análise do contexto institucional brasileiro, espera-se estabelecer um marco referencial inicial para o funcionamento dos projetos-piloto a serem implementados.

Para auxiliar nesse propósito de construção de uma proposta inicial e sua discussão posterior com os atores envolvidos no processo, será utilizado o Modelo Lógico, recurso metodológico que auxilia na explicitação da estrutura de um programa ou ação governamental, ao se configurar uma forma sistemática e visual para a apresentação, compartilhamento e construção coletiva de melhor compreensão acerca das relações entre as mudanças na realidade social pretendidas com a intervenção e os recursos necessários para tanto. (WK KELLOG FOUNDATION, 2004)

Para o cumprimento dos objetivos propostos, decidiu-se pela aplicação de Modelo Lógico em duas etapas. Foi elaborado, primeiramente, o modelo lógico para o desenho e funcionamento de um Observatório de Femicídio. Esse primeiro modelo demonstra de forma visual as relações entre os resultados e o impacto pretendidos e as atividades e os produtos que devem ser materializados para os alcançar, bem como os recursos que deverão ser disponibilizados para tanto.

Tem por objetivo, primeiramente, servir de instrumento para construção de consenso em torno do escopo de atuação dos Observatórios. Em segundo lugar, e talvez mais importante para o atual estágio do projeto, tem por objetivo identificar os recursos e insumos que deverão ser disponibilizados pelo Ministério da Mulhercom vistas a fomentar sua implementação pelos Estados.

A partir da identificação desses recursos e insumos, passa-se à construção de um segundo modelo lógico, esse sim focado nas atividades e produtos que deverão ser fornecidos pelo Ministério para a materialização da Ação. Portanto, o foco principal do presente estudo é a discussão do segundo modelo lógico, que trata das atividades que deverão ser empreendidas pelo Poder Executivo Federal para a implementação dos Observatórios de Femicídio nos Estados. Contudo, entendemos que não é possível se discutir tal tópico sem antes se estabelecer de forma clara a ideia de funcionamento dos Observatórios de Femicídio, que é objeto do primeiro modelo lógico desenvolvido.

## **4. RESULTADOS**

Conforme discutido na seção que tratou da metodologia, com o objetivo de facilitar sua aplicação à realidade, a partir dos resultados da pesquisa empreendida foram estruturados os requisitos de uma análise ex-ante para implementação de uma política pública voltada ao combate à violência contra a mulher, definidos pelo Poder Executivo Federal. Esses requisitos constam de publicação que envolveu o esforço conjunto dos órgãos de cúpula do Poder Executivo Federal para consolidação de práticas e métodos que contribuam com o sucesso na implementação de políticas públicas no Brasil. (IPEA; CASA CIVIL/PR, 2018)

Cumprе salientar que essas referências teóricas e operacionais e suas interpretações ora realizadas podem (ou devem) ser aprimoradas a partir das discussões com os diferentes atores envolvidos no processo de implementação. Contudo, acreditamos que elaborar essa proposta inicial seja importante para que essas discussões sejam mais frutíferas e que possamos materializar de forma mais célere o presente projeto.

Assim, em conformidade com os objetivos vislumbrados, a presente proposta se inicia com o diagnóstico do problema, mesmo que apresentado de forma sucinta. E aborda de forma mais cuidadosa, a partir das referências nacionais e internacionais consideradas, o tópico relativo ao Desenho da política.

### **4.1 Diagnóstico do problema**

Inexiste, atualmente, uma base de dados oficial que consolide informações acerca do feminicídio no país. Atualmente, a melhor fonte de dados de feminicídio em âmbito nacional são os levantamentos que vêm sendo realizados junto às Secretarias de Segurança Pública, ou órgãos assemelhados, estaduais, em seguidas edições do Anuário Brasileiro de Segurança Pública, publicado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, . A esse respeito, de acordo com a edição 2021 desse documento, em todo o Brasil, foram registrados quase 4 mil assassinatos de mulheres nos anos de 2019 (3.966 registros) e 2020 (3.913 registros). Ainda segundo esta edição, pouco mais de um terço desses assassinatos de mulheres foram classificados como feminicídios no âmbito dos sistemas de segurança pública, com 1.330 registros de feminicídio no ano de 2019 e 1.350, em 2020. (FBSP, 2021a)

Cumpra salientar que a comparação entre números apresentados por diferentes estados tem demonstrado indícios de haver muita discrepância acerca das metodologias utilizadas na contabilização desses crimes. Por exemplo, a edição 2021 do Anuário mostra que o Ceará, apesar de apresentar uma das maiores taxas de assassinatos de mulheres do país, em 2020, com 7,0 homicídios por 100 mil mulheres, é um dos que apresentou a menor taxa de feminicídios do país, com 0,6 feminicídios por 100 mil mulheres. Isto é, 8,2 % dos assassinatos de mulheres ocorridos no ano de 2020 foram registrados como feminicídio, destoando, de forma muito significativa, da média nacional, na qual os feminicídios representam 34,5 % dos registros de assassinatos de mulheres. É possível verificar, ainda, que além do estado do Ceará (8,2%), outras quatro Unidades da Federação registraram, no ano de 2020, menos de 25% dos assassinatos de mulheres como feminicídios, RN (17,3%), ES (20,3%), AM (23,5%) e RO (24,6%). Por outro lado, outras seis Unidades da Federação registraram, no ano de 2020, mais de 50% dos homicídios de mulheres como feminicídios, PI (50,8%), MG (51,7%), MA (52,0%), SC (55,3%), RR (56,3%) e MT (59,6%). (FBSP, 2021a)

Além dessa aparente inconsistência nos dados de feminicídios apresentados pelos sistemas de segurança pública estaduais, divergências também são verificadas ao se comparar tais números com aqueles produzidos por outros sistemas. O Sistema de Informações sobre Mortalidade, do Ministério da Saúde (SIM/MS), por exemplo, registra 3.720 homicídios de mulheres no país (OMV, 2022), frente aos 3.966 registros apontados pela segurança pública, em 2019. E, enquanto os organismos de segurança pública apontam a ocorrência de 1.330 e 1.350 registros de feminicídios, em 2019 e 2020, respectivamente, o sistema de justiça aponta a abertura de 2.048, 1.596 e 1.900 novos casos de feminicídio, nos anos de 2019, 2020 e 2021, respectivamente (CNJ, 2022).

Contudo, mais grave do que a existência de tais discrepâncias é o fato de não se entender por que elas existem, uma vez que cada estado pode ter a sua própria metodologia para registro de casos de feminicídio. Estas discrepâncias podem estar relacionadas à divergência nos critérios adotados para tipificação de feminicídio, nos processos de investigação criminal destes crimes ou nos procedimentos de registro e revisão das estatísticas de feminicídio, vigentes em cada Unidade da Federação. No entanto, para além de problemas de consolidação de estatísticas, a defasagem entre os registros de feminicídios trazidos pelos sistemas de segurança pública em alguns estados pode indicar uma deficiência na investigação desses casos, e uma consequente

impunidade de seus autores (SNPM/PR, 2016), além de indicar que, para entender os feminicídios, é necessário olhar para todos os registros de homicídios de mulheres e não apenas para os registros de feminicídio.

Mas o problema é ainda mais complexo, uma vez que ainda se pode afirmar que de pouco adiantaria a mera estatística de números absolutos, ou relativos, de casos de feminicídio por estado, por município, ou mesmo por bairro. Enquanto é plausível se imaginar que a informação acerca de locais com maior frequência de casos de roubos possa auxiliar na prevenção desses crimes, com o aumento de patrulhamento policial ostensivo, ou instalação de câmeras, por exemplo, o mesmo uso não se pode esperar das estatísticas de feminicídio, em razão da natureza do crime.

O feminicídio, em muitos casos, representa o desfecho extremo de um contexto de violência doméstica e familiar contra a mulher (NEVES, 2016). No entanto, conhecer apenas o número de casos em nível de agregação nacional, estadual, local, ou mesmo domiciliar, pouco pode agregar para evitar que novos casos aconteçam. Já analisar as circunstâncias que culminaram com o feminicídio, identificar fatores de risco, avaliar o acesso e a resposta de serviços públicos, pode trazer subsídios para prevenir outros feminicídios, bem como ajudar a identificar a progressão no contexto de violência doméstica e aprimorar a atuação de órgãos públicos para evitar o agravamento das agressões sofridas, mesmo que não letais.

Cumprе salientar que a importância da produção de dados qualificados e sua análise para o sucesso de qualquer estratégia de enfrentamento à violência contra mulheres faz parte da agenda pública não apenas no Brasil, mas em muitas partes do mundo. E, como atalho para superação desses desafios, a opção por iniciar o processo de integração desses dados a partir de uma investigação criteriosa dos feminicídios é visto como um passo promissor pela Organização das Nações Unidas - ONU.

Por essa razão, desde 2016, a Relatora Especial em violência contra mulheres, Dubravka Simonovic, em relatório apresentado à Assembleia Geral da ONU, tem defendido a criação desses observatórios, com o objetivo de enfrentar de forma mais efetiva o feminicídio em todo o mundo. Em consonância com tal manifestação, a União Europeia, por intermédio do European Institute for Gender Equality (EIGE) tem se empenhado na criação de observatórios de feminicídio que permitam a produção e análise qualificada de dados de feminicídio pelos países europeus. Em 2021, estes já se encontravam em funcionamento em diferentes países, como Espanha, Itália, Geórgia,

Portugal e Malta, este último como sede provisória de um Observatório Europeu de Femicídios. (WEIL, 2018)

Movimento semelhante ocorre também na América Latina, com a publicação do Modelo de Protocolo latino-americano para investigação de mortes violentas de mulheres por razões de gênero (femicídios/feminicídios) e com a implantação de observatórios de feminicídio na Argentina, Colômbia, Equador e Venezuela, além da iniciativa de um Mapa Latinoamericano de Femicídios, empreendido pela Mundosur. (D'ANGELO, PIANA, ACEVES, & TREJO, 2021)

Contudo, a despeito de tais esforços, os dados de feminicídio coletados pelos países integrantes da União Europeia continuam a ser muito heterogêneos, por serem baseados em estatísticas provenientes de diferentes fontes, que variam substancialmente em suas definições e variáveis, ou mesmo pelo fato de a própria definição de feminicídio, seja legal ou administrativa, variar entre os países (EIGE, Measuring femicide in the EU and internationally: an assessment, 2021b). Situação semelhante também se verifica na América Latina, uma vez que os dezoito países da região criminalizaram o feminicídio com base em diferentes dispositivos legais (PASINATO & de\_ÁVILA, 2022).

No Brasil, o feminicídio é tipificado desde a edição da lei nº 13.104, de 9 de março de 2015, que alterou o art. 121 do Código Penal com o acréscimo do feminicídio como circunstância qualificadora do crime de homicídio. Deste modo, o homicídio/assassinato passa a ser qualificado como feminicídio quando cometido “contra a mulher por razões da condição do sexo feminino”, considerando-se que tais razões existem quando o crime envolve violência doméstica e familiar ou o menosprezo ou discriminação à condição de mulher. (BRASIL, 2015)

Contudo, a despeito de tal previsão legal ser nacional e única para todos os estados brasileiros, a análise dos registros de feminicídio, que são realizados por cada um dos estados mostra que estamos longe de ter bons registros desse crime. Diante de tal cenário, a Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres, em parceria com a ONU Mulheres, publicou, em 2016, as Diretrizes Nacionais Feminicídio – Investigar, processar e julgar com perspectiva de gênero as mortes violentas de mulheres. Este documento é resultado da adaptação do Modelo de Protocolo latino-americano para investigação de mortes violentas de mulheres (femicídios/feminicídios) à realidade social, cultural, política e jurídica no Brasil. (SNPM/PR, 2016)

Diante de tal cenário, acreditamos que a implantação de projetos-piloto de Observatórios de Femicídio, em conformidade com previsão constante do Plano Nacional de Enfrentamento ao Femicídio - PNEF (BRASIL, 2021a), pode contribuir para, em um primeiro momento, qualificar os dados e informações produzidos em torno dos casos de femicídio. A partir daí, deve contribuir para aumentar a compreensão da relação desses registros da violência letal com registros relacionados a outros tipos de violência contra mulheres.

## **4.2 Caracterização da Ação**

### **Objetivo**

- Apoiar a implementação e o funcionamento de projeto-piloto de Observatório de Femicídio em duas Unidades da Federação;

### **Público-alvo**

A Ação é destinada a instituições públicas em nível estadual integrantes da rede de enfrentamento à violência contra mulheres nos estados.

### **Resultados esperados**

- Estabelecer diretrizes conceituais e operacionais para o funcionamento de uma rede nacional de Observatórios de Femicídio;
- Desenvolver instrumentos para estabelecimento de parcerias União/Estados para a implementação de Observatórios de Femicídio nos estados com o apoio do Ministério da Mulher;
- Desenvolver metodologia comum para análise de casos de femicídio, com vistas à identificação de fatores de risco de femicídio, bem como de pontos de melhoria na rede de atendimento a mulheres em situação de violência;
- Desenvolver metodologia para produção de novas estatísticas de femicídio; e
- Desenvolver estratégia de compartilhamento e aprimoramento contínuo dessas metodologias.

## 4.3 Desenho da Ação

### 4.3.1 - O Observatório de Femicídio

Como abordado na seção relativa ao Diagnóstico do Problema, nos últimos 10 anos, vários países, organizações internacionais e outros atores produziram uma série de protocolos e declarações contendo diferentes definições de feminicídio, juntamente com diferentes sistemas de medição e coleta de dados relacionados a esse tipo de crime contra mulheres. Entre tais iniciativas, destacamos aquela levada a cabo no âmbito da União Europeia, em razão da convergência de esforços de diferentes atores, bem como pela sistematização da documentação do processo, o que facilita sua utilização como referência.

Na Europa, o termo feminicídio e o trabalho científico de investigação acerca de definições, coleta de dados, questões culturais e estratégias de prevenção foram amplamente divulgados pela Ação COST (*European Cooperation in Science and Technology*) sobre “*Femicide Across Europe*”. Ação que, entre os anos de 2014 e 2017, coordenou os esforços conjuntos de aproximadamente 80 acadêmicos e especialistas atuantes em 30 países europeus. Estes esforços foram divididos em quatro grupos de trabalho relacionados a dimensões de análise do feminicídio: a) Definição de feminicídio; b) Coleta de dados de feminicídio; c) Aspectos culturais relacionados ao feminicídio; e d) Prevenção do feminicídio. Esta experiência foi documentada com a publicação de artigos científicos e do livro *Femicide across Europe: Theory, research and prevention*. (WEIL, 2018)

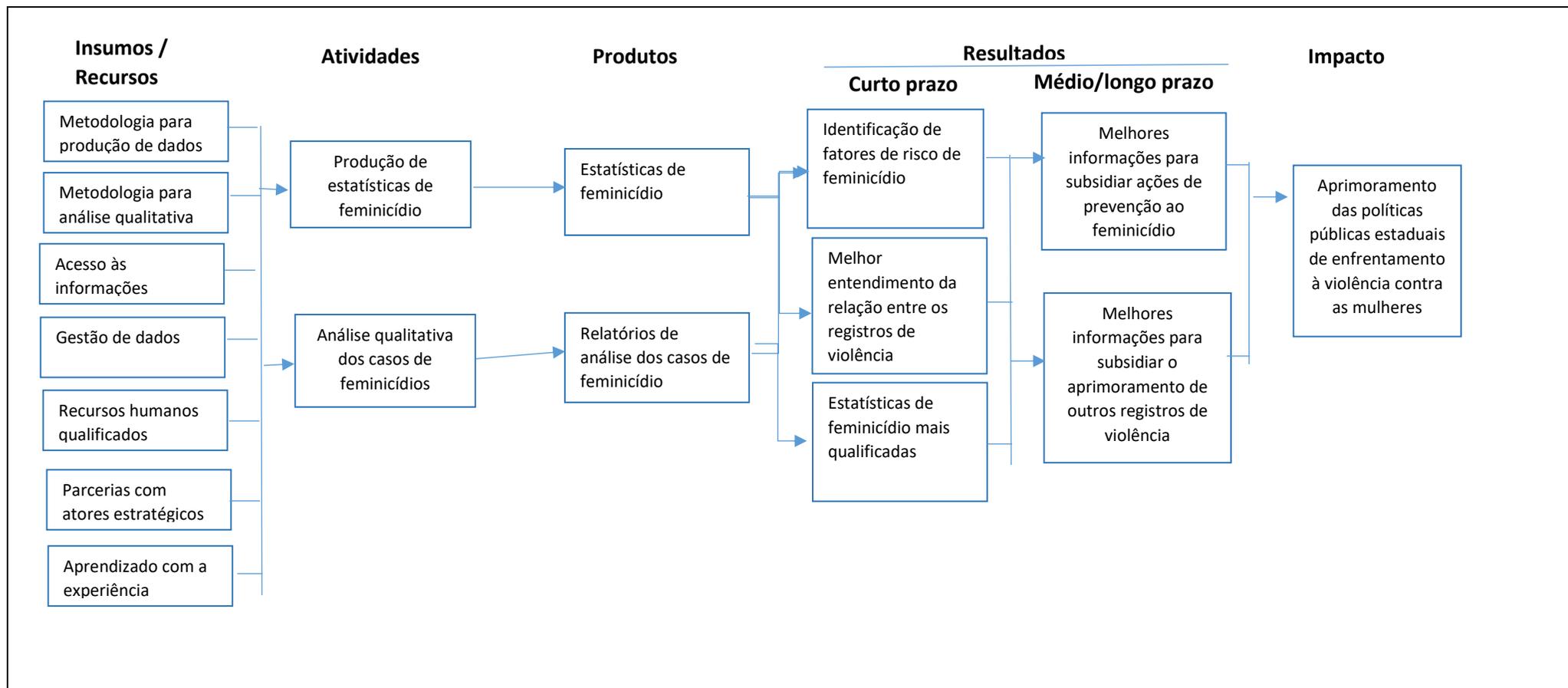
A iniciativa continuou avançando a partir da atuação do *European Institute for Gender Equality*.(EIGE) e do *European Observatory on Femicide* (EOF), sendo possível afirmar que a União Europeia tem se empenhado na criação de observatórios de feminicídio que permitam a produção e análise qualificada de dados de feminicídio comparáveis entre os países europeus. Como consequência, em 2021, estes se encontravam em funcionamento em diferentes países, como Espanha, Itália, Geórgia, Portugal e Malta. Este último como sede provisória de um Observatório Europeu de Femicídios. (WEIL, 2018)

Por todo o exposto, acreditamos ser essa experiência a mais adequada para servir de referência para o desenho da presente ação de implementação de observatórios de feminicídio nos estados brasileiros. Não apenas em razão de seu avanço, mas sobretudo por acreditarmos que pode fornecer pistas acerca de como lidar com a diversidade de condições dos estados, considerando as dimensões continentais do Brasil.

