

# ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

# PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM GOVERNANÇA E DESENVOLVIMENTO

Brasília- DF

2026

# Arranjos de governança multinível na implementação do Programa *Mulher Viver Sem Violência* no Distrito Federal (2023-2026)

## Estudo de caso: Casa da Mulher Brasileira de Ceilândia-DF

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública - Enap como requisito para obtenção do título de Mestre em Governança e Desenvolvimento.

Aluna: Vanessa Lopes de Lima

Orientadora: Dra. Carolina da Cunha Rocha

Brasília - DF

2026

# Arranjos de governança multinível na implementação do Programa *Mulher Viver Sem Violência* no Distrito Federal (2023-2026)

## Estudo de caso: Casa da Mulher Brasileira de Ceilândia-DF

Dissertação a ser apresentada ao Programa de Mestrado em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública como requisito para obtenção do título de Mestre em Governança e Desenvolvimento.

Apresentado em 05 de outubro de 2026.

BANCA EXAMINADORA:

_____

Dra. Carolina da Cunha Rocha, Orientadora – ENAP

_____

Dra. Iara Cristina da Silva Alves

_____

Dra. Julia Maurmann Ximenes

Ficha catalográfica elaborada pela equipe da Biblioteca Graciliano Ramos da Enap

---

L7324a Lima, Vanessa Lopes de

Arranjos de governança multinível na implementação do Programa Mulher Viver sem Violência no Distrito Federal (2023-2026): estudo de caso: Casa da Mulher Brasileira de Ceilândia - DF / Vanessa Lopes de Lima. -- Brasília: Enap, 2026.

154 f.: il.

Dissertação (Mestrado – Programa de Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento) -- Escola Nacional de Administração Pública, 2026.

Orientação: Profa. Dra. Carolina da Cunha Rocha

1. Políticas Públicas. 2. Governança Multinível. 3. Implementação de Políticas Públicas. 4. Violência Contra a Mulher. 5. Avaliação de Políticas Públicas. 6. Administração Pública. 7. Estudo de Caso. I. Rocha, Carolina da Cunha, orient. II. Título.

CDD 320.6

---

Bibliotecária: Elda Campos Bezerra – CRB1/1425

Docusign Envelope ID: 188C4015-ECB9-8E68-81EF-930D4E86E3A4

**MESTRADO PROFISSIONAL EM GOVERNANÇA E DESENVOLVIMENTO**

**ATA DA BANCA DE DEFESA DE CONCLUSÃO DO CURSO DE MESTRADO PROFISSIONAL EM GOVERNANÇA E DESENVOLVIMENTO**

**Aluno (a):** Vanessa Lopes de Lima **Ano de Ingresso:** 2024

**Título da dissertação:**.Arranjos de governança multinível na implementação do Programa Mulher Viver Sem Violência no Distrito Federal ( 2023-2026)

**Orientador:** Profa. Dra. Carolina da Cunha Rocha

**Avaliador:** Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes

Profa. Dra. Iara Cristina da Silva Alves

Avaliação:

[ x ] Aprovada

[ ] Aprovada com ressalvas

[ ] Reprovada

Brasília, 5 de outubro de 2026

DocuSigned by:
Julia Maurmann Ximenes
64809E13BE21443...
Avaliadora

Assinado por:
Iara Cristina da Silva Alves
A7EB3169E70445E...
Avaliadora

Assinado por:
Carolina da Cunha Rocha
1019A34670F24D1...
Orientadora

Dedico esta pesquisa a nós, mulheres, que resistimos, todos os dias, às violências que tentam nos silenciar.

Àquelas que encontraram voz, às que ainda buscam proteção e àquelas cujas vidas foram interrompidas pelo feminicídio.

Que nossas histórias jamais sejam reduzidas a números e que a atuação do Estado esteja sempre à altura de nossos direitos, de nossa dignidade e de nossa liberdade.

# AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, à minha família, que esteve ao meu lado durante toda esta caminhada.

Ao meu marido, Hudson Carlos, pelo amor, pela parceria, pela paciência e pelo apoio constante. Obrigada por compreender minhas ausências, acolher minhas inquietações e compartilhar comigo os desafios e as conquistas deste percurso.