Contudo, cumpre salientar que a proposta de desenho de observatórios de feminicídio ora apresentada não se trata de mera reprodução da experiência europeia, mas sua adequação às peculiaridades institucionais brasileiras. E, em especial, pela agregação de experiências brasileiras com vistas a analisar de forma mais profunda casos de feminicídio, como a registrada em uma série de artigos publicados a partir de uma radiografia dos casos de feminicídio, ocorridos no Distrito Federal entre os anos de 2016 e 2017. (de ÁVILA, MEDEIROS, BORBA, MAGALHÃES, & ZAPPA PASSETO, 2021)

Por fim, é importante ressaltar, novamente, que essa proposta pretende ser mero ponto de partida e deverá ser aperfeiçoada a partir da discussão com os atores envolvidos mesmo antes da implementação e, principalmente, após a avaliação do funcionamento dos projetos piloto.

Figura 3 – Quadro-Resumo da proposta do Modelo Lógico do funcionamento de Observatórios de Femicídio nos Estados



Fonte: Elaboração própria.

Feitas as considerações iniciais, passemos a explorar o conteúdo das colunas apresentadas no Modelo Lógico do funcionamento de um Observatório de Femicídio. Iniciaremos tratando dos resultados que se pretendem alcançar com a sua implantação e do impacto esperado na realidade social. Definidos os resultados almejados, passamos a tratar dos produtos e serviços que deverá entregar com vistas ao seu cumprimento e das atividades que deverão ser realizadas para tanto. Por fim, trataremos dos insumos e recursos necessários para a realização de tais atividades.

### **Resultados e Impacto**

A implementação de Observatório de Femicídio, como outras estratégias de ação para enfrentamento à violência contra mulheres pretende, em última instância, contribuir para a redução da prevalência desse tipo de violência em nossa sociedade. O que diferencia essa ação de outras possíveis, como campanhas nos meios de comunicação, ou implantação ou aperfeiçoamento de serviços especializados, são os resultados que pretende alcançar no curto e no médio prazo para contribuir com tal redução.

Dessa forma, com vistas a contribuir com a redução da violência, a implementação de Observatório de Femicídio concentra seus esforços na qualificação de estatísticas e identificação, em cada estado, os fatores de risco relacionados ao feminicídio, além de aperfeiçoar o entendimento da relação entre os registros de feminicídios e outros registros relacionados à violência contra mulheres, como: ocorrências policiais; registros de atendimentos por profissionais de saúde e assistência social; notificações da violência por esses profissionais e andamento dos processos na justiça.

A partir do alcance desses resultados no curto prazo, a iniciativa pretende fornecer subsídios informacionais que possam contribuir com o aperfeiçoamento das estratégias de prevenção ao feminicídio e mesmo de outras formas de violência contra mulheres. De fato, o melhor entendimento dos fatores de risco de feminicídio e de possíveis lacunas na oferta ou no funcionamento de serviços públicos (que tiveram ou poderiam ter tido contato com a vítima e possivelmente evitado o desfecho trágico) pode ajudar no aprimoramento de outras estratégias de ação, como campanhas ou implantação e/ou aperfeiçoamento de serviços especializados em funcionamento.

Além disso, a melhor compreensão da relação entre os registros de feminicídio com outros registros relacionados à violência contra mulheres pode auxiliar no

aprimoramento desses outros registros. Por exemplo, permitiria fazer melhores comparações entre estados no que diz respeito ao acesso à justiça, ou o nível de notificação de violência por parte dos profissionais de saúde.

### **Produtos e Atividades**

Embora não sejam os únicos produtos e serviços possíveis, acreditamos que o foco de atuação dos Observatórios de Femicídio, e, portanto, o foco da ação do ministério na disponibilização de recursos visando fomentar sua implementação, a produção de estatísticas de femicídio e a realização de análises qualitativas dos casos de femicídio.

#### *Produção de estatísticas de femicídio*

A produção de estatísticas de femicídio pode ser considerada a atividade central do Observatório de Femicídio, que deve orientar os recursos destinados a sua implementação e mesmo sua localização institucional, ou parcerias necessárias ao seu funcionamento. Isso porque devem consolidar informações sobre as vítimas de femicídio, seus perpetradores, características do crime e antecedentes relevantes que perpassam diferentes subsistemas de políticas públicas, como segurança, justiça, saúde e assistência social, ou que podem ser provenientes de fontes externas, como cobertura da mídia e entrevistas com familiares.

O *European Observatory on Femicide - EOF*, que concentra sua atenção nos casos de femicídios provocados por parceiros íntimos, por exemplo, coleta dados quantitativos relacionados aos femicídios vinculados a sete categorias: (SCHRÖTTLE, et al., 2021)

1. Dados básicos – como data e hora do assassinato, cidade e região de sua ocorrência;
2. Características da(s) vítima(s) – como faixa etária, estado civil, ocupação, etnia, nacionalidade e deficiência.
3. Vítimas adicionais – isto é, número e relação com outras vítimas mortas durante o femicídio;
4. Características do(s) perpetrador(es) - número de agressores, faixa etária, sexo, estado civil, ocupação, etnia, nacionalidade, estado de saúde mental e antecedentes de crimes violentos.

5. Relação vítima-autor – que registra a natureza do relacionamento, por exemplo, se é parceiro íntimo atual ou anterior, cônjuge, outro membro da família ou outro relacionamento;
6. Fatores situacionais – como a área em que ocorreu o feminicídio, local do crime, método de homicídio, testemunhas, se a vítima estava grávida, contexto de violência sexual/estupro, se o agressor cometeu suicídio após o assassinato, violência doméstica anterior ou abuso pelo mesmo agressor e intensidade dessa violência anterior. Bem como fatores relacionados à vítima (idoso/doente/suicida), perseguição prévia, outros fatores situacionais (por exemplo, álcool, vingança, ciúme) ou quaisquer outros fatores que sejam importantes mencionar; e
7. Informações de contexto - como se o incidente ocorreu após ou durante a separação e quanto tempo após a separação. Se o agressor ameaçou matar a vítima antes do feminicídio e se essas ameaças foram comunicadas à polícia. Se havia medidas protetivas vigentes, ou condenações anteriores do autor por agressões. Se o caso era conhecido do sistema de apoio ou de outros sistemas integrantes da rede de atendimento a mulheres em situação de violência. Qual foi o resultado do julgamento, o tipo de feminicídio etc.

Cumprе salientar que, dadas as características dos dados, a coleta de informações referentes a cada um dos registros de feminicídio deverá ser atualizada à medida que avança o conhecimento sobre o caso, seja em razão da investigação criminal, seja em razão do caminhar do processo na justiça. Dessa forma, é preciso se pensar não apenas em um procedimento de coleta inicial de informações, no momento do conhecimento do caso, ou da apresentação da denúncia, por exemplo, mas também em um procedimento de revisão sistemática dessas informações à medida que avança o caso de feminicídio.

Como produto dessa atividade, serão construídas e disponibilizadas à sociedade estatísticas qualificadas de feminicídio, comparáveis entre diferentes estados do país e com outros países e que permitirão o monitoramento e a avaliação das políticas públicas voltadas à prevenção e ao enfrentamento da violência letal contra mulheres e auxiliar no aprimoramento de outras informações relacionadas à violência contra mulheres.

### *Análise qualitativa dos casos de feminicídios*

O objetivo principal desse tipo de análise é alcançar melhor compreensão do feminicídio no estado, fornecendo subsídios para a proposição de recomendações para prevenção de casos de feminicídio e de outros tipos de violência contra mulheres. Contribui-se, portanto, para o desenho ou aperfeiçoamento de ações do Poder Público com vistas a enfrentar aspectos sociais, culturais, legais e mesmo de falhas na disponibilização de serviços públicos que influenciam na sua ocorrência.

Esta análise deve levar em conta o nível individual, relacionado à vítima e ao agressor, o relacionamento entre eles, em que fatores de risco são analisados, como separação ou divórcio e histórico de violência doméstica. Deve envolver a investigação do círculo íntimo em contato com a vítima e o agressor, como familiares e amigos e a comunidade, de modo a investigar de que forma as relações sociais influenciam ou não na violência. Em nível institucional é preciso analisar como a resposta de serviços prestados pelos órgãos de segurança pública, justiça, saúde ou assistência social foi apresentada, seja na redução de riscos, seja na segurança da vítima, seja na punição do agressor. E, por fim, deve-se analisar os casos com a perspectiva das relações dentro de nossa sociedade, ou seja, aspectos sociais e econômicos da mulher, estereótipos de papéis de gênero e valores presentes na sociedade. (SCHRÖTTLE, et al., 2021)

Em razão de sua complexidade, propõe-se que essa atividade seja realizada por equipes multidisciplinares, em ciclos plurianuais, em parceria com universidades ou via contratação de consultorias especializadas. Ofereceria como produto, desta feita, relatórios de análise qualitativa dos casos de feminicídio no estado nos últimos dois ou mais anos. Esta análise levaria também em consideração as estatísticas de feminicídio produzidas no período e sua relação com outros indicadores relacionados à violência contra mulheres, de modo a orientar medidas para o aprimoramento de serviços com vistas à prevenção de feminicídios e de outras violências contra mulheres.

Por exemplo, em teoria, a análise qualitativa dos casos de feminicídio permitiria identificar situações em que uma vítima de feminicídio, apesar de viver em situação de violência doméstica, nunca buscou proteção policial, ou, se buscou, desistiu dela. Ou se a vítima, mesmo buscando reiteradamente serviços de saúde para tratar de lesões por agressão, nunca foi objeto de uma notificação de agravo por violência doméstica por parte dos profissionais de saúde. Ou, se houve a notificação, se a vítima foi ou não encaminhada

a um serviço de apoio, ou se, em caso de agressões graves, foram comunicadas autoridades policiais ou do Ministério Público.

E tentar entender, em entrevistas a amigos, familiares e profissionais, as razões que podem ter influenciado essa trajetória. Não com o objetivo de punir a atuação de agentes públicos, como uma corregedoria, mas para entender as razões por que os serviços públicos falharam em evitar aquele feminicídio. E como poderiam atuar para evitar que novos feminicídios ocorressem. Ou, ainda, como evitar que agressões às mulheres, mesmo que não letais, se repetissem, ou se agravassem.

Além de poder contribuir com a qualificação de outros dados relacionados à violência contra mulheres, tendo em vista que podem contribuir para o melhor conhecimento de fatores determinantes de acesso e utilização de serviços públicos para enfrentamento da violência vivenciada. Conhecer tais determinantes poderia auxiliar a entender melhor os níveis e as razões da subnotificação de outros dados relacionados à violência contra mulheres, como ocorrências policiais, notificações de agravo etc. Dados que, se notificados, poderiam auxiliar no aprimoramento das políticas públicas voltadas ao enfrentamento da violência contra mulheres.

### **Insumos / recursos**

Após a discussão acerca do impacto e dos resultados esperados e de sua relação com as atividades e produtos a serem materializados pela implantação de um Observatório de Feminicídio, passemos a discutir quais são os recursos e insumos necessários para o seu funcionamento. A identificação, exploração e consenso em torno desses recursos e insumos é essencial para a definição da estratégia do Ministério da Mulher. Com efeito, a redução significativa dos custos para a sua materialização e utilização é a melhor forma de se assegurar a realização os acordos necessários, junto às autoridades estaduais (e municipais, quando necessário), para a implementação dos Observatórios de Feminicídio.

Dessa forma, a implantação de um Observatório de Feminicídio visa a produzir estatísticas e análises qualitativas a partir dos casos de feminicídio capazes de criar uma série histórica de dados qualificados, identificar os fatores de risco em cada estado, e auxiliar no entendimento da relação entre os registros de feminicídio e outros registros

relacionados à violência contra mulheres. E, para tanto, é preciso assegurar a disponibilização dos seguintes recursos e insumos, o que demanda responder às seguintes questões:

1. **Metodologia para a produção de dados** – isto é, é preciso deixar claro quais as variáveis constarão da nova base de dados de feminicídio, bem como é preciso identificar onde ter acesso a tais informações e como serão armazenadas e tornadas públicas;
2. **Metodologia para a análise qualitativa** – é preciso decidir, em primeiro lugar qual é o recorte temporal da análise, um ano, dois, quatro, assim como com qual informação se irá trabalhar, e como ter acesso a ela e, ainda, quem fará a análise e que método utilizará.
3. **Acesso às informações** – o acesso às novas informações requer acordos com seus detentores originais, sejam provenientes de registros de emergências policiais, de inquéritos, de processos, ou mesmo de atendimentos de saúde ou por parte da assistência social.
4. **Gestão de dados** – não basta ter acesso aos dados. É preciso definir formas de gerenciar esses dados, não apenas no que diz respeito a tecnologias de informação empregadas, mas também a políticas de segurança de sua privacidade.
5. **Recursos humanos qualificados** – outro ponto que é preciso atentar é a questão das formas de recrutamento e gestão de recursos humanos qualificados para o desenvolvimento das atividades do Observatório, com vistas à otimização dos custos a serem arcados pela sociedade.
6. **Parcerias com atores estratégicos** – o estabelecimento de parcerias pode auxiliar o acesso aos recursos e insumos necessários, tanto para acesso e gestão dos dados, quanto para a disponibilização aos recursos humanos necessários à realização das atividades dos Observatórios.
7. **Aprendizado com a experiência** – qualquer ação humana requer a capacidade de se aprender com ela. No caso das ações governamentais, esse tipo de preocupação deve estar presente desde sua concepção, especialmente nos casos de implantação de projetos piloto.

### **4.3.2 - A ação para implementação dos Observatórios de Femicídio nos estados**

Feitas as considerações acerca do desenho e do funcionamento dos Observatórios de Femicídio, passemos à segunda parte desse exercício e que é o principal escopo da proposta ora apresentada: **Quais as atividades serão realizadas pelo Ministério da Mulher para promover a sua implementação? Ou, ainda, como este atuará para fomentar a disponibilização dos recursos ou insumos necessários ao funcionamento dos Observatórios de Femicídio?**

Portanto, nessa seção trataremos das diretrizes para o desenho da Ação governamental, prevista no Plano Nacional de Enfrentamento ao Femicídio – PNEF, a ser gerenciada pelo Ministério da Mulher, com vistas à implantação de dois projetos piloto de Observatórios de Femicídio em estados. Ou, em outras palavras, quais atividades e produtos serão materializados pelo ministério para assegurar a disponibilização dos recursos/insumos elencados na seção anterior.

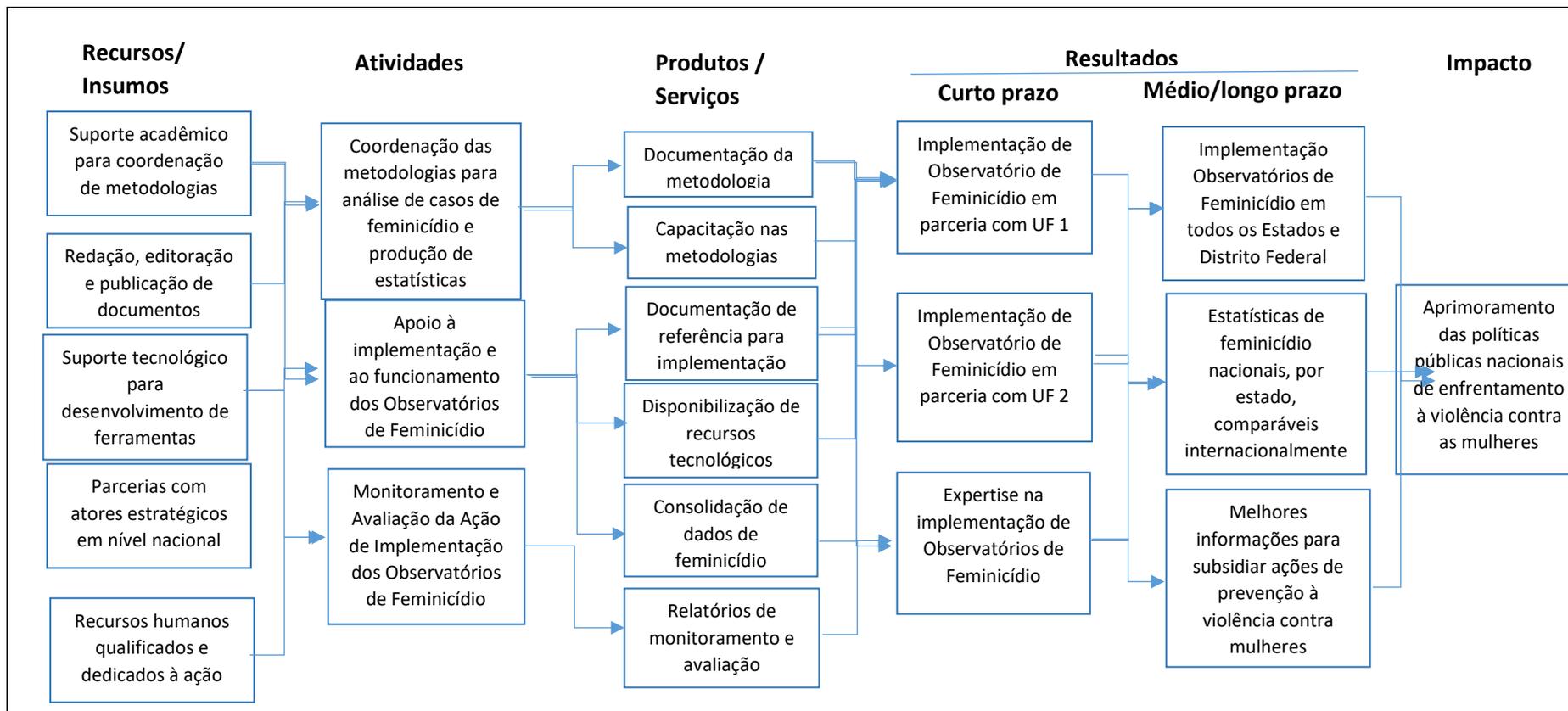
Como abordado anteriormente, o objetivo da presente proposta é traçar o esboço inicial de uma ação governamental que tem por objetivo fomentar a implantação de serviços estaduais ainda inexistentes, quais sejam os Observatórios de Femicídio. Diante disso, optamos por utilizar o Modelo Lógico em duas etapas.

A primeira delas com o objetivo de desenhar, de forma esquemática, o que seriam esses Observatórios de Femicídio. Para tanto, após pesquisa bibliográfica, optou-se por usar como referência o esforço recente da União Europeia em criar o Observatório Europeu de Femicídio (*European Observatory of Femicide* – EOF), por ter a melhor documentação do processo. Tanto por suas características inerentes, isto é, vislumbrar tornar estatísticas de femicídio de dezenas de países comparáveis. A decisão se justifica por este ser o mesmo desafio que enfrentamos em um país continental como o Brasil, em que as estruturas da segurança pública e da justiça, por características históricas próprias, apresentam grande autonomia estadual, em oposição ao que se verifica em áreas como a saúde, que atualmente apresenta sistema de informações maduro em que a União exerce papel de coordenação proeminente.

Verificou-se que, em regra, busca-se que um Observatório de Femicídio tenha por escopo, ao menos, duas atividades: a) Produção de estatísticas de femicídio; e b)

Análise qualitativa dos casos de feminicídio. Em que a primeira delas pode ser considerada o cerne da atuação do Observatório e realizada de forma contínua, com vistas a fornecer como produto à sociedade dados mais qualificados de feminicídio, comparáveis nacional e internacionalmente. Por outro lado, a segunda atividade, a ser realizada em ciclos plurianuais, visa a identificar os fatores de risco que aumentam a chance de feminicídio e avaliar eventuais lacunas no acesso aos serviços públicos e na sua atuação para evitar a escalada da violência que culmina com o feminicídio.

Figura 4- Quadro-Resumo do Modelo Lógico da Ação de implementação de Observatórios de Femicídio nos Estados



Fonte: Elaboração própria

Dessa forma, a partir da identificação dos recursos e insumos necessários ao funcionamento dos Observatórios de Femicídio nos estados, passou-se à segunda etapa, a elaboração das diretrizes para o desenho de uma ação governamental da União com vistas a fomentar sua implementação. Para tanto, utiliza-se como ferramenta, novamente, o Modelo Lógico para demonstrar, de forma visual, as relações entre os resultados e o impacto pretendidos e as atividades e os produtos que devem ser materializados para os alcançar, bem como os recursos que deverão ser disponibilizados.

O Quadro-resumo do Modelo Lógico do funcionamento da proposta de ação para fomento da implementação de dois projetos-piloto de Observatórios de Femicídio é apresentado na Figura 4. Cumpre salientar que optou-se por separar as implementações dos dois Observatórios em resultados de curto prazo distintos para ressaltar a importância de se deixar em aberto a possibilidade de construção de modelos conforme acordo com os parceiros de implementação. O Brasil é um país diverso, de modo que acreditamos que, especialmente na implementação de projetos-piloto, essa diversidade deve ser considerada para efeitos de avaliação de possibilidades para a futura expansão do projeto a todo o país.

### **Resultados e Impacto**

Assim como a implementação de Observatório de Femicídio, em nível estadual, a ação de apoio a sua implementação em nível federal pretende, em última instância, contribuir para a redução da prevalência do femicídio e de outros tipos de violência contra mulheres em nossa sociedade. Mas, para alcançar tal finalidade, tem por objetivos, primeiramente, a implementação de dois projetos-piloto de Observatórios de Femicídio estaduais, de modo que, a partir de tal experiência, possa fomentar a implementação desses observatórios em todas as Unidades da Federação.

O funcionamento de tais observatórios em cada estado forneceria estatísticas de femicídio qualificadas, comparáveis nacional e internacionalmente. Traria elementos para entendimento dos fatores de risco relacionados ao femicídio em cada uma das Unidades da Federação, bem como auxiliaria a diagnosticar, em cada uma delas, as possíveis lacunas na oferta ou no funcionamento de serviços públicos. Maior qualidade de dados de femicídio auxiliará na identificação de fatores determinantes de acesso e utilização de serviços públicos e permitiria entender melhor eventual subnotificação nos registros relacionados a outros tipos

de violência contra mulheres, como ocorrências policiais, notificações de agravo de violência doméstica etc.

### **Produtos e Atividades**

Conforme discutido no início dessa seção, a ação governamental, em âmbito nacional, a ser gerenciada pelo Ministério da Mulher, deve ter por escopo a disponibilização de recursos e insumos necessários à implementação dos Observatórios de Femicídio estaduais. Como discutido quando tratamos do Modelo Lógico do funcionamento dos Observatórios de Femicídio (Figura 3), foram elencados os insumos ou recursos essenciais à implementação desses observatórios. Assim, acreditamos que qualquer ação governamental nacional com vistas à sua implementação deve cuidar de assegurar uma redução de custos para sua disponibilização.

Portanto, os processos e atividades propostos buscam dar respostas às seguintes questões:

1. **Metodologia para a produção de dados** – Serão considerados apenas os casos de feminicídio, ou serão abrangidos todos os homicídios de mulheres? Quais são as variáveis que integrarão a base de dados de feminicídio? A experiência internacional mostra que a construção de estatísticas de feminicídio deve agregar dados além dos dados básicos da ocorrência, como data, hora e localidade. Para que se agregue maior valor ao potencial de análise, é preciso coletar uma série de dados adicionais, relacionados à(s) vítima(s), ao perpetrador, à relação entre eles, a fatores situacionais e informações de contexto. Onde conseguir tais dados?
2. **Metodologia para a análise qualitativa** – Qual seria a periodicidade da análise? Quais os métodos para se obter as informações necessárias? Análise documental de processos, ou de inquéritos criminais? Realização de entrevistas em profundidade com amigos e familiares ou profissionais de serviços públicos que tiveram contato com a vítima? Qual o quadro de referência interpretar tais informações? Quais capacidades seriam necessárias à pessoa que realizaria tal análise? Ou seria necessária a composição de uma equipe multidisciplinar? Qual seria o vínculo dessa(s) pessoa(s) com o Observatório?

3. **Acesso às informações** – Onde conseguir as informações necessárias tanto à produção de estatísticas quanto à análise qualitativa dos casos de feminicídio? Quais estão disponíveis? Quais precisam de acordos específicos para serem coletadas?
4. **Gestão de dados** – Que ferramenta se utilizaria para o registro das novas estatísticas? Como seriam consolidadas nacionalmente? Como seriam tornadas públicas? Há necessidade de se contratar ferramentas para análise qualitativa? Os relatórios de análise qualitativa seriam disponibilizados a quem? De que forma? Os Observatórios teriam uma página na internet específica para divulgação de seus produtos? Quem seria responsável por sua hospedagem, o ministério ou cada um dos estados? Haverá um “Portal Modelo”? Como assegurar a segurança e confidencialidade desses dados sensíveis?
5. **Recursos humanos qualificados** - Quantas pessoas seriam necessárias para realizar a atividade de produção de dados, e a análise qualitativa dos casos de feminicídio? Quais capacidades deverão dominar? Qual é a melhor forma de assegurar a disponibilidade desse recurso?
6. **Parcerias com atores estratégicos** – Parcerias poderiam auxiliar no acesso aos recursos e insumos necessários? Que atores deveriam ser procurados? Qual a melhor forma para cada uma dessas parcerias?
7. **Aprendizado com a experiência** – Como mensurar o desempenho do Observatório? Como se aprenderá com a experiência para a aprimorar? E para a expandir a outros estados, se tiver sucesso?

Diante de tais considerações, propomos que a ação de apoio à implementação de Observatórios de Feminicídio estaduais englobe o funcionamento de ao menos três atividades a serem desempenhadas pelo Ministério da Mulher:

- I. **Coordenação das metodologias para análise de casos de feminicídio e produção de estatísticas** – atividade que inclui a elaboração de propostas para as metodologias tanto de produção de estatísticas a partir dos casos de feminicídio quanto da análise qualitativa desses casos, bem como coordenar e avaliar sua disseminação, utilização e necessidade de aperfeiçoamento a partir da materialização dos trabalhos dos Observatórios. Essa atividade teria por foco, portanto, a disponibilização dos recursos/insumos 1 e 2 da enumeração anterior e, por ter um viés mais acadêmico, poderia ser realizada preferencialmente mediante parceria(s) com universidade(s);

- II. **Apoio à implementação e ao funcionamento dos Observatórios de Femicídio** – atividade que teria um viés mais prático, relacionado mais diretamente à materialização da implementação dos Observatórios em seus aspectos práticos, como prover capacitação e suporte para o uso das metodologias desenvolvidas, para mapear e firmar os acordos para acesso aos dados necessários, em nível regional e local, e para gestão de dados sensíveis. Deve englobar, também, a proposição e provimento de recursos mínimos para funcionamento dos Observatórios, sejam humanos ou tecnológicos. Essa atividade, portanto, pode ser considerada o cerne da atuação do **Ministério** pois, além de contribuir para a disponibilização dos recursos/insumos 1 e 2, com a realização das capacitações e disponibilização do suporte para o uso das metodologias desenvolvidas ainda abrange a disponibilização dos recursos/insumos 3, 4, 5 e 6;
- III. **Monitoramento e Avaliação da Ação de Implementação dos Observatórios de Femicídio** – atividade que tem por objetivo a execução de um Plano de Monitoramento e Avaliação, que deve ser inerente a qualquer intervenção pública desde a fase de desenho, mas que ganha especial relevância para o caso em tela, por se tratar da implementação de projetos-piloto. Essa atividade, portanto, preocupa-se, principalmente, com a disponibilização do recurso/insumo 7. Tendo em vista que o monitoramento e a avaliação devem ter por escopo também a atuação do Ministério, idealmente poderia contar com participação externa, seja mediante parceria com órgãos de controle, ou universidade(s), seja via contratação de consultoria externa.

Postas essas informações iniciais, passemos a detalhar o funcionamento das atividades propostas.

#### *Coordenação das metodologias para análise de casos de feminicídio e produção de estatísticas*

A primeiro passo necessário à atividade a ser tratada, por fundamentar conceitualmente toda a Ação, diz respeito à criação de modelos iniciais para as metodologias tanto para a produção de novas estatísticas de feminicídio quanto da análise qualitativa dos casos. Cumpre salientar que o termo “modelos iniciais” está intimamente relacionado com o fato de essa Ação

ter por objetivo a implementação de projetos- piloto de dois Observatórios. Portanto, talvez sua revisão posterior à luz da realidade de seu funcionamento seja mais importante do que a definição preliminar das metodologias a serem empregadas idealmente pelos Observatórios.

Acreditamos, portanto, que as metodologias empregadas nunca devam deixar de ser objeto de revisão, fruto do desenvolvimento tanto da teoria quanto da prática com a análise dos casos de feminicídio, no Brasil e no mundo. Contudo, podemos e devemos levar em consideração alguns trabalhos já realizados, que podem auxiliar na elaboração de metodologias iniciais, tanto para produção de novas estatísticas quanto para análise qualitativa dos casos de feminicídio.

Nesse diapasão, a primeira questão que se deve considerar é qual deve ser o objeto de análise do Observatório. Vimos que os dados relativos a registros de crimes identificados como feminicídio pelos sistemas de segurança pública apresentam muita discrepância entre as Unidades da Federação no que diz respeito ao percentual de feminicídios em relação ao total de homicídios de mulheres. No ano de 2020, o sistema de segurança pública do Ceará informou o registro como feminicídio de 8,2% dos casos de homicídios/assassinatos de mulheres no estado. No mesmo período, no estado do Mato Grosso, a informação obtida do sistema de segurança pública indica que os feminicídios respondiam, em 2020, por 59,6% dos casos de homicídios/assassinatos de mulheres. (FBSP, 2021a) <sup>13</sup>

A divisão de responsabilidades entre entes federativos prevista na Constituição Federal de 1988 concede grande autonomia aos funcionamentos dos sistemas de segurança pública e de justiça dos estados (MARTINS, de FARIA, RIBEIRO, & COSTA, 2022). São sistemas que estão diretamente relacionados à identificação e registro do feminicídio como circunstância qualificadora do tipo penal de homicídio, e que, embora estejam sujeitos a um Código Penal nacional, podem adotar diferentes procedimentos para investigação e processo desses casos. Como consequência, enquanto algumas estruturas de segurança pública poderiam, em tese, registrar inicialmente como feminicídio todos os casos de homicídios/assassinatos de mulheres,

---

<sup>13</sup> Tal discrepância, embora possa estar relacionada a diferenças nos índices de prevalência dos diferentes tipos de violência contra mulheres em cada um dos estados, provavelmente está mais relacionado ao emprego de diferentes procedimentos de investigação dos casos de feminicídio. Em algumas Unidades da Federação, opta-se por registrar inicialmente qualquer caso de homicídio/assassinato de mulher como feminicídio e depois se reclassificar como homicídio, caso não se encontre elementos para sustentar a qualificadora de feminicídio. Procedimento condizente com as *Diretrizes Nacionais Feminicídio – Investigar, processar e julgar com perspectiva de gênero as mortes violentas de mulheres*, documento publicado, em 2016, pela Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres, em parceria com a ONU Mulheres Brasil. (SNPM/PR, 2016)

estruturas similares em outros estados poderiam registrar o feminicídio apenas no final do decurso da investigação policial.

Diante de tal contexto, acreditamos que todos os homicídios/assassinatos de mulheres registrados pelo sistema de segurança pública devam passar pelo escrutínio do Observatório de Feminicídio, de forma que esse registro possa auxiliar a entender eventuais discrepâncias entre os níveis de feminicídio apresentados por diferentes estados. Esta avaliação servirá, inclusive, para avaliar tanto os procedimentos de investigação de feminicídio, quanto a própria metodologia do Observatório. Deve-se frisar que tal avaliação não deve ter cunho de responsabilização de agentes, como seria papel da corregedoria, mas de aperfeiçoar os processos de investigação em todo o país.

O segundo ponto a ser levantado é referente a quais variáveis deverão constar dessa nova base de dados de feminicídio com vistas a alcançar os resultados almejados, isto é, fornecer informações capazes de auxiliar na prevenção de novos casos de feminicídio e mesmo de outros casos de violência.

Para tanto, destaca-se a publicação *Measuring femicide in the EU and internationally: an assessment*, do *European Institute for Gender Equality - EIGE*. Este relatório apresenta uma visão abrangente das definições, sistemas de coleta de dados, metodologias e variáveis na coleta de dados sobre feminicídio, utilizadas ao redor do mundo e descreve se, e como, atores globais e nacionais têm buscado: (EIGE, 2021b)

- a) definir legalmente o crime de feminicídio; e
- b) construir indicadores com base em variáveis de comum acordo para identificar o feminicídio.

Acreditamos que tal referência pode ser aplicada ao se refletir acerca da composição de variáveis que integrarão uma nova base de dados de feminicídio a serem produzidos a partir do trabalho realizado pelos Observatórios dos Feminicídio. O desenho da proposta ora apresentada se inicia, portanto, com a análise de questões normativas e institucionais especificamente brasileiras.