À minha filha, Valentina, e ao meu filho, Matheus, por serem fonte de amor, inspiração e força. A presença de vocês atribui sentido a todos os meus esforços e me impulsiona a acreditar na construção de uma sociedade mais justa, segura e igualitária.

À minha orientadora, Dra. Carolina da Cunha Rocha, pela orientação cuidadosa, pela disponibilidade, pelas contribuições fundamentais e pela confiança depositada em meu trabalho. Seu olhar atento e suas ponderações foram essenciais para o amadurecimento desta pesquisa.

Às professoras Iara Cristina da Silva Alves e Julia Ximenes, por aceitarem integrar a banca examinadora e por acompanharem este trabalho desde a etapa de qualificação. Agradeço pelas valiosas contribuições e pelas reflexões que enriqueceram e contribuíram para o aprimoramento desta pesquisa.

Aos amigos e incentivadores que acompanharam esta trajetória, oferecendo apoio, escuta, palavras de encorajamento e contribuições ao longo do caminho. Cada gesto de incentivo tornou este percurso mais leve e possível.

A todas as pessoas que, direta ou indiretamente, contribuíram para a realização desta pesquisa, registro minha sincera gratidão.

“A gente combinamos de não morrer”

(Evaristo, 2016, p.99)

## RESUMO

A violência de gênero constitui um problema público que demanda respostas articuladas entre diferentes níveis de governo e instituições. Nesse contexto, esta pesquisa analisa de que modo os arranjos de governança multinível condicionam a implementação do Programa *Mulher Viver sem Violência* no Distrito Federal, com foco na Casa da Mulher Brasileira de Ceilândia. A análise contempla cinco dimensões: atribuição de responsabilidades, financiamento, capacidades estatais, mecanismos de coordenação e instrumentos de monitoramento e avaliação. Adotou-se abordagem qualitativa, baseada em análise documental e orçamentária, seis entrevistas semiestruturadas com atores envolvidos na formulação, na coordenação e na implementação da política e observação direta realizada na Casa da Mulher Brasileira. As fontes foram examinadas por meio de análise temática e triangulação das evidências. Os resultados indicam que a divisão geral de responsabilidades entre a União e o Distrito Federal está definida e que a unidade dispõe de estrutura operacional instalada, financiamento compartilhado e mecanismos de articulação interinstitucional. Persistem, contudo, lacunas na formalização das responsabilidades compartilhadas e dos fluxos de atendimento, ausência de mecanismo permanente de cofinanciamento federal, limitações relacionadas aos recursos humanos, dependência de articulações informais e fragmentação dos sistemas de informação. Conclui-se que essas limitações não impedem o funcionamento da Casa da Mulher Brasileira, mas condicionam a capacidade das instituições de oferecer uma resposta integrada e contínua às mulheres atendidas. Os achados evidenciam que a implementação de políticas descentralizadas e intersetoriais depende não apenas da definição de competências e da disponibilidade de recursos, mas também da institucionalização dos mecanismos que sustentam a atuação conjunta dos órgãos envolvidos.



**Palavras-chave:** Governança multinível; Violência de gênero; Implementação de políticas públicas; Coordenação interfederativa; Programa *Mulher Viver sem Violência;* Distrito Federal; Casa da Mulher Brasileira.

## ABSTRACT

Gender-based violence is a public problem that requires coordinated responses across different levels of government and institutions. In this context, this study analyzes how multilevel governance arrangements shape the implementation of the *Mulher Viver sem Violência* Program in the Federal District, focusing on the Casa da Mulher Brasileira in Ceilândia. Five dimensions were examined: allocation of responsibilities, financing, state capacities, coordination mechanisms, and monitoring and evaluation instruments. A qualitative approach was adopted, based on documentary and budgetary analysis, six semi-structured interviews with actors involved in policy formulation, coordination, and implementation, and direct observation conducted at the Casa da Mulher Brasileira. The data were examined through thematic analysis and triangulation across different sources. The results indicate that the overall division of responsibilities between the Federal Government and the Federal District is clearly defined and that the facility has an established operational structure, shared financing, and mechanisms for interinstitutional coordination. However, gaps remain in the formalization of shared responsibilities and service flows, along with the absence of a permanent federal co-financing mechanism, human resource constraints, reliance on informal coordination, and fragmented information systems. The general hypothesis was supported, with different findings across the dimensions analyzed. The study concludes that these limitations do not prevent the Casa da Mulher Brasileira from operating, but they shape the institutions' capacity to provide an integrated and continuous response to the women they serve. The findings show that the implementation of decentralized and intersectoral policies depends not only on the allocation of responsibilities and the availability of resources, but also on the institutionalization of mechanisms that sustain joint action among the organizations involved.



**Keywords:** Multilevel governance; Gender-based violence; Public policy implementation; Intergovernmental coordination; *Mulher Viver sem Violência Program;* Federal District; Casa da Mulher Brasileira.

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

| | |
|---|---|
| ACT | Acordo de Cooperação Técnica |
| CAPS | Centro de Atenção Psicossocial |
| CEDAW | Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher |
| CEPAL | Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe |
| CF/88 | Constituição Federal de 1988 |
| CGU | Controladoria-Geral da União |
| CLDF | Câmara Legislativa do Distrito Federal |
| CMB | Casa da Mulher Brasileira |
| CMB/DF | Casa da Mulher Brasileira do Distrito Federal |
| CRMB | Centro de Referência da Mulher Brasileira |
| CTMHF | Câmara Técnica de Monitoramento de Homicídios e Feminicídios |
| DEAM | Delegacia Especial de Atendimento à Mulher |
| DF | Distrito Federal |
| DPDF | Defensoria Pública do Distrito Federal |
| Enap | Escola Nacional de Administração Pública |
| Fiocruz | Fundação Oswaldo Cruz |
| GDF | Governo do Distrito Federal |
| INESC | Instituto de Estudos Socioeconômicos |
| IRB | Instituto Rui Barbosa |
| MM | Ministério das Mulheres |
| MPDFT | Ministério Público do Distrito Federal e Territórios |
| OCDE | Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico |
| ODS | Objetivo de Desenvolvimento Sustentável |
| OEA | Organização dos Estados Americanos |
| ONU | Organização das Nações Unidas |
| PMDF | Polícia Militar do Distrito Federal |
| PPA | Plano Plurianual |
| PROVID | Programa de Prevenção Orientado à Violência Doméstica e Familiar |
| SAG | Sistema de Acompanhamento Governamental |
| SAG/DF | Sistema de Acompanhamento Governamental do Distrito Federal |
| SENEV | Secretaria Nacional de Enfrentamento à Violência contra Mulheres |
| SMDF | Secretaria de Estado da Mulher do Distrito Federal |
| SNPM/MMFDH | Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos |
| SSP-DF | Secretaria de Estado de Segurança Pública do Distrito Federal |
| SUBEV | Subsecretaria de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres |

| | |
|---|---|
| SUS | Sistema Único de Saúde |
| TCU | Tribunal de Contas da União |
| TJDFT | Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios |
| UNA | Sistema UNA |
| UNODC | Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime |
| UN Women | Escritório das Nações Unidas para a Igualdade de Gênero e o Empoderamento das Mulheres |
| WHO | *World Health Organization* |

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Seis Componentes que viabilizam a boa governança multinível ..... 47
Figura 2 - Eixos do Programa Mulher Viver sem Violência ..... 52
Figura 3 - Trajetória normativa do Programa Mulher Viver sem Violência ..... 61
Figura 4 - Serviços prestados no modelo nacional da Casa da Mulher Brasileira ..... 63
Figura 5 - Distribuição das Casas da Mulher Brasileira por etapa de implantação ..... 65
Figura 6 - Distribuição dos Centros de Referência da Mulher Brasileira por etapa de implantação ..... 66
Figura 7 - Estrutura organizacional da Subsecretaria de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres ..... 68
Figura 8 - Estrutura organizacional da Casa da Mulher Brasileira do Distrito Federal ..... 70
Figura 9 - Infraestrutura física e tecnológica da CMB/DF ..... 106
Figura 10 - Estrutura destinada à permanência de bebês e crianças durante os atendimentos ..... 108