No que concerne aos aspectos normativos, no Brasil, o crime de feminicídio foi tipificado como uma circunstância qualificadora do homicídio, por intermédio da publicação da Lei nº 13.104, de 9 de março de 2015, que alterou o Código Penal. O feminicídio, então, passou a ser identificado legalmente como um homicídio praticado “contra a mulher por razões da condição do sexo feminino”. Essas razões existem, segundo a Lei, quando o crime envolve:

a) violência doméstica e familiar; e/ou b) menosprezo ou discriminação à condição de mulher. A Lei também define circunstâncias agravantes da pena quando o crime for praticado: a) durante a gestação ou nos três meses posteriores ao parto; b) contra pessoa menor de 14 anos, maior de 60 anos, ou com deficiência; c) na presença de descendente ou de ascendente da vítima. (BRASIL, 2015)

A partir da análise do texto legal, podemos afirmar que a primeira variável a ser considerada é o tipo de feminicídio. Atualmente, métodos para a identificação de feminicídios em contexto de violência doméstica e familiar têm encontrado maior consenso no Brasil, uma vez que remete à associação com o perpetrador, seja ele o companheiro íntimo, atual ou pregresso, seja um familiar da vítima. Contudo, a identificação de feminicídios assim identificados por se darem em razão de menosprezo ou discriminação à condição de mulher ainda se mostra um grande desafio, e não apenas no Brasil.

Diante de tal contexto, acreditamos que a consideração da classificação dos tipos de feminicídio apresentada pelo *European Institute for Gender Equality* (EIGE, 2021b), pode auxiliar-nos nessa discussão. Em resumo, discute-se que a classificação dos tipos de feminicídio pode ser articulada em torno do contexto em que ocorrem, quais sejam:

- a) **Contexto Político** – quando o homicídio se conecta à ação de grupos políticos, ou outros grupos organizados, contrários ao empoderamento das mulheres, ou, ainda, à violência do Estado, ou a sua omissão.
- b) **Contexto Social e/ou cultural** – quando o assassinato tem relação com a percepção de desobediência ou transgressão de normas e crenças culturais, em especial aos papéis tradicionais de gênero e normas sexuais.
- c) **Contexto Criminal** – assassinatos cometidos que têm relação com outros crimes organizados, por exemplo, tráfico de seres humanos ou exploração sexual.
- d) **Contexto Sexual** – assassinato de mulher por violência sexual ou vinculado a atos que possam ser definidos como de natureza sexual (com exclusão daqueles perpetrados por um parceiro).
- e) **Contexto Interpessoal** – homicídio relacionado a uma relação de poder desigual com o perpetrador com quem convive, dentro de uma parceria íntima, familiar e fora da família.

Cumprе salientar que, por vezes, pode ser verificada uma sobreposição desses contextos. O assassinato de uma mulher em situação de exploração sexual, por exemplo, pode

perpassar razões que remetem tanto ao contexto sexual, quanto ao criminal, ou ainda o social e/ou cultural. Já o homicídio de uma mulher por seu parceiro íntimo, ou por um familiar, além de se relacionar a um contexto interpessoal, pode apresentar aspectos relativos ao contexto social e/ou cultural, tendo em vista que a violência pode ser consequência de uma não-conformidade a papéis tradicionais de gênero e normas sexuais, de modo que é preciso que se busque uma classificação em que essas categorias sejam, ao máximo possível, excludentes.

Nesse contexto, devemos atentar que a operacionalização de categorias de feminicídios para fins estatísticos, assim como de qualquer variável, deve buscar uma racionalização pautada na viabilidade dos custos de coleta das informações necessárias à sua produção. A definição das variáveis deve, ainda, ter por foco a capacidade de subsidiar a proposição e implementação de políticas de prevenção ao feminicídio e a outros tipos de violência contra mulheres.

Como visto, iniciativas ao redor do mundo relacionadas à qualificação dos dados de feminicídio buscam agregar, aos dados básicos do crime (data e hora da ocorrência e sua localidade), outras informações a ele relacionadas, como características da vítima, existência de outras vítimas, características do perpetrador e sua relação com a vítima, bem como fatores situacionais e informações de contexto. (SCHRÖTTLE, et al., 2021)

Dessa forma, antes de se elaborar uma proposta preliminar de um rol de variáveis descritivas que devem ser coletadas pelos Observatórios de Feminicídio acerca de todos os casos de homicídios de mulheres ocorridos na Unidade da Federação, é preciso pensar nos indicadores que serão produzidos a partir dessas variáveis. Isso porque a construção de indicadores a partir das variáveis coletadas facilita o monitoramento do problema ao longo dos anos e, ainda, permite a comparação com indicadores produzidos por outros estados e mesmo países.

Para tanto, em primeiro lugar, é preciso se levar em consideração o que já há de informação relativa aos feminicídios sendo produzida no país. Nesse ponto, cumpre salientar a atuação do Fórum Brasileiro de Segurança Pública – FBSP, que vem publicando, já há alguns anos, dados referentes ao feminicídio coletados junto às Secretarias de Segurança Pública, ou órgãos similares, nos estados. (FBSP, 2021a) Afirma-se, então, que a produção dos mesmos indicadores pelos Observatórios será importante para se acompanhar, em um espaço mais curto de tempo, o impacto do funcionamento do Observatório na produção de dados relativos ao feminicídio.

Como discutido no âmbito da seção Diagnóstico do Problema, os dados relativos a registros de crimes identificados como feminicídio pelos sistemas de segurança pública apresentam muita discrepância entre as Unidades da Federação no que diz respeito ao percentual de feminicídios em relação ao total de homicídios de mulheres.

Outro indicador relevante para acompanhar a evolução histórica dos feminicídios de mulheres é aquele referente aos homicídios de mulheres em residência. Esse indicador tem sido utilizado como proxy para monitoramento dos casos de feminicídio em outra publicação periódica do Fórum Brasileiro de Segurança Pública FBSP, realizada em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, o Atlas da Violência. No âmbito de tal publicação, em lugar de se fazer um levantamento de registros de homicídios de mulheres e feminicídios junto aos sistemas de segurança pública estaduais, são analisados os registros de homicídios constantes do Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM), do Ministério da Saúde.

Mais especificamente, a edição do Atlas, publicada em 2021, traz a análise dos registros de homicídios de mulheres dentro e fora da residência, entre os anos de 2009 e 2019. Isso porque

[...]tendo em vista que a literatura internacional reconhece que a maior parte dos homicídios cometidos dentro de casa são de autoria de pessoas conhecidas da vítima (CERQUEIRA, 2015), os homicídios femininos ocorridos nas residências foram utilizados como proxy dos feminicídios. (FBSP, 2021b, p. 41)

Mostra, por exemplo, que a taxa de homicídios dentro da residência tem se mantido estável no país, com 2009 apresentando a taxa de 1,1 homicídios por 100 mil mulheres, frente 1,2, em 2019. Por outro lado, houve uma redução significativa da taxa de homicídios de mulheres fora da residência no período, que passou de 3,2, em 2009, para 2,3 homicídios por 100 mil mulheres, em 2019.

A utilização de tal proxy permite uma análise, mesmo que aproximada, mais longa dos crimes de feminicídio no país. Sua produção, também pelos Observatórios de Feminicídio, pode servir para avaliar tanto a validade da proxy quanto o funcionamento dos próprios observatórios.

Outra análise trazida pelo Atlas da Violência diz respeito à análise da distribuição dos homicídios de mulheres por raça, mostrando que, em 2019, entre as mulheres negras (pretas + pardas), a taxa de mortalidade por 100 mil habitantes foi de 4,1; por outro lado, entre as

mulheres não negras essa taxa foi de 2,5 (FBSP, 2021b). Portanto, é importante incorporar aos indicadores ora propostos também um recorte racial.

Cumprе salientar que há uma defasagem de dois anos na disponibilização dos dados da saúde relacionados a esses homicídios. E, ainda, que já se apresentaram razões para que os observatórios tenham por escopo todos os casos de homicídio de mulheres ocorridos no estado. Enfatizamos, pois, que o indicador de homicídios de mulheres em residência deverá ser produzido pelo Observatório de Femicídio, a partir dos dados descritivos do caso de feminicídio coletados para a base de dados.

Além desses indicadores, é preciso, ainda, a inclusão de indicadores associados à previsão legal do feminicídio como forma de auxiliar na avaliação do impacto da legislação na prevenção desse tipo de crime. Tal avaliação poderia servir de subsídio para a eventual necessidade de se aprimorar os esforços para materialização dos objetivos do marco jurídico, ou mesmo para o aprimoramento da própria legislação.

Diante disso, cumprе salientar que, a partir da publicação da Lei do Femicídio, o Código Penal Brasileiro, em seu Art. 121, elenca o feminicídio como circunstância qualificadora do homicídio quando este se dá contra a mulher por razões da condição do sexo feminino. E que dispõe que essas razões estão configuradas quando o crime envolve: “I - violência doméstica e familiar; II - menosprezo ou discriminação à condição de mulher”. (BRASIL, 2015)

Verifica-se, contudo, que as razões trazidas pelos incisos citados não são necessariamente excludentes. Mesmo os homicídios de mulheres em contexto de violência doméstica e familiar podem envolver, em maior ou menor medida, o menosprezo ou discriminação à condição de mulher. Além disso, verifica-se, no âmbito da literatura internacional, uma especial atenção aos crimes perpetrados por parceiros íntimos das vítimas, atuais ou pretéritos. Em alguns países, os indicadores de feminicídio são restritos aos dados de homicídios de mulheres perpetrados por parceiros ou ex-parceiros íntimos. (EIGE, 2021b)

Nesse contexto, é importante salientar que tal foco nos feminicídios perpetrados por parceiros íntimos, atuais ou pretéritos, justifica-se pelo fato de que estratégias de atuação pública podem ser mais adequadas à prevenção desses crimes. Enquanto outras estratégias de ação podem ser mais adequadas para prevenir feminicídios perpetrados por outros familiares, ou por pessoas fora do contexto de convivência doméstica e familiar.

Outro ponto da legislação acerca do crime de feminicídio para o qual devemos também atentar diz respeito às suas circunstâncias agravantes que preveem o aumento de 1/3 a metade da pena, quais sejam:

- a) Durante a gestação ou até três meses após o parto;
- b) Contra pessoa menor de 14 anos;
- c) Contra pessoa maior de 60 anos;
- d) Contra pessoa com deficiência;
- e) Na presença de descendente da vítima;
- f) Na presença de ascendente da vítima.

Diante de tais considerações, o Quadro 1 apresenta um resumo esquemático dos indicadores propostos para o monitoramento do problema do feminicídio em nossa sociedade. Indicadores que, a partir da composição de uma série histórica, permitirão também avaliar a efetividade das ações de prevenção ao feminicídio implementadas.

Quadro 1 - Rol de indicadores propostos para monitoramento dos crimes de feminicídio

<b>Grupo 1 - Indicadores relacionados homicídios de mulheres.</b>	
<b>Indicador</b>	<b>Regra de cálculo</b>
HomM - Homicídios de Mulheres	número absoluto de homicídios de mulheres no estado, no ano
HomMR - Homicídios de mulheres em residência	número absoluto de homicídios de mulheres em residência, no estado, no ano
HomMFR - Homicídios de mulheres fora da residência	número absoluto de homicídios de mulheres fora da residência, no estado, no ano
TxHomM - Taxa de Homicídios de Mulheres	número de homicídios registrados, por 100 mil mulheres residentes no estado, no ano
TxHomMR - Taxa de homicídios de mulheres em residência	número de homicídios registrados em residência, por 100 mil mulheres residentes no estado, no ano
TxHomMFR - Taxa de homicídios de mulheres fora da residência	número de homicídios registrados fora da residência, por 100 mil mulheres residentes no estado, no ano
<b>Grupo 2 - Indicadores relacionados aos feminicídios de mulheres.</b>	
<b>Indicador</b>	<b>Regra de cálculo</b>
Fem - Feminicídios	número absoluto de feminicídios registrados no estado, no ano
FemPI - Feminicídios por parceiro íntimo	número absoluto de feminicídios perpetrados por parceiros íntimos (atuais ou pretéritos) registrados no estado, no ano
FemMF - Feminicídios por membros da família	número absoluto de feminicídios perpetrados por membros da família, exceto parceiros íntimos, registrados no estado, no ano
FemFCDM - Feminicídios fora do contexto doméstico ou familiar	número absoluto de feminicídios perpetrados por pessoas que não sejam parceiros íntimos ou familiares registrados no estado, no ano
TxFem - Taxa de Feminicídios	número de registros de feminicídio, por 100 mil mulheres residentes no estado, no ano
TxFemPI - Taxa de feminicídios por parceiro íntimo	Número de feminicídios perpetrados por parceiros íntimos (atuais ou pretéritos) registrados, por 100 mil mulheres residentes no estado, no ano
TxFemMF - Taxa de feminicídios por membros da família	número de feminicídios perpetrados por membros da família registrados, por 100 mil mulheres residentes no estado, no ano
TxFemFCDM - Taxa de feminicídios fora do contexto doméstico ou familiar	número de feminicídios perpetrados por pessoas que não sejam parceiros íntimos ou familiares registrados, por 100 mil mulheres residentes no estado, no ano
<b>Grupo 3 - Indicadores gerais de controle.</b>	
<b>Indicador</b>	<b>Regra de cálculo</b>
RelFemHomM - Percentual Feminicídios/Homicídios de mulheres	Relação percentual entre o número absoluto de feminicídios e o número absoluto de homicídios de mulheres registrados no estado, no ano.
RelFemHomMR - Percentual Feminicídios/Homicídios de mulheres em residência	Relação percentual entre o número absoluto de feminicídios e o número absoluto de homicídios de mulheres, em residência, registrados no estado, no ano.
<b>Categorias para desdobramento dos indicadores.</b>	
<b>Categoria</b>	<b>Objetivo</b>

<b>Por faixa etária</b>	Permitir o desdobramento dos indicadores por faixa etária. Para o cálculo das taxas são usadas as projeções de população feminina dos estados por faixa etária <sup>14</sup> . Especial atenção deve ser dada a duas faixas específicas: menor de 14 anos e maior que 60 anos, tendo em vista que são circunstâncias agravantes do feminicídio previstas na legislação.
<b>Por raça/cor</b>	Permitir o desdobramento dos indicadores por raça. Obs.: Para o cálculo das taxas, o sistema SIDRA (Tabela 6408), do IBGE, traz os dados da população feminina, por ano, de cada Unidade da Federação, total e por cores ou raça: branca, preta e parda <sup>15</sup> . Contudo, os dados se encontram defasados no que diz respeito ao ano, sendo que o último dado disponível se refere ao ano de 2019 (Consulta realizada em junho de 2022).
<b>Com deficiência</b>	Permitir o desdobramento dos indicadores pelo status de deficiência. Obs.: Para o cálculo das taxas, o sistema SIDRA (Tabela 3425), do IBGE, traz os dados da população feminina de cada Unidade da Federação, total e por deficiência permanente <sup>16</sup> . Contudo os dados são referentes ao Censo Demográfico realizado no ano de 2010.
<b>Por vítima gestante ou até três meses após o parto</b>	Permitir o desdobramento dos indicadores pelo status de deficiência. Obs.: Para o cálculo das taxas, o sistema SIDRA (Tabela 2612), do IBGE, traz os dados de nascidos vivos em cada Unidade da Federação <sup>17</sup> . O Ministério da Saúde faz uma estimativa de mulheres grávidas no estado, no ano para fins de cálculo de beneficiárias do Programa Auxílio Brasil (110% do número de nascidos vivos no estado, no ano) <sup>18</sup> .
<b>Na presença de descendentes ou ascendentes da vítima</b>	Permite o desdobramento dos feminicídios por aqueles que foram perpetrados na presença de filhos (as) ou pais das vítimas. Obs.: para cálculo das taxas relativas utilizar-se-á a população feminina total do estado.

<sup>14</sup> <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9109-projecao-da-populacao.html?=&t=resultados>

<sup>15</sup> <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6408>

<sup>16</sup> <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/3425>

<sup>17</sup> <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/2612>

<sup>18</sup> [http://189.28.128.100/dab/docs/portaldab/documentos/calculo\\_estimativa\\_gestantes.pdf](http://189.28.128.100/dab/docs/portaldab/documentos/calculo_estimativa_gestantes.pdf)

Cumpra salientar que esse rol de indicadores não pretende ser exaustivo. A priori, pode-se imaginar a possibilidade de se desdobrar os indicadores relativos a feminicídios fora do contexto de convivência doméstica e familiar em outras subcategorias, como resultantes de atos de violência sexual, ou relacionados a atividades de exploração sexual ou a outros tipos de crime organizado, ou, ainda, à violência política contra mulheres. Contudo, acreditamos que a necessidade de tal desdobramento deve ser avaliada diante da realidade operacional de cada Observatório.

Portanto, o rol de indicadores proposto leva em consideração a definição legal vigente, o histórico de indicadores já produzidos no país e leva em consideração os esforços de produção e análise de dados de feminicídio ao redor do mundo e tem por foco servir de subsídio para a implementação e aprimoramento de políticas públicas de prevenção ao feminicídio e a outros tipos de violência contra mulheres.

Contudo, não é possível gerar todos esses indicadores e desdobramentos analíticos propostos a partir dos dados atualmente disponíveis ou, ao menos, a partir daqueles disponibilizados por uma única fonte. Por isso, afirma-se que cumpriria aos Observatórios, também, a coleta de dados relacionados às variáveis descritivas de cada caso de homicídio de mulheres registrado pelo sistema de segurança pública. Assim, propomos que a nova base de dados de feminicídio seja composta de um conjunto mínimo de variáveis descritivas, em conformidade com os tipos elencados no Quadro 2.

Quadro 2 - Rol de variáveis descritivas dos casos de homicídios de mulheres

Categoria	Variáveis
<b>Características da vítima</b>	Dados Sociodemográficos: <b>Idade</b> <b>Estado civil</b> <b>Escolaridade</b> <b>Profissão</b> <b>Status ocupacional</b> <b>Renda</b> <b>Cor/raça</b> <b>Naturalidade</b> <b>Nacionalidade</b> Fatores de risco presentes: <b>Intoxicação</b> <b>Grávida ou parto há até três meses</b> <b>Orientação sexual ou identidade de gênero</b> <b>Vítima de abuso sexual</b> <b>Atividade de prostituição, ou vítima de exploração sexual</b> <b>Filho(a)(s) oriundo(a)(s) de outro(s) relacionamento(s)</b> <b>Ativismo político ou social</b>
<b>Características do(s) perpetrador(es)</b>	Número de perpetradores Dados Sociodemográficos: <b>Idade</b> <b>Sexo</b> <b>Estado civil</b> <b>Escolaridade</b> <b>Profissão</b> <b>Status ocupacional</b> <b>Renda</b> <b>Cor/raça</b> <b>Naturalidade</b> <b>Nacionalidade</b> Fatores de risco presentes: <b>Intoxicação</b> <b>Histórico de violência contra mulheres</b> <b>Histórico de outros tipos de ações violentas</b> <b>Membro de grupos paramilitares ou armados</b>

	<b>Membro de forças armadas civis ou militares</b>
<b>Relação entre vítima e perpetrador(es)</b>	Parceiro Íntimo: <b>Parceiro íntimo atual</b> <b>Ex-parceiro íntimo</b> <b>Coabitação</b> Membro da família: <b>Pai ou mãe</b> <b>Outros membros da família</b> Amigo ou conhecido da família Amigo ou conhecido da vítima Relação de cuidado (médico, enfermeiro, cuidador etc.) Colega de trabalho ou relação de negócios Figura de autoridade (supervisor, empregador, professor, policial etc.) Desconhecido
<b>Circunstâncias do assassinato</b>	Local do assassinato <b>Residência</b> <b>Via pública</b> <b>Outros locais</b> <b>Ignorado</b> Histórico de violência doméstica da vítima <b>Relacionamento com o perpetrador</b> <b>Outro relacionamento</b> Presença de descendente da vítima Presença de ascendente da vítima Serviços acionados pela vítima <b>Disque 190 – Polícia Militar</b> <b>Registro de boletim de ocorrência – Polícia Civil</b> <b>Notificação de Agravo (SINAN)</b> <b>Medida(s) Protetiva(s) vencida(s)</b> <b>Medida(s) Protetiva(s) vigente(s)</b> Parte das atividades do crime organizado
<b>Características da morte</b>	Uso de arma de fogo Estrangulamento Desaparecimento Abuso sexual Degradação/mutilação do corpo da vítima Incitação ao suicídio

Por fim, no que concerne à metodologia para a produção de estatísticas relacionadas ao feminicídio, é preciso se levar em consideração aspectos relativos à operacionalização da metodologia ora proposta. Acreditamos, a priori, que a produção dos dados relativos às variáveis descritivas apresentadas no Quadro 2 deve se limitar aos dados coletados por órgãos da rede de atendimento a mulheres em situação de violência, como polícias militares e civis, organizações de saúde ou de assistência social, ministério público ou justiça.

Cumpriria aos Observatórios, pois, uma atuação mais focada na articulação de que todas essas informações sejam consideradas e informadas, na medida do possível, ainda da fase de inquérito policial relacionados a todos os homicídios de mulheres e, ainda, focada na produção dos indicadores elencados no Quadro 1, e sua análise com vistas a avaliar a evolução dos resultados alcançados pelas políticas de prevenção ao feminicídio no estado<sup>19</sup>.

Para além da metodologia para a produção e disponibilização de dados quantitativos relacionados aos feminicídios, é preciso que o **Ministério** desenvolva e gere o desenvolvimento coletivo de metodologia para a análise qualitativas dos casos de feminicídio. O objetivo principal desse tipo de análise é alcançar melhor compreensão do feminicídio no estado, fornecendo subsídios para a proposição de recomendações para prevenção de casos de feminicídio e de outros tipos de violência contra mulheres. Contribuindo para o desenho ou aperfeiçoamento de ações do Poder Público com vistas a enfrentar aspectos sociais, culturais, legais e mesmo de falhas na disponibilização de serviços públicos que influenciam na sua ocorrência.

A análise deve levar em conta o nível individual, relacionado à vítima e ao agressor, o relacionamento entre eles, em que fatores de risco são analisados, como separação ou divórcio ou histórico de violência doméstica. Deve envolver a investigação do círculo íntimo em contato com a vítima e o agressor, como familiares e amigos e a comunidade, de modo a investigar de que forma as relações sociais influenciam ou não na violência. É preciso analisar igualmente, como a resposta dos órgãos de segurança pública, justiça, saúde ou assistência social

---

<sup>19</sup> Cumpre salientar, contudo, que essas variáveis sugeridas para a classificação e mensuração do feminicídio precisam ser discutidas pela miríade de atores envolvidas na implementação dos Observatórios de Feminicídio, em especial no que diz respeito à viabilidade de coleta e sua utilidade para subsídio ao aprimoramento das políticas públicas, ao menos em dois momentos: antes da finalização do desenho da ação e após cada ciclo de monitoramento e avaliação do funcionamento dos Observatórios, o que será abordado ao discutirmos as próximas atividades.

possibilitou a redução de riscos, seja na segurança da vítima, seja na punição do agressor. E, por fim, deve-se analisar os casos com a perspectiva das relações dentro de nossa sociedade, ou seja, aspectos sociais e econômicos da mulher, estereótipos de papéis de gênero e valores presentes na sociedade. (SCHRÖTTLE, et al., 2021)

Em razão de sua complexidade, propõe-se que essa atividade seja realizada por equipes multidisciplinares, em ciclos plurianuais, em parceria com universidades ou via contratação de consultorias especializadas. Ofereceria como produto, desta feita, relatórios de análise qualitativa dos casos de feminicídio no estado nos últimos dois ou mais anos. A análise levaria também em consideração as estatísticas de feminicídio produzidas no período e sua relação com outros indicadores relacionados à violência contra mulheres, de modo a orientar medidas para o aprimoramento de serviços com vistas à prevenção de feminicídios e de outras violências contra mulheres, a exemplo de um esforço de radiografia dos casos de feminicídio no Distrito Federal, ocorridos nos anos de 2016 e 2017. (de ÁVILA, MEDEIROS, BORBA, MAGALHÃES, & ZAPPA PASSETO, 2021)

#### *Apoio à implementação e ao funcionamento dos Observatórios de Feminicídio*

Definidas as metodologias preliminares para a produção de estatísticas de feminicídio e para análise qualitativa periódica dos casos de feminicídio no estado, cabe ao Ministério definir as ações de apoio à implementação e ao funcionamento dos Observatórios de Feminicídio. Isto é, quais processos de trabalho devem ser desenvolvidos e disponibilizados aos estados parceiros para a implementação dos Observatórios, de forma que essa atividade apresenta um viés mais prático, em que é possível vislumbrar a necessidade de se desenvolver uma série de produtos e serviços destinados aos parceiros estaduais.

A exemplo do que foi realizado no âmbito da formulação da atividade de coordenação das metodologias, buscamos na literatura e nos documentos oficiais referências de casos de sucesso no fomento, por parte da União, à implementação de estruturas de observatórios em nível estadual e/ou municipal. E elegemos, como fonte dessas referências operacionais, o esforço de implementação dos Observatórios de Despesa Pública - ODP, realizado pela Controladoria-Geral da União. Esses observatórios tinham por objetivo a produção de informações estratégicas acerca de despesas efetuadas com recursos do Governo Federal, a

partir da capacitação humana, da aplicação de metodologia científica comum e uso intensivo de Tecnologia da Informação. A iniciativa alcançou 65 entidades, entre governos estaduais, Tribunais de Contas Estaduais e Municipais e Municípios, que integraram a rede ODP. E teve seu sucesso reconhecido nacional e internacionalmente em passado recente, sendo agraciada com os seguintes prêmios:

- Prêmio TI & Governo 2009 – Categoria: e-Democracia
- Prêmio Conip de Excelência em Inovação na Gestão Pública 2009 – Categoria: melhor projeto de informática pública
- Prêmio Excelência em Governo Eletrônico (e-Gov) 2010 – Categoria: e-Administração
- United Nations Public Service Awards 2011 – Categoria : Avançando na Gestão do Conhecimento Governamental
- Prêmio Conip de Excelência em Inovação na Gestão Pública 2013 – Categoria: Sistemas de Informações Gerenciais e Geográficas – Projeto: Banco de Preço de Referência, da CGU.
- Prêmio Chico Ribeiro de Informação de Custos e Qualidade do Gasto no Setor Público – Categoria: Profissionais – Projeto: Uso de Mineração de Dados e Textos para Cálculo de Preços de Referência em Compras do Governo Brasileiro

Essa experiência nos ajudará a propor, mesmo que preliminarmente, quais ferramentas são necessárias ao envolvimento dos parceiros, bem como a coordenação de seus esforços conjuntos com vistas a alcançar os objetivos pretendidos, mesmo levando em consideração que a descontinuidade, em 2019, da coordenação e fomento da Rede ODP e a posterior migração da página da Controladoria-Geral da União para a plataforma Gov.br tenha limitado o acesso à documentação de referência do programa. Esse problema foi contornado pela realização de entrevista de servidor que desempenhou papel chave na implementação desses Observatórios, pela busca de informações em publicações que trataram do tema e, especialmente, em página dedicada ao tema em página da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil.

Na referida página, constam os documentos de referência produzidos no âmbito do projeto-piloto para a implantação de unidade do Observatório da Despesa Pública no Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, quais sejam: a) Carta Consulta para Adesão à Rede de Observatórios da Despesa Pública; b) Política de Certificação da Rede de Observatórios da Despesa Pública nos Tribunais de Contas; c) Manual de Identidade Visual; e d) Manual

Conceitual e Operacional do Observatório da Despesa Pública Tribunal de Contas – ODP.TC. (ATRICON, 2022)

A Carta Consulta para Adesão à Rede de Observatórios da Despesa Pública dos Tribunais de Contas é um documento mais político e tem o intuito de fornecer informações para a implementação do modelo ODP aos tribunais de contas interessados. Traz, além de informações gerais sobre o funcionamento e características da Rede ODP, a minuta de Acordo de Cooperação Técnica, que contém o compromisso com o compartilhamento de dados, bem como os requisitos mínimos relativos a recursos humanos, à infraestrutura física e a hardware e software disponibilizados à equipe. Além disso, apresenta as etapas para sua implantação, quais sejam: a) Adesão à Carta Consulta e assinatura do Termo de Cooperação Técnica; b) Realização de Seminário para a apresentação da estratégia; c) Implantação da infraestrutura física; d) Certificação dos canais físicos implantados; e) Capacitação dos recursos humanos alocados; f) Realização de estudo em conjunto com o tema Compras Governamentais. (CGU/PR, Carta Consulta para Adesão à Rede de Observatórios da Despesa Pública dos Tribunais de Contas, 2017a)

A Política de Certificação da Rede de Observatórios da Despesa Pública nos Tribunais de Contas, por sua vez, estabelece definições, critérios e a metodologia utilizada para certificação do atendimento aos requisitos da implementação do modelo ODP.TC nos tribunais de contas interessados em adotar a metodologia utilizada pela Rede de Observatórios da Despesas Pública – ODP. E que traz um checklist das recomendações mínimas de infraestrutura, equipe e especificações que deverão ser atendidas; (CGU/PR, 2017d)

Ressalta-se, também, a existência do Manual de Identidade Visual – que traz recomendações, especificações e normas para a utilização da marca do Observatório da Despesa Pública-ODP; (CGU/PR, 2017c) e do Manual Conceitual e Operacional do Observatório da Despesa Pública Tribunal de Contas – ODP.TC – que traz a descrição dos processos de trabalho e das metodologias utilizadas pelos Observatórios de Despesa Pública. Estes documentos, de natureza mais técnica, trazem mais detalhes sobre o modelo de funcionamento do Observatório de Despesa Pública e dos procedimentos integrantes de cada uma das fases do projeto de análise de gasto público: a) iniciação; b) planejamento; c) execução; d) análise; e) apresentação; e f) encerramento. (CGU/PR, 2017b)

Diante de tais considerações, a partir da análise da experiência de implementação de Observatórios de Despesa Pública, podemos elencar a necessidade do Ministério da Mulher

elaborar, ao menos, dois documentos de referência essenciais ao processo de implementação dos Observatórios de Femicídio:

- a) Um documento que tenha por foco vender a ideia da implementação de Observatório de Femicídio, devendo ser direcionado a atores políticos e gestores estaduais de alto nível responsáveis pela tomada de decisão em subsistemas envolvidos no atendimento a mulheres em situação de violência, como segurança pública, saúde, assistência social e justiça, aí incluído o Ministério Público;
- b) Um documento de teor mais técnico, destinado a servir de referência aos profissionais alocados nos Observatórios ou contratados para a realização de análises específicas.

O primeiro documento, de forma similar à Carta Consulta para Adesão à Rede de Observatórios da Despesa Pública (CGU/PR, 2017a), deve, em primeiro lugar, explicar, em linhas gerais, as razões para a implementação do Observatório de Femicídio. Deve orientar acerca dos métodos de trabalho, quantitativo e requisitos de qualificação do pessoal alocado, requisitos de espaço físico para sua instalação, bem como de hardware e software. Deve, também, deixar claro qual parte desses recursos será financiado por intermédio de repasse da União e qual parte caberá aos estados financiar, em contrapartida.

No que diz respeito aos métodos de trabalho, é preciso deixar clara a necessidade de empenho na obtenção de acesso a dados produzidos por diferentes órgãos, vinculados a distintas áreas de atuação governamental, como saúde, assistência social, segurança pública e justiça. Outro ponto a ser destacado diz respeito aos produtos que serão entregues pelo Observatório, com vistas a harmonizar expectativas e assegurar a possibilidade de comparação nacional entre os dados e análises produzidos em cada estado. E, com vistas a operacionalizar todas essas questões, deve trazer, em anexo, minutas de documentos necessários à formalização da parceria, seja este um Acordo de Cooperação Técnica, seja este um Termo de Convênio (acompanhado do respectivo modelo de Plano de Trabalho), em caso de prever repasse de recursos por parte da União.

O segundo documento, por sua vez, a exemplo do Manual Conceitual e Operacional do Observatório da Despesa Pública (CGU/PR, 2017b), deve apresentar caráter mais técnico, destinado a servidores lotados no Observatório ou contratados para a realização de análises específicas. Deve, portanto, buscar definir diretrizes comuns aos processos de trabalho e criar

as condições para a utilização de metodologias comuns por Observatórios de diferentes estados, tanto na produção de estatísticas, quanto na análise de casos de feminicídio.

Este documento, portanto, apresenta dupla função e deve ser elaborado com o intuito de servir de referência tanto ao processo de capacitação, quanto de consulta, para os recursos humanos alocados no Observatório, bem como fonte de informação para aqueles que busquem entender de forma mais profunda o seu funcionamento, como pesquisadores. Deve, portanto, abordar e aprofundar os pontos trazidos no primeiro documento, detalhando as habilidades necessárias a serem desenvolvidas por seus recursos humanos, por exemplo.

Deve, ainda, trazer, em anexos, detalhes das regras de constituição de indicadores e variáveis de interesse e suas categorias, com vistas a dirimir dúvidas e buscar assegurar uniformidade dos dados e análises produzidos. Além de minutas de Termos de Referência para contratação de serviços específicos, como de equipes multidisciplinares para a análise qualitativa periódica dos casos de feminicídio no estado, ou de estatísticos para apoio às atividades cotidianas do Observatório.

Para além da documentação de referência, é preciso que o Ministério da Mulher desenvolva, ainda, um Seminário para envolvimento de tomadores de decisão em nível estadual, e um Curso de Capacitação para os recursos humanos lotados no Observatório. Além de estabelecer estratégias e rotinas de suporte tanto para aqueles envolvidos na costura dos acordos necessários à implementação do Observatório, quanto aqueles responsáveis por tocar suas atividades no cotidiano. Essas estratégias podem passar tanto pela disposição de canais para tirar dúvidas e prestar orientações, quanto pelo estabelecimento de uma agenda de reuniões periódicas entre equipes estaduais e nacionais envolvidas com o projeto.