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Atendimentos e mulheres atendidas na Casa da Mulher Brasileira de Ceilândia, 2023–2025 ..... 72

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Indicadores de violência letal contra mulheres por unidade da federação (2024) ..... 22
Quadro 2 - Questões-chave para análise dos processos relacionais ..... 45
Quadro 3 - Matriz Analítica de Governança Multinível ..... 56
Quadro 4 - Estrutura de gestão da Casa da Mulher Brasileira ..... 64
Quadro 5 - Casas da Mulher Brasileira e Centros de Referência da Mulher Brasileira no Distrito Federal ..... 66
Quadro 6 - Distribuição de Responsabilidades entre a União e o Distrito Federal ..... 74
Quadro 7 – Síntese da análise da atribuição de responsabilidades na CMB/DF ..... 81
Quadro 8 - Síntese da análise dos mecanismos de coordenação ..... 91
Quadro 9 - Análise do componente de financiamento ..... 103
Quadro 10 - Análise das capacidades estatais da CMB/DF ..... 113
Quadro 11 - Síntese da análise do monitoramento e da avaliação ..... 121
Quadro 12 - Síntese dos resultados segundo as dimensões da matriz analítica ..... 127

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Execução orçamentária das ações relacionadas à Casa da Mulher Brasileira e aos equipamentos de atendimento às mulheres no Distrito Federal, 2023–2025 .....96
Tabela 2 - Investimentos federais em equipamentos de atendimento às mulheres no Distrito Federal .....98

**SUMÁRIO**

**1 INTRODUÇÃO ..... 17**
**1.1 Objetivos ..... 25**
1.1.1 Objetivo geral 25
1.1.2 Objetivos específicos 25
**1.2 Hipóteses de pesquisa ..... 25**
**1.3 Justificativa ..... 26**
**1.4 Estrutura da dissertação ..... 30**
**2 REFERENCIAL TEÓRICO ..... 32**
**2.1 Violência de gênero e feminicídio ..... 32**
**2.2 Políticas públicas, institucionalização da agenda de gênero e enfrentamento à violência contra a mulher ..... 39**
**2.3 Governança multinível e políticas públicas descentralizadas ..... 43**
**3 METODOLOGIA ..... 51**
**3.1 Fontes e procedimentos de coleta de dados ..... 53**
**3.2 Estratégia de análise dos dados ..... 55**
**3.3 Limitações da pesquisa ..... 57**
**3.4 Ética na realização da pesquisa ..... 58**
**4 O PROGRAMA MULHER VIVER SEM VIOLÊNCIA NO DISTRITO FEDERAL ..... 60**
**4.1 Trajetória, desenho e expansão do Programa ..... 60**
**4.2 A Casa da Mulher Brasileira no Distrito Federal ..... 67**
**5 ASPECTOS DE GOVERNANÇA MULTINÍVEL DO PROGRAMA MULHER VIVER SEM VIOLÊNCIA ..... 73**
**5.1 Atribuição de responsabilidades ..... 73**
**5.2 Mecanismos de coordenação ..... 82**
**5.3 Financiamento ..... 93**
**5.4 Capacidades estatais ..... 104**
**5.5 Monitoramento e avaliação ..... 114**
**5.6 Síntese dos resultados ..... 122**
**6 CONSIDERAÇÕES FINAIS ..... 130**
**REFERÊNCIAS ..... 134**
**ANEXO ..... 144**

# 1 INTRODUÇÃO

Em 24 de dezembro de 2025, o Brasil inteiro se comoveu com a morte de Tainara Souza Santos, mulher de 31 anos e mãe de dois filhos que morreu no hospital depois de ter sido atropelada e arrastada por quase um quilômetro na Marginal Tietê, em São Paulo. Em janeiro de 2026, uma adolescente de apenas 14 anos foi vítima de feminicídio em Planaltina, no Distrito Federal. Em julho de 2025, nossa sociedade assistiu incrédula a um vídeo em que Juliana Garcia dos Santos foi brutalmente agredida com 61 socos dentro de um elevador em Natal, no Rio Grande do Norte.