Adicionalmente, deve-se disponibilizar ferramentas e processos para o registro de estatísticas. Nesse ponto, é preciso atentar para o estabelecimento de rotinas para assegurar a segurança no manejo e guarda de informações ultrassensíveis, nos termos da Lei Geral de Proteção de Dados – LGPD (BRASIL, 2018). Dessa forma, apesar de a ferramenta para registro das estatísticas poder se limitar, em um primeiro momento, a uma planilha, rotinas para a proteção de dados sensíveis deverão ser estabelecidas desde o princípio da manipulação dos dados.

Por fim, cumpre salientar a necessidade de se buscar estabelecer uma relação de parceria no desenvolvimento de documentação e ferramentas. Por se tratar de projetos-piloto, equipes vinculadas aos estados que os receberão podem ser chamadas a participar da criação das versões

preliminares desses documentos e ferramentas e de seu aperfeiçoamento, durante e após o ciclo de implementação dos Observatórios.

#### *Monitoramento e Avaliação da Ação de Implementação dos Observatórios de Femicídio*

Em linhas gerais, a implantação de sistemas de monitoramento e avaliação (M&A) tem por objetivo assegurar as condições para se mensurar a quantidade, qualidade e o alcance do público-alvo por seja na produção de bens, seja na prestação de serviços pelo Poder Público. Visa a possibilitar, ainda, medir os resultados e impactos resultantes desses produtos na alteração da realidade social que pretende transformar e a permitir, em última instância, facilitar a compreensão das causas do bom e do mau desempenho alcançado pelo objeto da avaliação, seja este o próprio Estado, um determinado órgão, uma política pública, um programa, ou uma ação governamental. (MACKAY, 2007)

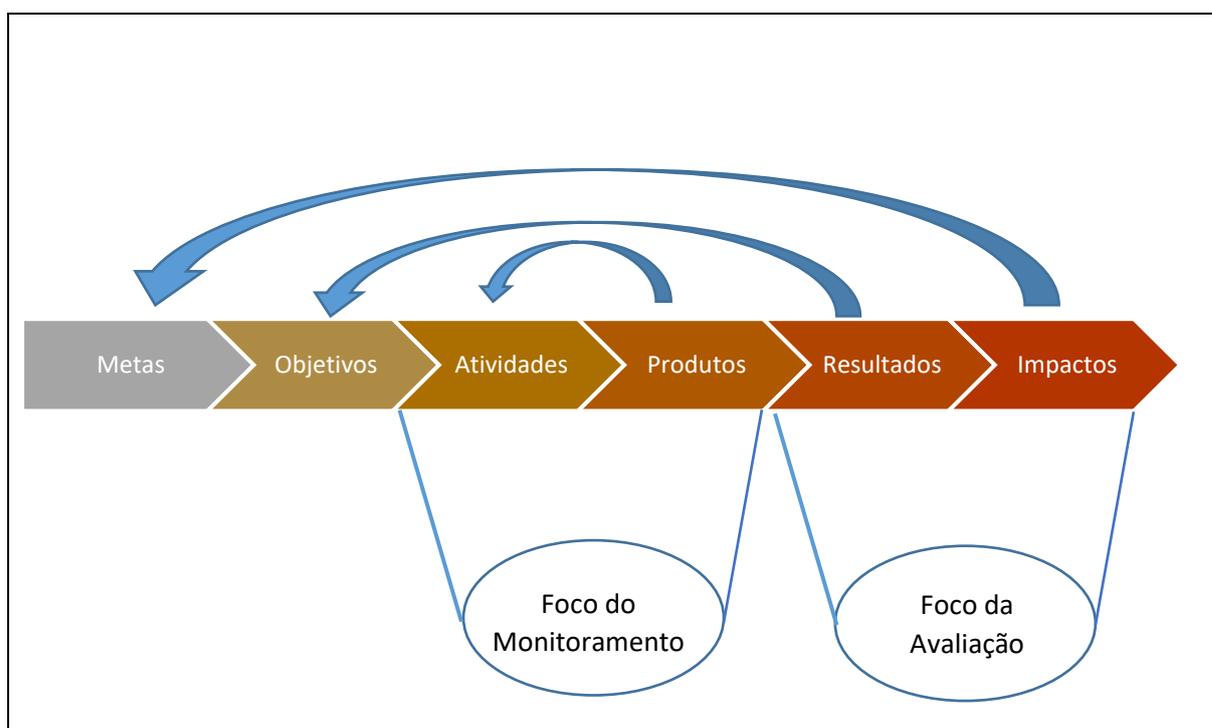
Compreende-se por monitoramento o processo regular e contínuo de coleta, sistematização, análise e disponibilização de informações para acompanhamento do progresso das atividades planejadas, da utilização de recursos e do avanço em direção a metas e objetivos. Tal processo tem por função apoiar a tomada de decisões informadas e aprofundar a transparência interna e externa. Deve ser concomitante às demais atividades da organização, de forma a possibilitar eventuais ajustes e correções em tempo oportuno. Avaliações, por sua vez, são processos em geral retrospectivos, por vezes externos ou independentes, abordando projetos ou ciclos que foram completados. Devem possibilitar o aprendizado com as experiências anteriores e o desenvolvimento de práticas futuras. Costumam ser estruturadas como estudos de caso, assumindo maior rigor metodológico e profundidade analítica em determinados temas ou, ainda, maior abrangência e exaustividade na abordagem de vários aspectos de ciclos de atividades ou processos. (IPEA; CASA CIVIL/PR, 2018)

Existe uma variedade de quadros de referência que podem ser utilizados para subsidiar o desenho de sistemas de monitoramento e avaliação de um projeto. Uma ferramenta amplamente utilizada em todo o mundo é o Modelo Lógico. Essa atenção à estrutura lógica ajuda a esclarecer os objetivos de qualquer projeto, programa ou política e melhorar a qualidade do projeto do Sistema de Monitoramento e Avaliação correspondente. Ele ajuda na identificação dos vínculos causais esperados – a “lógica do programa” – na seguinte cadeia de resultados: recursos/insumos, atividades, produtos, resultados e impacto. Auxilia, ainda, na

identificação de indicadores de desempenho em cada etapa desta cadeia, analisa as evidências necessárias para verificar esses indicadores, bem como os pressupostos que os fundamentam e os riscos que podem impedir a obtenção de resultados. (IFC, GTZ, & DFID, 2008)

Em resumo, a utilização do Modelo Lógico para o desenho de sistemas de monitoramento e avaliação visa a ajudar a representação sistemática do que um projeto pretende alcançar, do que pretende fazer para conseguir e como, de quais são os principais pressupostos assumidos para a sua concretização e de como as atividades, produtos, resultados e impactos serão monitorados. Para tanto, é estruturada uma matriz que relaciona os elementos do Modelo Lógico aos indicadores para seu monitoramento ou avaliação, bem como indica suas fontes e os pressupostos ou riscos vinculados a cada elemento. (IFC, GTZ, & DFID, 2008)

Figura 5 - Relação entre o Modelo Lógico e o Sistema de Monitoramento e Avaliação



Fonte: Adaptado de IFC, GTZ e DFID (2008, p. 37)

Diante de tais considerações, trazemos, no Quadro 3, a matriz com o desenvolvimento da estrutura lógica do funcionamento dos Observatórios de Femicídio, a partir dos elementos constantes do Quadro-Resumo do Modelo Lógico do funcionamento de Observatórios de Femicídio nos Estados (Figura 3).

Quadro 3- Matriz da estrutura lógica da Ação, para definição dos indicadores de M&E

Lógica do programa em diferentes níveis	Forma de verificação	Fontes para verificação	Pressupostos ou riscos
<b>Impacto: Aprimoramento das políticas públicas estaduais de enfrentamento à violência contra as mulheres</b>	Esforço de avaliação da evolução das taxas de feminicídio no estado em que o Observatório foi implementado.	Dados produzidos pelo Observatório.	Pressupõe-se que as análises produzidas a partir das atividades do Observatório serão consideradas no processo decisório e que subsidiarão o aprimoramento do enfrentamento ao feminicídio.
<b>Resultado: Melhores informações para subsidiar ações de prevenção ao feminicídio</b>	Esforço de avaliação da efetiva utilização das informações produzidas para aprimoramento das políticas de prevenção ao feminicídio.	Entrevistas a tomadores de decisão. Análise de documentos de referência de políticas públicas.	Pressupõe que tomadores de decisão tomarão ciência dos produtos do Observatório e serão capazes de os assimilar.
<b>Resultado: Melhores informações para subsidiar o aprimoramento de outros registros de violência</b>	Esforço de avaliação da efetiva utilização das informações produzidas para aperfeiçoamento dos registros relacionados à violência contra mulheres.	Entrevistas a tomadores de decisão. Análise de documentos de referência de políticas públicas.	Pressupõe que tomadores de decisão tomarão ciência dos produtos do Observatório e serão capazes de os assimilar.
<b>Produto: Estatísticas de feminicídio</b>	Base de dados implementada, com percentual mínimo de variáveis preenchidas.	Dados produzidos pelo Observatório.	Pressupõe que a equipe do Observatório terá acesso aos dados e às informações de que necessita e será capaz de realizar o seu registro.
<b>Produto: Relatórios de análise dos casos de feminicídio</b>	Relatórios publicados periodicamente.	Dados produzidos pelo Observatório.	Pressupõe que a equipe do Observatório terá acesso aos dados e às informações de que necessita e será capaz de realizar a sua análise.
<b>Atividade: Produção de estatísticas de feminicídio</b>	Relatórios de atividades das equipes.	Dados e informações produzidos pelo Observatório (formulário de monitoramento gerencial).	Pressupõe que a equipe do Observatório terá acesso aos dados e às informações de que necessita. E a capacidade necessária para desempenho da atividade.
<b>Atividade: Análise qualitativa dos casos de feminicídio</b>	Relatórios de atividades das equipes.	Dados e informações produzidos pelo Observatório (formulário de monitoramento gerencial).	Pressupõe que a equipe do Observatório terá acesso aos dados e às informações de que necessita. E a capacidade necessária para desempenho da atividade.
<b>Insumo: Metodologia para a produção de dados</b>	Documentação de referência produzida. Curso de capacitação realizado.	Dados e informações produzidos pelo Observatório.	A equipe é capaz de assimilar os conteúdos e os utilizar nas atividades cotidianas.
<b>Insumo: Metodologia para análise qualitativa</b>	Documentação de referência produzida. Curso de capacitação realizado.	Dados e informações produzidos pelo Observatório.	A equipe é capaz de assimilar os conteúdos e os utilizar nas atividades cotidianas.
<b>Insumo: Acesso às informações</b>	Fluxo de informações.	Dados e informações produzidos pelo Observatório.	Há comprometimento das entidades parceiras com o envio das informações requisitadas pelo Observatório.
<b>Insumo: Gestão de dados</b>	Plataforma para registro de estatísticas disponível. Rotinas de tratamento de dados sensíveis.	Dados e informações produzidos pelo Observatório.	A plataforma e as rotinas de tratamento de dados sensíveis são adequadas.

<b>Lógica do programa em diferentes níveis</b>	<b>Forma de verificação</b>	<b>Fontes para verificação</b>	<b>Pressupostos ou riscos</b>
<b>Insumo: Recursos humanos qualificados</b>	Recursos humanos alocados preenchem os critérios de qualificação.	Dados e informações produzidos pelo Observatório.	A qualificação exigida é adequada e está disponível a um custo acessível.
<b>Insumo: Parcerias com atores estratégicos</b>	Parcerias formalizadas.	Dados e informações produzidos pelo Observatório.	Todas as fontes de dados e informações essenciais aceitam enviá-los ao Observatório.
<b>Insumo: Aprendizado com a experiência</b>	Monitoramento e avaliação das atividades do Observatório.	Relatórios produzidos pelo Ministério da Mulher.	Há espírito de aprimoramento conjunto entre parceiros e não de controle das ações por parte da União.

Portanto, podemos dizer que, primeiramente, é desejável que a elaboração de um Plano de Monitoramento e Avaliação da atuação dos Observatórios seja construído em comum acordo com os estados que implantarão os projetos-piloto. E essa construção deve buscar atentar não apenas para a produção e análise das informações necessárias para verificar o andamento de cada um dos elementos considerados, mas avaliar se os pressupostos que os embasam estão sendo atendidos.

### **Insumos / recursos**

Após a discussão acerca do impacto e dos resultados esperados e de sua relação com as atividades e produtos a serem materializados pela implementação da ação de apoio à implementação e funcionamento dos Observatórios de Femicídio, passemos a discutir quais são os recursos e insumos necessários para o seu funcionamento. Dessa forma, como apontado na Figura 4, a materialização de uma ação de apoio à implantação e ao funcionamento de Observatórios de Femicídio demanda que o Ministério da Mulher assegure o acesso aos seguintes insumos e recursos:

1. **Suporte acadêmico para coordenação de metodologias** – tanto o desenvolvimento preliminar, quanto o aprimoramento das metodologias a partir da avaliação do seu uso pelos observatórios, demandam força de trabalho especializada, com perfil acadêmico. De forma que é importante que o ministério tenha acesso a esse recurso, seja por intermédio de contratação de consultoria, seja por intermédio de parceria com universidades;
2. **Redação, editoração e publicação de documentos** – é preciso assegurar acesso aos recursos necessários para a disponibilização de documentos de referência de forma impressa e eletrônica;
3. **Suporte tecnológico para desenvolvimento de ferramentas** – é preciso assegurar os recursos necessários tanto ao desenvolvimento de ferramentas para produção de estatísticas, quanto para a manutenção de página específica dedicada ao projeto;
4. **Parcerias com atores estratégicos em nível nacional** – com vistas a facilitar o estabelecimento, em nível estadual, as parcerias necessárias ao acesso

aos dados e informações que precisam ser coletados pelos Observatórios, é recomendável que o Ministério da Mulher estabeleça parcerias também com suas contrapartes em nível nacional: CNJ, CNMP, MJ, MS, MDS etc.;

5. **Recursos humanos qualificados e dedicados à ação** – é preciso que o Ministério da Mulher designe uma equipe dedicada à ação. Equipe que, pelos motivos expostos ao longo do presente documento, deve mesclar experiência em gestão operacional de parcerias, com capacidade de desenvolvimento conceitual e teórico, bem como avaliação de políticas públicas.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Podemos pensar o Estado moderno a partir de um modelo sistêmico baseado em uma relação de demanda-resposta entre as instituições políticas e a sociedade, na qual cabe a essas instituições políticas, por intermédio da ação da estrutura governamental para desenho e implementação de políticas públicas, atuar com vistas a prover soluções às demandas sociais. Contudo, a evolução da sociedade tem levado a maior complexidade no enfrentamento desses problemas públicos, cujas múltiplas causas e interdependências têm exigido ações articuladas de uma grande diversidade de atores governamentais e não-governamentais.

De forma que, à medida que as antigas estruturas da administração pública baseadas em relações hierárquicas tradicionais têm se mostrado ineficazes, diversos arranjos têm sido desenvolvidos com foco em uma abordagem mais horizontal e holística de governança como forma de enfrentar tais problemas. Entre esses arranjos possíveis, destacamos o estabelecimento de redes de políticas públicas, que, a depender de uma maior estabilidade, continuidade e integração na relação entre seus integrantes, constituem os denominados subsistemas de políticas públicas. São exemplos de subsistemas de políticas públicas os órgãos e entidades atuantes nas áreas da saúde, da educação, da segurança pública etc.

Cada subsistema apresenta história, tradição, conjunto de valores, arenas decisórias e instrumentos de ação próprios, que o diferenciam de outros subsistemas. Por consequência, não se pode imaginar a atuação do governo como unitária, mas como um conjunto de ações praticadas por atores diversos integrantes de subsistemas específicos distintos, com suas estruturas, histórias tradições e valores particulares, e que atuam de forma semiautônoma.

Feitas essas considerações, chamamos a atenção para a complexidade do problema da violência contra mulheres, cujo enfrentamento de suas múltiplas causas requer a coordenação da ação de uma miríade de atores, que formam a rede de enfrentamento à violência contra mulheres. Cumpre destacar ainda, um fator a mais de complexidade, os atores integrantes dessa rede são participantes de uma diversidade de subsistemas de políticas públicas, como o de saúde, de assistência social, de segurança pública e de justiça.

A despeito dos avanços alcançados nas últimas décadas, a atuação do Poder Público para assegurar às mulheres uma vida sem violência ainda enfrenta desafios persistentes. Entre estes o de qualificação de dados e informações relativos ao problema da violência e das políticas voltadas ao seu enfrentamento, com vistas a subsidiar o seu aprimoramento. Dados e

informações, portanto, que sirvam a uma diversidade de propósitos, como compreender de forma mais profunda a violência, avaliar a adequabilidade das intervenções planejadas e mesmo se essas intervenções estão sendo implementadas da forma como foram planejadas e, a partir daí, avaliar se as ações públicas estão tendo sucesso em reduzir o problema e se é a melhor alternativa de ação, considerados os seus custos.

Para enfrentar tal desafio, foi instituída, em 2021, por intermédio da aprovação da Lei nº 14.232, a Política Nacional de Dados e Informações relacionadas à Violência contra as Mulheres - PNAINFO. Esta política prevê a instituição de um Registro Unificado de Dados e Informações que agregue registros administrativos referentes aos serviços de atendimento a mulheres em situação de violência. Visa, então, agregar em um único sistema de informações, registros provenientes de outros sistemas de informação, como da segurança pública, da justiça, da saúde e da assistência social. Como apresentado ao longo deste trabalho, tais sistemas apresentam diferentes lógicas de funcionamento e graus de consolidação em âmbito nacional.

Diante de tal cenário, e levando em consideração as dificuldades enfrentadas em experiências recentes de integração de informações nas áreas de segurança pública, justiça e assistência social, defendemos a razoabilidade de se buscar uma estratégia alternativa à construção de um novo sistema de informações de tal magnitude. Essa estratégia passa por concentrar a atenção em um subconjunto dos dados relacionados à violência contra mulheres: os dados de feminicídio. Tal opção encontra consonância com ação prevista no âmbito do Plano Nacional de Enfrentamento ao Feminicídio - PNEF (BRASIL, 2021a), qual seja, a implantação de dois projetos piloto de Observatórios de Feminicídio em estados.

Cumpramos salientar que a criação de Observatórios de Feminicídio se insere em uma espécie de onda mundial que enxerga nestes uma forma de aprimoramento das ações de enfrentamento à violência contra mulheres como demonstram as experiências de Espanha, Itália, Geórgia, Portugal e Malta, este último como sede provisória de um Observatório Europeu de Feminicídios. (WEIL, 2018) Uma vez que, dentre as diversas formas de violência, o feminicídio se destaca como a manifestação mais grave e letal do machismo profundamente enraizado em nossa sociedade. Esse crime, caracterizado pelo assassinato de mulheres exclusivamente por razões de gênero, é uma realidade que não respeita barreiras de classe social, raça ou cultura, revelando a contínua existência de uma cultura patriarcal que oprime, desrespeita e menospreza as mulheres.

No Brasil, apesar de o feminicídio ser tipificado desde a edição da lei nº 13.104, de 9 de março de 2015, como o homicídio cometido “contra a mulher por razões da condição do sexo feminino” (BRASIL, 2015), inexistente, atualmente, uma base de dados oficial que consolide informações acerca do feminicídio no país, o que redundou em inconsistências e limitações dos dados acerca de feminicídio levantados junto às secretarias de segurança pública pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP, 2021a) e inviabilizam sua utilização como subsídio ao aperfeiçoamento de políticas públicas.

Nesse contexto, o presente trabalho apresentou diretrizes conceituais e operacionais para a formulação de ação de apoio à implementação de projeto-piloto de Observatórios de Feminicídios em duas Unidades da Federação, prevista do âmbito do Plano Nacional de Enfrentamento ao Feminicídio – PNEF (BRASIL, 2021a).

Para tanto, partiu-se da consolidação de referências nacionais e internacionais no enfrentamento à violência contra mulheres. Mais especificamente, mediante análise de aspectos teóricos e operacionais desenvolvidos para a implantação de Observatórios de Feminicídio na Europa e seu cotejamento à luz da realidade institucional brasileira.

A partir de tais referências, com vistas a auxiliar no desenho de uma ação de apoio à implementação e funcionamento de Observatórios de Feminicídio estaduais, foi realizada uma dupla rodada de utilização de Modelo Lógico. A primeira rodada teve por foco o desenho e funcionamento de um Observatório de Feminicídio, que deu origem ao Quadro-resumo constante da Figura 3 e serviu a um duplo propósito: identificar os insumos e recursos necessários à realização das atividades que precisa realizar para o alcance de seus propósitos, bem como esclarecer os fatores críticos que devem compor a estratégia de monitoramento e avaliação de seu funcionamento.

A partir da identificação dos recursos e insumos necessários ao seu funcionamento foi construído um segundo Modelo Lógico, esse sim focado nas atividades e produtos que deverão ser fornecidos pelo Ministério da Mulher para a materialização da Ação, cujo Quadro-resumo é apresentado na Figura 4.

Como resultado desse exercício, verificou-se, em resumo, que um Observatório de Feminicídio estadual deve ter por escopo de atuação, ao menos, duas atividades: a) Produção de estatísticas de feminicídio; e b) Análise qualitativa dos casos de feminicídio. Com vistas a reduzir os custos incorridos pelos estados para a execução de tais atividades e de modo a

consolidar as bases para a estruturação de uma rede nacional de Observatórios de Femicídio estaduais, o Poder Executivo Federal deve se dedicar ao menos a três atividades:

- I. **Coordenação das metodologias para análise de casos de feminicídio e produção de estatísticas** – atividade que inclui a elaboração de propostas para as metodologias tanto de produção de estatísticas a partir dos casos de feminicídio quanto da análise qualitativa desses casos, bem como coordenar e avaliar sua disseminação, utilização e necessidade de aperfeiçoamento a partir da materialização dos trabalhos dos Observatórios;
- II. **Apoio à implementação e ao funcionamento dos Observatórios de Femicídio** – relacionada de forma mais direta com a materialização da implementação dos Observatórios em seus aspectos práticos; e
- III. **Monitoramento e Avaliação da Ação de Implementação dos Observatórios de Femicídio** – que ganha especial relevância para o caso em tela, por se tratar da implementação de projetos-piloto, cujas avaliações de seu funcionamento servirão de insumo à estruturação da rede nacional de Observatórios de Femicídio.

A primeira atividade tem por objetivo assegurar a qualificação e a harmonização de estatísticas de feminicídios e, por isso, comparáveis em nível nacional e internacional. E que, somadas às informações produzidas por intermédio das análises qualitativas, permitirão melhor compreensão do feminicídio no estado em que forem produzidas e no país como um todo, sendo capazes de servir de insumo informacional ao monitoramento e a avaliação das políticas públicas voltadas à prevenção e ao enfrentamento da violência letal contra mulheres e auxiliar no aprimoramento de outras informações relacionadas à violência contra mulheres.

Com vistas a cumprir com tal objetivo, foi desenvolvida proposta de rol de indicadores (Quadro 1), a serem produzidos pelos Observatórios de Femicídio, considerando a definição legal vigente, o histórico de indicadores já produzidos no país, bem como os esforços de produção e análise de dados de feminicídio ao redor do mundo. Com vistas a permitir a produção de tais indicadores, foram elencadas as variáveis de interesse (Quadro 2) que deverão ser objeto de coleta, sistematização e consolidação em base de dados.

A segunda atividade, por sua vez, agrega os procedimentos e rotinas com vistas ao apoio à implementação e ao funcionamento dos Observatórios em sentido mais estrito. A exemplo do que foi realizado no âmbito da formulação da atividade de coordenação das metodologias, buscamos na literatura e nos documentos oficiais referências que pudessem nos servir de

parâmetro. Elegemos para tanto o esforço de implementação de uma rede nacional de Observatórios de Despesa Pública - ODP, realizado pela Controladoria-Geral da União. Iniciativa que alcançou 65 entidades, entre governos estaduais, Tribunais de Contas Estaduais e Municipais e Municípios, e obteve reconhecimento nacional e internacional, sendo agraciada com uma série de prêmios na última década.

Como resultado, indicamos a necessidade de elaboração de ao menos dois documentos de referência. O primeiro, de caráter mais político, direcionado a representantes políticos e gestores envolvidos no processo decisório de diferentes subsistemas de políticas públicas relacionados ao enfrentamento da violência contra as mulheres, para “vender a ideia” do Observatório e comunicar, em linhas gerais, os requisitos para a sua instalação. Enquanto isso, o segundo teria um caráter mais técnico, destinado a servir de referência conceitual e operacional às equipes integrantes dos Observatórios.

Ademais, seguindo lógica semelhante, caberia ao Poder Executivo Federal a estruturação de modelos de seminários e cursos de capacitação. Os primeiros, com o objetivo de buscar o comprometimento de representantes políticos e gestores com a implementação dos Observatórios, enquanto os cursos de capacitação seriam destinados a desenvolver as capacidades metodológicas e operacionais das equipes técnicas integrantes dos Observatórios.

Ainda no âmbito de tal atividade, caberia ao Poder Executivo Federal desenvolver e disponibilizar ferramentas para o registro de estatísticas, bem como processos para sua produção, manipulação e armazenamento de dados ultrassensíveis, em observância às determinações trazidas pela Lei Geral de Proteção de Dados – LGPD (BRASIL, 2018).

A terceira atividade requer a elaboração, em conjunto com os estados de implantação, de um Plano de Monitoramento e Avaliação do funcionamento dos Observatórios. Para subsidiar tal esforço, foi elaborada, a partir do Quadro-Resumo de seu Modelo Lógico (Figura 3), uma matriz com o desenvolvimento da estrutura lógica do funcionamento dos Observatórios de Femicídio (Quadro 3), de modo que se atente não apenas para a produção e análise das informações necessárias para verificar o andamento de cada um dos elementos considerados, mas avaliar se os pressupostos que os embasam estão sendo atendidos.

Por fim, é preciso ter em mente a natureza da empreitada e o que se espera alcançar com ela em termos de resultados. É importante frisar novamente que o objetivo do projeto em foco é a implementação de projetos-piloto de Observatórios de Femicídio e que se pretende, a partir de seus resultados, estabelecer uma base conceitual e operacional para a estruturação de

uma rede de Observatórios de Femicídio instalados em todos os estados e no Distrito Federal. Assim, é preciso ter em mente que a elaboração de todos os documentos referenciais e o desenho de todos os seus processos de trabalho devem buscar assegurar boas condições para a constituição, estabilidade e desempenho da rede.

Conforme tratamos no âmbito da revisão da literatura acerca do tema, Klijn (1997) elenca uma série de condições para a criação e manutenção da estabilidade de uma rede. Essas condições requerem o envolvimento de atores detentores dos recursos de que a rede necessita para o cumprimento de seus objetivos e a promoção de interações com ganhos mútuos a todos os participantes. Passam, ainda, por assegurar que essas interações se deem de forma transparente e que seus custos não se mostrem proibitivos para todos os participantes, da mesma forma que cuide para que o comprometimento desses atores com os objetivos da rede constituída não esmoreça, o que pode passar por assegurar que o funcionamento da rede encontre apoio entre representantes políticos ou, ainda, pela formalização de sua estrutura em acordos formais ou normativos, cuidando, contudo, para não tirar da rede a flexibilidade necessária para lidar com problemas complexos.

Portanto, o esforço materializado nesse documento se limita a tentar fazer uma conexão entre a teoria, desenvolvida no âmbito acadêmico, e a prática necessária à materialização de uma ação governamental. Pretende, dessa forma, colocar-se exatamente no meio desse caminho, como forma de buscar aumentar as chances da ação, caso implementada, alcançar os resultados pretendidos. No entanto, não se olvida que o sucesso depende, e provavelmente em maior grau, de esforços de governança que levem em conta fatores influenciadores do desempenho de ações em rede durante sua implementação.

E esperamos, sinceramente, que o esforço de pesquisa materializado nesta dissertação sirva de subsídio ao fortalecimento da atuação do Estado no enfrentamento à violência contra mulheres. E acreditamos que este é um momento propício, tendo em vista que se finda um governo caracterizado pelo discurso contra a denominada “ideologia de gênero”. Discurso que, no mais das vezes, refletiu-se em uma espécie de violência contra mulheres perpetrada pelo Estado ou seus agentes.

## 6. REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. (2018). Uma breve história da educação como política pública no Brasil. Em D. S. Dalmon, *Políticas educacionais no Brasil. O que podemos aprender com casos reais de implementação?* (pp. 37 - 58). São Paulo: Edições SM.
- ABRUCIO, F. (2018). Uma breve história da educação como política pública no Brasil. Em D. S. Dalmon, *Políticas educacionais no Brasil. O que podemos aprender com casos reais de implementação?* (pp. 37-58). São Paulo: Edições SM.
- ATRICON. (15 de 7 de 2022). *Observatórios da Despesa Pública dos Tribunais de Contas (ODP.TC)*. Fonte: Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil: <https://atrimon.org.br/observatorios-da-despesa-publica-dos-tribunais-de-contas-odp-tc/>
- BERRY, F. S., BROWER, R. S., CHOI, S. O., GOA, W. X., JANG, H., KWON, M., & WORD, J. (2004). Three traditions of network research: What the public management research agenda can learn from other research communities. *Public Administration Review*, 5, pp. 539-552.
- BICHIR, R., JUNIOR, S. S., & PEREIRA, G. (2019). A implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) nos municípios brasileiros. Em G. LOTTA, *Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil*. Brasília: Enap.
- BOBBIO, N. (1987). *Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política*. (M. A. NOGUEIRA, Trad.) Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- BRASIL. (1990). Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. *Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências*. Fonte: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm)
- BRASIL. (1993). Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. *Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências*.
- BRASIL. (1996). Decreto Nº 1.973, de 1º de agosto de 1996. *Promulga a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, concluída em Belém do Pará, em 9 de junho de 1994*. Acesso em 20 de 12 de 2021, disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1996/d1973.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/d1973.htm)
- BRASIL. (2006). Lei 11.340, de 7 de agosto de 2006. *Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal...* Fonte: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm)
- BRASIL. (2007). Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007. *Institui o Programa Nacional de Segurança Pública - PRONASCI*. Fonte: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/Lei/L11530.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11530.htm)
- BRASIL. (2012). Lei nº 12.681, de 4 de julho de 2012. *Institui o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas - SINESP*. Fonte: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12681.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12681.htm)

- BRASIL. (2015). Lei 13.104, de 9 de março de 2015. *Lei do Feminicídio - altera o Código Penal, para prever o feminicídio como circunstância qualificadora do crime de homicídio.*
- BRASIL. (2018). Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018. *Institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp).* Fonte: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Lei/L13675.htm#art49](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13675.htm#art49)
- BRASIL. (2018). Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. *Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD).* Fonte: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm)
- BRASIL. (2018). Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. *Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD).*
- BRASIL. (2021). Lei nº 14.164, de 10 de junho de 2021. *Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), para incluir conteúdo sobre a prevenção da violência contra a mulher nos currículos da educação básica.*
- BRASIL. (2021). Lei nº 14.232, de 28 de outubro de 2021. *Institui a Política Nacional de Dados e Informações relacionadas à Violência contra as Mulheres (PNAINFO).*
- BRASIL. (20 de dezembro de 2021a). Decreto nº 10.906, de 20 de dezembro de 2021. *Institui o Plano Nacional de Enfrentamento ao Feminicídio.* Fonte: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/decreto-n-10.906-de-20-de-dezembro-de-2021-368988173>
- BRASIL. (28 de outubro de 2021b). Lei nº 14.232, de 28 de outubro de 2021. *Institui a Política Nacional de Dados e Informações relacionadas à Violência contra as Mulheres - PNAINFO.*
- BROWN, K., & KEAST, R. (2003). Citizen-government engagement: community connection through networked arrangements. *Asian Journal of Public Administration*, 1, pp. 107-131.
- CALMON, P., & COSTA, A. T. (2013). Redes e governança das políticas públicas. *RP3-Revista de Pesquisa Em Políticas Públicas.*
- CGU/PR. (2017a). Carta Consulta para Adesão à Rede de Observatórios da Despesa Pública dos Tribunais de Contas. Fonte: ATRICON: [https://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2017/02/Carta-Consulta\\_ACT-ODP.TC\\_v11.pdf](https://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2017/02/Carta-Consulta_ACT-ODP.TC_v11.pdf)
- CGU/PR. (2017b). Manual Conceitual e Operacional do Observatório da Despesa Pública Tribunal de Contas – ODP.TC. Fonte: [https://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2017/06/Manual-Conceitual-e-Operacional-ODP.TC\\_.pdf](https://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2017/06/Manual-Conceitual-e-Operacional-ODP.TC_.pdf)
- CGU/PR. (2017c). Manual de Identidade Visual. Fonte: [https://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2016/12/Manual\\_Identidade\\_Visual\\_TCs\\_v3.pdf](https://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2016/12/Manual_Identidade_Visual_TCs_v3.pdf)
- CGU/PR. (2017d). Política de Certificação da Rede de Observatórios da Despesa Pública nos Tribunais de Contas. Fonte: [https://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2017/05/Pol%C3%ADticacertificacao\\_modeloCC\\_v6.pdf](https://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2017/05/Pol%C3%ADticacertificacao_modeloCC_v6.pdf)
- CGU/PR. (2019). *RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO - Secretaria Nacional de Segurança Pública - Exercício 2019.* Brasília: Secretaria Federal de Controle Interno - Controladoria-Geral da União - CGU.
- CNJ. (2009). Regimento Interno Nº 67 de 03/03/2009 - Conselho Nacional de Justiça.
- CNJ. (2018). Resolução Nº 254 de 04/09/2018 - Conselho Nacional de Justiça. Brasília.
- CNJ. (2019). O Poder Judiciário na Aplicação da Lei Maria da Penha . Conselho Nacional de Justiça.