E estes, infelizmente, não são casos isolados. Quantas Tainaras, Julianas, Marias? Quantas mulheres mais? Segundo o Anuário Brasileiro de Segurança Pública (2025; p.147), "no último ano, todos os dias, ao menos quatro mulheres morreram vítimas de feminicídio no Brasil. No total do ano, foram 1.492 mulheres. É o maior número já observado desde 2015". Além do feminicídio, casos de assédio psicológico, sexual e financeiro são noticiados todos os dias nos jornais do país.

Já em 2026, os números parecem estar subindo ainda mais. Todos os dias, notícias cada vez mais assustadoras invadem os noticiários e mídias sociais. Casos como o de uma adolescente de 17 anos que foi vítima de estupro coletivo por colegas de sua própria escola no Rio de Janeiro, ou da soldado Gisele Alves, de 32 anos, que foi assassinada e o principal acusado é o seu marido, um tenente-coronel da Polícia Militar de São Paulo ou ainda o de uma jovem chamada Alana Anísio, de 20 anos, vítima de uma brutal tentativa de feminicídio em São Gonçalo (RJ), após recusar um pedido de namoro de um agressor que a perseguia (crime de *stalking*). Estamos diante de uma epidemia de violência de gênero.

Infelizmente, todos os dias mulheres são vítimas de violência simplesmente pelo fato de serem mulheres. Mais do que números, são vidas! Não há como falar em desenvolvimento, e muito menos em uma sociedade justa ou igualitária, onde mulheres não podem ser livres. Não há liberdade onde há medo.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 (CF/88) estabelece que todos os brasileiros são iguais perante a lei, sem qualquer tipo de distinção, como preconizado em seu art. 5°:

> Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos Brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: I - homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição(...). (Brasil,1988)

Em que pese nosso regramento constitucional estabelecer a igualdade entre homens e mulheres, a nossa realidade demonstra um descompasso entre o que buscamos como sociedade e o que realmente estamos vivenciando.

Segundo dados do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2025), no Brasil, em 2024, 1.492 mulheres foram vítimas de feminicídio, e 3.870 mulheres foram vítimas de tentativa de feminicídio. A cada hora, pelo menos 29 mulheres foram vítimas de lesão corporal no contexto de violência doméstica e foram registradas mais de 1 milhão de chamadas realizadas para o 190 com a finalidade de notificar casos de violência doméstica. Os números são realmente aterrorizantes e evidenciam o quanto ainda estamos muito longe de ter uma sociedade em que mulheres tenham assegurados seus direitos à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade.

Esses dados são apresentados apenas para contextualizar a relevância do problema público no qual se insere a política pública analisada. Esta pesquisa não busca explicar a ocorrência ou a variação dos casos de feminicídio no Brasil ou no Distrito Federal.

De acordo com a Organização das Nações Unidas, a violência contra a mulher é “qualquer ato de violência de gênero que resulte ou possa resultar em danos físicos, sexuais ou mentais para as mulheres, inclusive as ameaças de tais atos, coerção ou privação arbitrária da liberdade, podendo ocorrer na esfera pública ou privada” (2025, online).

A violência contra a mulher é reconhecida internacionalmente como uma grave violação de direitos humanos, com raízes estruturais e impactos persistentes sobre a saúde, a segurança e o desenvolvimento social. Estimativas da Organização Mundial

da Saúde indicam que aproximadamente uma em cada três mulheres no mundo já sofreu violência física e/ou sexual por parceiro íntimo ou por terceiros ao longo da vida, evidenciando a magnitude e a transversalidade do fenômeno (WHO, 2021). No plano global, dados recentes divulgados por organismos das Nações Unidas apontam a permanência de níveis alarmantes de letalidade feminina em contextos domésticos e familiares, revelando a insuficiência das respostas estatais de prevenção, proteção e responsabilização (UNODC; UN Women, 2025):

> Em 1993, as Nações Unidas realizaram a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, que reconheceu a violência contra a mulher como obstáculo ao desenvolvimento, à paz e aos ideais de igualdade entre os seres humanos. Considerou também que a violência contra a mulher é uma violação aos direitos humanos, e que se baseia principalmente no fato de a pessoa agredida pertencer ao sexo feminino. (Jesus, 2015, p.19).