- CNJ. (15 de 07 de 2022). *Conselho Nacional de Justiça*. Fonte: Monitoramento da Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres:  
<https://www.cnj.jus.br/capg/mapa.php>
- CNMP. (2016). Resolução nº 135, de 26 de janeiro de 2016 - Conselho Nacional do Ministério Público. *Institui o Cadastro Nacional de Casos de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher*. Brasília.
- CNMP. (2020). Regimento Interno do Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília.
- CNMP. (15 de 7 de 2022). *Cadastro Nacional de Violência Doméstica - Conselho Nacional do Ministério Público*. Fonte: Tableau Public:  
<https://public.tableau.com/app/profile/cnmp/viz/CadastroNacionaldeViolnciaDomstica/CadastroNacionaldeViolnciaDomstica>
- Coelho, M. I. (2008). Vinte anos de avaliação da educação básica no Brasil: aprendizagens e desafios. *Ensaio: Avaliação de Políticas Públicas Educacionais*, 16, pp. 229-258.
- COELHO, U. A., PEREIRA, J. J., FERREIRA, J. D., SANTANA, B. T., PAPANANA, A. P., & dos SANTOS, J. C. (2019). Observatório da Despesa Pública e Observatório Social do Brasil como mecanismos de controle, fiscalização e participação social. *4º Congresso Interdisciplinar de Pesquisa, Iniciação Científica e Extensão Universitária Centro Universitário Metodista Izabela Hendrix*.
- COTTA, T. (Out. - Dez de 2001). Avaliação Educacional e políticas públicas: a experiência do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica. *Revista do Serviço Público*, pp. 89-111.
- CUNHA, A. R., & CALÇADE, P. (2018). *A Educação era melhor na época da ditadura?* Fonte: Nova Escola: <https://novaescola.org.br/conteudo/12558/a-educacao-era-melhor-na-epoca-da-ditadura>
- D'ANGELO, E., PIANA, M., ACEVES, S. A., & TREJO, B. L. (2021). *Feminicídios em América Latina em contextos de pandemia*. . MUNDOSUR.
- D'Angelo, E., Piana, M., Aceves, S. A., Trejo, B., López, F., & Lerner, S. (2021). *“Feminicídios em América Latina em contextos de pandemia. Segundo*. Latinoamérica: MUNDOSUR.
- Dantas, C., & Neri, E. (2013). As consequências do programa de transferência de renda condicionada Bolsa Família na vida das suas beneficiárias. *Revista Gênero & Direito*, 2(1).
- Datasenado. (2019). Pesquisa Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher - 2019. Senado Federal.
- de ÁVILA, T. P., MEDEIROS, M. N., BORBA, M. V., MAGALHÃES, T. Q., & ZAPPA PASSETO, A. S. (2021). Análise de fluxo processual de feminicídios: reflexões para o aperfeiçoamento da persecução penal. *REVISTA QUAESTIO IURIS*, pp. 2199-2229.
- DIREITO, D. d., LÍCIO, E. C., KOGA, N. M., & CHAVES, C. d. (2018). As possibilidades e os limites do Cadastro Único como mecanismo de coordenação federativa e de intersectorialidade de políticas públicas. Em XIMENES, *Implementação de políticas públicas: questões sistêmicas, federativas e intersectoriais* (pp. 97-124). Brasília: Enap.
- d'Oliveira, A., Schraiber, L. B., França-Junior, I., Ludermir, A. B., Portella, A. P., Diniz, C. S., & Valença, O. (2009). Fatores associados à violência por parceiro íntimo em mulheres brasileiras. *Revista de Saúde Pública*, 43(2), pp. 299–311.

- DURAND, V. (2020). Colonização, dominação, sexualidade: como se constituíram as relações de gênero no contexto brasileiro. Em V. DURAND, & H. M. RIBEIRO, *Histórias de Amor Tóxico: a violência contra mulheres* (pp. 20 - 35). Brasília: Senado Federal. Acesso em 13 de Janeiro de 2021, disponível em : <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/578068>
- EIGE. (2021b). *Femicide: a classification system*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- EIGE. (2021b). *Measuring femicide in the EU and internationally: an assessment*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- FBSP. (2021a). Anuário Brasileiro da Segurança Pública. Fórum Brasileiro de Segurança Pública.
- FBSP. (2021b). Atlas da Violência. Fórum Brasileiro de Segurança Pública.
- FERLIE, E., FITZGERALD, L., MCGIVERN, G., DOPSON, S., & BENNET, C. (2011). Public Policy networks and “wicked problems”: a nascent solution? *Public Administration*, 89(2), pp. 307-324. Fonte: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2010.01896.x>
- Gombata, M. (2015). Por que é tão difícil falar de gênero nas escolas? Acesso em 10 de 4 de 2017, disponível em <http://www.cartaeducacao.com.br/reportagens/por-que-e-tao-dificil-falar-de-genero-nas-escolas/>
- GRANOVETTER, M. S. (1973). The strength of weak ties. *American Journal of Sociology*, 6.
- HASNAIN-WYNIA, R., SOFAER, S., BAZZOLI, G. J., ALEXANDER, J. A., SHORTELL, S. M., M., C. S., & SWENEY, J. (2003). Members’ perceptions of community care network partnerships’ effectiveness. *Medical Care Research and Review*, 4(suppl), pp. 40-60.
- IBGE. (2013). Pesquisa Nacional de Saúde. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.
- IBGE. (2018). Pesquisa de Informações Básicas Estaduais. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.
- IBGE. (2018). Pesquisa de Informações Básicas Municipais - MUNIC. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.
- IBGE. (15 de 7 de 2022). *IBGE divulga estimativa da população dos municípios para 2021*. Fonte: Agência IBGE : <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/31461-ibge-divulga-estimativa-da-populacao-dos-municipios-para-2021>
- IFC, GTZ, & DFID. (2008). *Monitoring and Evaluation for Business Environment Reform: A Handbook for Practitioners*. Prepared by the IFC Advisory Services BEE Business Line.
- INEP. (2019). NOTA TÉCNICA Nº 10/2019/CGIM/DAEB.
- INEP/MEC. (2020). *Press Kit Saeb 30 anos*. Brasília: INEP. Fonte: [https://download.inep.gov.br/educacao\\_basica/saeb/2019/presskit/PressKit\\_Saeb\\_2019.pdf](https://download.inep.gov.br/educacao_basica/saeb/2019/presskit/PressKit_Saeb_2019.pdf)
- IPEA; CASA CIVIL/PR. (2018). *Avaliação de Políticas Públicas: Guia prático de análise ex ante* (Vol. 1). Brasília: IPEA. Acesso em 13 de Janeiro de 2020, disponível em [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180319\\_avaliacao\\_de\\_politicas\\_publicas.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180319_avaliacao_de_politicas_publicas.pdf)

- JANN, W., & WEGRICH, K. (2007). Theories of the Policy Cycle. Em F. FISCHER, G. J. MILLER, & M. S. SIDNEY, *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods* (pp. 43-62). CRC Press Taylor & Francis Group.
- JUENKE, E. G. (2005). Management tenure and network time: How experience affects bureaucratic dynamics. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1, pp. 113-131.
- KAHN, T. (2009). *Projeto juventude e prevenção da violência - análise do impacto do pronasci na Região Metropolitana de São Paulo*. Brasília: Ministério da Justiça / Secretaria Nacional de Segurança Pública. Fonte: <https://dspace.mj.gov.br/handle/1/2665>
- KEAST, R., & MANDELL, M. (2014). The collaborative push: moving beyond rhetoric and gaining evidence. *Journal of Management & Governance*, 1, pp. 9-28.
- KEAST, R., BROWN, K., & MANDELL, M. (2007). Getting the right mix: Unpacking integration meanings and strategies. *International Public Management Journal*, pp. 9-33.
- KICKERT, W. J., KLIJN, E. H., & KOOPENJAN, J. F. (1997). *Managing complex networks: Strategies for the public sector*. SAGE.
- Kingdon, J. W. (2011). Wrapping things up. Em J. W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies, Update Edition, with an Epilogue on Health Care. Second Edition*. (pp. 196-208). Pearson Education.
- KLIJN, E. -H. (1997). Policy networks: an overview. Em W. J.-H. Kickert, *Managing complex networks: Strategies for the public sector*. SAGE.
- MACKAY, K. (2007). *How to Build M&E Systems to Support Better Government*. Washington, D.C.: World Bank.
- MANDELL, M. P., & KEAST, R. (2008). Evaluating the effectiveness of interorganizational relations through networks: Developing a framework for revised performance measures. *Public Management Review*, 10, pp. 715-731.
- MARTINS, A. P., de FARIA, C. E., RIBEIRO, H. M., & COSTA, R. S. (2022). The Federative Pact and Prevention Policies to Face Violence against Women: a compared approach between Brazil and Australia. *Journal of Management Policy and Practice*, 23(2).
- MATHIAS, N. R. (Jan - Jun de 2012). A integração da polícia militar e polícia civil do estado do Amazonas com o advento do plano de revitalização da segurança pública. *Homens do Mato- Revista Científica de Pesquisa em Segurança Pública*, 8.
- MATOS, M. C., BRITO, P., & PASINATO, W. (2020). A nova Lei Maria da Penha: análise das alterações recentes da lei de enfrentamento à violência doméstica. Em C. e. SEVERI, *Tecendo fios das Críticas Feministas ao Direito no Brasil II: direitos humanos das mulheres e violências: volume 2, novos olhares, outras questões* (Vol. 2, pp. 22-73). Ribeirão Preto, SP: FDRP/USP. Fonte: <http://themis.org.br/wp-content/uploads/2020/12/Tecendo-Fios-das-Cr%C3%ADticas-Feministas-ao-Direito-no-Brasil-II-%E2%80%93-Volume-2.pdf>
- MEC/BRASIL. (13 de 01 de 2022). *INEP - História*. Fonte: gov.br: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/historia>

- MITCHELL, S. M., & SHORTELL, S. M. (2000). The governance and management of effective community health partnerships: a typology for research, policy, and practice. *The Milbank Quarterly*, 2, pp. 241-289.
- MORAES, O. R., & MANSO, F. V. (2019). *Dossiê Mulher 2018*. Rio de Janeiro: Instituto de Segurança Pública / Estado do Rio de Janeiro. Acesso em 12 de 07 de 2022, disponível em [http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp\\_imagens/uploads/DossieMulher2019.pdf](http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/uploads/DossieMulher2019.pdf)
- MORENO, J. L., & JENNINGS, H. H. (1934). Who shall survive? *JSTOR*, 58.
- MS - Ministério da Saúde. (13 de Jan de 2022). *Sistemas de informação em saúde*. Fonte: Gov.br: <https://www.gov.br/saude/pt-br/composicao/svs/vigilancia-de-doencas-cronicas-nao-transmissiveis/sistemas-de-informacao-em-saude>
- MS/BRASIL. (2020). Portaria nº 264, de 17 de fevereiro de 2020. *Lista Nacional de Notificação Compulsória de doenças, agravos e eventos de saúde pública nos serviços de saúde públicos e privados em todo o território nacional*.
- MS/BRASIL. (21 de 05 de 2022). *DATASUS - Histórico*. Fonte: Datasus: <https://datasus.saude.gov.br/sobre-o-datasus/>
- NEVES, S. (2016). Femicídio: o fim da linha da violência de gênero. Femicide: the end of the line for gender-based violence]. *Revista da Associação Portuguesa de Estudos sobre as Mulheres*, 34, pp. 9-12.
- OEA. (1994). *Convenção de Belém do Pará*. Organização dos Estados Americanos.
- OMT. (2023). Observatório Mulher Teresina. Acesso em 03 de 05 de 2023, disponível em <https://smpm.pmt.pi.gov.br/observatorio-mulher/>
- OMV. (2018). Panorama da Violência contra as Mulheres no Brasil: indicadores nacionais e estaduais. Observatório da Mulher contra a Violência - Senado Federal.
- OMV. (15 de 7 de 2022). *Painel de Violência contra Mulheres*. Fonte: [senado.leg.br/omv: https://www9.senado.gov.br/QvAJAZfc/opendoc.htm?document=senado%2FPainel%20OMV%20-%20Viol%C3%Aancia%20contra%20Mulheres.qvw&host=QVS%40www9&anonymous=true](https://www9.senado.gov.br/QvAJAZfc/opendoc.htm?document=senado%2FPainel%20OMV%20-%20Viol%C3%Aancia%20contra%20Mulheres.qvw&host=QVS%40www9&anonymous=true)
- OMV/SF; CMCVM. (2021). Processo de Monitoramento e Avaliação das Políticas de Enfrentamento à Violência contra Mulheres - Ciclo de Avaliação 2019/2020. Senado Federal. Fonte: <https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/pdfs/avaliacao-permanente-ciclo-2019-2020>
- PASINATO, W., & de\_ÁVILA, T. P. (2022). Criminalization of femicide in Latin America: Challenges of legal conceptualization. *Current Sociology*.
- Peters, B. G., & Pierre, J. (2014). Food Policy as a Wicked Problem: Contending with Multiple Demands and Actors. *World Food Policy*, 1(1), 4-11. doi: <https://doi.org/10.18278/wfp.1.1.1>
- PETERS, B., & PIERRE, J. (2014). Food Policy as a Wicked Problem: Contending with Multiple Demands and Actors. *World Food Policy - Policy Studies Organization*. Spring.
- PINTO, L., FREITAS, M. S., & FIGUEIREDO, A. S. (2018). Sistemas Nacionais de Informação e levantamentos populacionais: algumas contribuições do Ministério da Saúde e do IBGE para

- a análise das capitais brasileiras nos últimos 30 anos. *Ciência & Saúde Coletiva*, 23, pp. 1859-1870. doi:<https://doi.org/10.1590/1413-81232018236.05072018>
- PROVAN, K. G., & KENIS, P. (2008). Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, pp. 229-252.
- PROVAN, K. G., & LEMAIRE, R. H. (2012). Core concepts and key ideas for understanding public sector organizational networks: Using research to inform scholarship and practice. *Public Administration Review*, 5, pp. 638-648.
- PROVAN, K. G., & MILWARD, H. B. (1995). A preliminary theory of interorganizational network effectiveness: A comparative study of four community mental health systems. *Administrative Science Quarterly*, pp. 1-33.
- Ribeiro, H. M. (2020). Desafios ao enfrentamento da violência doméstica: será que estamos falando a mesma língua das mulheres que a vivenciam? Em D. e. (Orgs.), *Histórias de Amor Tóxico: a violência contra mulheres* (pp. 186-210). Brasília: Senado Federal.
- RIBEIRO, H. M. (2020). Desafios ao enfrentamento da violência doméstica: será que estamos falando a mesma língua das mulheres que a vivenciam? Em V. DURAND, & H. M. RIBEIRO, *Histórias de Amor Tóxico: a violência contra mulheres* (pp. 186 - 210). Brasília: Senado Federal. Fonte: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/578068>
- RIGOTTI, J. R., & CERQUEIRA, C. A. (2015). As bases de dados do INEP e os indicadores educacionais: conceitos e aplicações. Livros.
- RITTEL, H., & WEBBER, M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4(2), pp. 155-169. Fonte: <https://doi.org/10.1007/BF01405730>
- ROSSI, P. H., LIPSEY, M. W., & HENRY, G. T. (2018). *Evaluation: a systematic approach* (8ª ed.). Sage Publications.
- SABATIER, P., & JENKINS-SMITH, H. (1993). Policy change and learning: an advocacy coalition approach. *Theoretical Lenses on Public Policy* .
- SCHRÖTTLE, M., ARNIS, M., NAUDI, M., DIMITRIJEVIC, L., FARRUGIA, M., GALEA, E., & ... & RODRÍGUEZ, P. O. (2021). *Comparative report on femicide research and data in five countries (Cyprus, Germany, Malta, Portugal, Spain)*. FEM-United Projec.
- Senado Federal - CMCVM/OMV. (2021). *Processo de Monitoramento e Avaliação das Políticas de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres - o Ciclo de Avaliação 2019/2020*. Brasília: CMCVM/ OMV - Senado Federal. Fonte: <https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/pdfs/avaliacao-permanente-ciclo-2019-2020>
- SENASP. (2013). Pesquisa Nacional de Vitimização. Ministério da Justiça.
- SNAS/MDS. (2017). *Prontuário Eletrônico - Orientações para o preenchimento*. Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social / Ministério do Desenvolvimento Social.
- SNPM/PR. (2016). *Diretrizes Nacionais Femicídio – investigar, processar e julgar*. Brasília: Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres; Onu Mulheres Brasil.
- SSP/SP. (18 de 07 de 2022). *Estatísticas - Violência contra Mulheres*. Fonte: Portal do Governo: <https://www.ssp.sp.gov.br/estatistica/ViolenciaMulher.aspx>

- TROSA, S. (2001). *Gestão pública por resultados: quando o Estado se compromete*. Rio de Janeiro: Revan.
- TURRINI, A., CRISTOFOLI, D., FROSINI, F., & NASI, G. (2010). Networking literature about determinants of network effectiveness. *Public Administration*, 2, pp. 528-550.
- WALKER, J. L. (1969). The diffusion of innovations among the American states. *American Political Science Review*, 3, pp. 880-899.
- Weil, S. (2018). Research and prevention of femicide. Em S. Weil, C. Corradi, & M. Naudi, *Femicide across Europe: Theory, research and prevention* (pp. 1-15). Policy Press.
- WEIL, S. (2018). Research and prevention of femicide. Em S. WEIL, C. CORRADI, & M. NAUDI, *Femicide across Europe: Theory, research and prevention* (pp. 1-15). Policy Press.
- WILLIAMSON, O. E. (1981). The economics of organization: The transaction cost approach. *American Journal of Sociology*, pp. 548-577.
- WK KELLOGG FOUNDATION. (2004). *WK Kellogg Foundation logic model development guide*. WK Kellogg Foundation.
- WONG. (8 de December de 2015). Smog So Thick, Beijing Comes to a Standstill. *The New York Times*. New York. Acesso em 13 de 5 de 2017, disponível em <https://www.nytimes.com/2015/12/09/world/asia/beijing-smog-pollution.html>