A centralidade do enfrentamento à violência contra mulheres e meninas também se expressa nos compromissos multilaterais assumidos pelos Estados. A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável estabelece, no âmbito do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 5 (ODS 5), a eliminação de todas as formas de violência contra mulheres e meninas nas esferas pública e privada como meta prioritária. Essa diretriz reflete o entendimento de que a igualdade de gênero é indissociável da capacidade estatal de proteger vidas, garantir acesso a serviços públicos e articular políticas intersetoriais eficazes. Nessa perspectiva, o feminicídio pode ser compreendido não apenas como a forma mais extrema da violência de gênero, mas também como um indicador crítico das limitações institucionais do Estado na coordenação de políticas públicas voltadas à proteção das mulheres.

No Brasil, o enfrentamento à violência contra a mulher adquiriu maior densidade institucional a partir da promulgação da Lei nº 11.340/2006 (Lei Maria da Penha), que estabeleceu mecanismos específicos de prevenção, proteção e responsabilização no âmbito da violência doméstica e familiar. Posteriormente, a Lei nº 13.104/2015 introduziu o feminicídio como circunstância qualificadora do crime de homicídio, conferindo reconhecimento jurídico à morte de mulheres motivada por razões de gênero e ampliando a visibilidade institucional do problema. Nos anos seguintes, observou-se a expansão de instrumentos federais voltados à prevenção e ao enfrentamento do feminicídio, como o Plano Nacional de Enfrentamento ao

Feminicídio, a Política Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres e o Pacto Nacional de Prevenção aos Feminicídios, todos estruturados a partir de uma lógica intersetorial e federativa.

Um dos programas que integra a Política Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres é o Programa *Mulher Viver Sem Violência*, cujo objetivo é "integrar e ampliar os serviços públicos existentes destinados às mulheres em situação de violência, por meio da articulação dos atendimentos especializados no âmbito da saúde, da segurança pública, da justiça, da rede socioassistencial e da promoção da autonomia financeira" (Brasil, 2023, p.1).

De acordo com o Decreto n° 11.431, de 08 de março de 2023, as principais ações deste programa consistem em: implementação das unidades da Casa da Mulher Brasileira; reestruturação da Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180; implementação de unidades móveis para atendimento das mulheres em situação de violência; organização, integração e humanização do atendimento às vítimas de violência sexual; fortalecimento das medidas de prevenção ao feminicídio; e promoção de medidas educativas.

Importante destacar que o Programa foi instituído em 2013, por meio do Decreto 8.086, de 30 de agosto de 2013 e alterado pelo Decreto 10.112, de 12 de novembro de 2019, quando passou a se chamar Programa *Mulher Segura e Protegida*. Em 2023, o Programa volta a se chamar *Mulher Viver sem Violência*. Tais alterações decorrem, em parte, das mudanças de governo durante o período.[1]

Independentemente do nome adotado ao longo dos anos, a principal ação deste Programa trata da implementação das unidades da Casa da Mulher Brasileira, que são equipamentos públicos que reúnem em um mesmo espaço físico diferentes instituições para promover o atendimento integral e humanizado das mulheres vítimas de violência.

[1] As alterações na nomenclatura podem refletir diferenças de orientação ideológica entre governos, as quais influenciam o enfoque das políticas públicas. Em geral, governos de perfil mais progressista tendem a adotar abordagens mais integradas, voltadas à promoção de direitos e à autonomia das mulheres, enquanto governos de perfil mais conservador podem priorizar estratégias centradas na segurança e na proteção, com menor ênfase nas dimensões estruturais da desigualdade de gênero.

Levantamento realizado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) apontou que a execução orçamentária para a implementação das unidades da Casa da Mulher Brasileira foi bastante modesta no período verificado e que os objetivos estratégicos do programa não haviam sido atendidos, concluindo em seu relatório que a estagnação da principal ação do programa o indicava como possível objeto de controle a ser fiscalizado para identificar os óbices de seu progresso (Brasil, 2022).

Apesar desse arcabouço normativo e programático, a persistência da violência letal contra mulheres evidencia que a existência de leis e planos não se traduz automaticamente em proteção efetiva. Relatórios institucionais e estudos recentes têm destacado que a violência contra a mulher constitui um problema público complexo, cujo enfrentamento exige a atuação coordenada de múltiplos setores governamentais — segurança pública, justiça, saúde, assistência social e políticas para mulheres — e a mobilização de capacidades estatais consistentes. Conforme assinala o TCU, a fragmentação institucional e a ausência de mecanismos eficazes de articulação e comunicação entre os órgãos envolvidos comprometem a coerência e a efetividade das políticas públicas destinadas ao enfrentamento da violência de gênero (Brasil, 2022).

A implementação das políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres ocorre predominantemente no nível subnacional, onde se materializam as ações de prevenção, proteção e atendimento. O Distrito Federal apresenta-se como um caso particularmente relevante, em razão de sua singularidade institucional.

De acordo com dados do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2025), foram registrados, em 2024, 23 crimes de feminicídio no Distrito Federal. Em termos absolutos, o DF ocupa a 21ª posição entre as unidades da federação. No entanto, ao considerar a taxa por 100 mil mulheres, passa à 12ª posição, o que indica um peso proporcional maior do fenômeno em relação ao tamanho da população feminina. Já em relação à proporção de feminicídios entre os homicídios de mulheres no mesmo período (65,7%), o Distrito Federal ocupa a 1ª posição no país, evidenciando a elevada participação desse tipo de crime no conjunto das mortes violentas de mulheres.

Esse resultado, contudo, deve ser interpretado com cautela, pois a elevada proporção pode estar relacionada também ao protocolo de classificação adotado no DF. Desde 2017, toda morte violenta intencional de mulher, inclusive os casos inicialmente

situados em uma “zona cinzenta”, é registrada preliminarmente como feminicídio, permitindo a aplicação do protocolo de investigação com perspectiva de gênero e eventual reclassificação posterior. Assim, a primeira posição do DF não indica necessariamente maior ocorrência relativa de feminicídios, podendo refletir também maior capacidade institucional de identificação e registro desses.

A fim de contextualizar a situação do Distrito Federal no cenário nacional, apresenta-se a seguir uma sistematização dos principais indicadores de violência letal contra mulheres nas unidades da federação em 2024. O Quadro 1 reúne informações sobre homicídios de mulheres, feminicídios, taxas por 100 mil mulheres e a proporção de feminicídios em relação aos homicídios de mulheres, permitindo evidenciar as diferenças entre os entes federativos e compreender as variações observadas no posicionamento do Distrito Federal a depender do indicador analisado.

**Quadro 1 - Indicadores de violência letal contra mulheres por unidade da federação (2024)**

| Unidade da Federação | Homicídios de mulheres (inclui feminicídios) | Feminicídios | Taxa (por 100 mil mulheres) | Proporção de feminicídios em relação aos homicídios de mulheres (%) |
|---|---|---|---|---|
| Acre | 13 | 8 | 1,8 | 61,5 |
| Alagoas | 73 | 22 | 1,3 | 30,1 |
| Amapá | 6 | 2 | 0,5 | 33,3 |
| Amazonas | 77 | 29 | 1,4 | 37,7 |
| Bahia | 388 | 111 | 1,5 | 28,6 |
| Ceará | 310 | 41 | 0,9 | 13,2 |
| Distrito Federal | 35 | 23 | 1,5 | 65,7 |
| Espírito Santo | 93 | 39 | 1,9 | 41,9 |
| Goiás | 119 | 56 | 1,5 | 47,1 |
| Maranhão | 156 | 69 | 1,9 | 44,2 |
| Mato Grosso | 100 | 47 | 2,5 | 47,0 |
| Mato Grosso do Sul | 56 | 35 | 2,4 | 62,5 |
| Minas Gerais | 347 | 163 | 1,5 | 47,0 |

| Unidade da Federação | Homicídios de mulheres (inclui feminicídios) | Feminicídios | Taxa (por 100 mil mulheres) | Proporção de feminicídios em relação aos homicídios de mulheres (%) |
|---|---|---|---|---|
| Pará | 178 | 50 | 1,2 | 28,1 |
| Paraíba | 66 | 26 | 1,2 | 39,4 |
| Paraná | 246 | 109 | 1,8 | 44,3 |
| Pernambuco | 257 | 77 | 1,6 | 30,0 |
| Piauí | 72 | 40 | 2,3 | 55,6 |
| Rio de Janeiro | 245 | 107 | 1,2 | 43,7 |
| Rio Grande do Norte | 51 | 19 | 1,1 | 37,3 |
| Rio Grande do Sul | 200 | 72 | 1,2 | 36,0 |
| Rondônia | 40 | 13 | 1,5 | 32,5 |
| Roraima | 17 | 7 | 2,0 | 41,2 |
| Santa Catarina | 83 | 51 | 1,3 | 61,4 |
| São Paulo | 421 | 253 | 1,1 | 60,1 |
| Sergipe | 23 | 10 | 0,8 | 43,5 |
| Tocantins | 28 | 13 | 1,7 | 46,4 |
| **Brasil** | **3.700** | **1.492** | **1,4** | **40,3** |

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública (2025)

A análise dos dados evidencia que o posicionamento do Distrito Federal varia de forma significativa a depender do indicador considerado. Embora o ente não se destaque em termos absolutos de feminicídios, apresenta maior relevância quando observados indicadores proporcionais. Destaca-se, nesse sentido, a elevada proporção de feminicídios em relação aos homicídios de mulheres (65,7%), que coloca o Distrito Federal na primeira posição nacional. Tal resultado indica que a maior parte das mortes violentas de mulheres no território está associada a contextos de violência de gênero, sugerindo um padrão de letalidade específico, no qual o feminicídio ocupa papel central no conjunto das mortes violentas femininas.

O Programa *Mulher Viver Sem Violência* pode contribuir com o enfrentamento da violência contra a mulher no Distrito Federal, entretanto a efetiva implantação do programa, enquanto política intragovernamental ou multinível, depende da capacidade estatal dos entes envolvidos, bem como da coordenação entre os diversos níveis de governo, neste caso específico, entre a União e o Distrito Federal.

A esse respeito, Lotta *et al*. (2014) afirmam nos seguintes termos:

> Dado que expressivas desigualdades e heterogeneidades regionais caracterizam o Estado federativo Brasileiro e, ainda, que mais de uma esfera de governo atua sobre um mesmo território e população, é de fundamental importância o debate a respeito da coordenação de políticas. Coordenação, que, por parte do governo federal, envolve, além da articulação entre diferentes níveis de governo, os mecanismos de incentivos e indução, as normatizações, os bons desenhos de programas, a redefinição da atribuição de responsabilidades e competências, as transferências de recursos e a organização e capacitação de quadros técnicos (tanto do órgão coordenador quanto dos órgãos de quem está na ponta da implementação), entre outros aspectos. (Lotta *et al.*, 2014, p. 15)

O Programa *Mulher Viver Sem Violência* integra a Política Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres e é um exemplo claro de política pública descentralizada, que, para alcançar seus objetivos de forma efetiva, depende de bons mecanismos de governança multinível.

Com base em Hooghe e Marks (2003), esta pesquisa compreende a governança multinível como a atuação interdependente de diferentes níveis de governo e instituições na implementação de políticas públicas, mediante a distribuição de autoridade, responsabilidades e recursos e a adoção de mecanismos de coordenação entre os atores envolvidos.

Diante desse cenário, o presente estudo busca responder à seguinte questão de pesquisa: **Como os arranjos de governança multinível condicionam a implementação do programa Mulher Viver Sem Violência no Distrito Federal?**

Ao adotar esse enfoque, a pesquisa propõe analisar a violência contra a mulher como um problema público que revela não apenas desigualdades de gênero, mas também desafios institucionais e de governança, contribuindo para o debate sobre a efetividade das políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres no âmbito subnacional.

## 1.1 Objetivos

### 1.1.1 Objetivo geral

Pelo que foi mencionado anteriormente, o objetivo central desta dissertação é analisar de que modo os arranjos de governança multinível condicionam a implementação do Programa Mulher Viver Sem Violência no Distrito Federal.

### 1.1.2 Objetivos específicos

- Identificar e analisar a atribuição de responsabilidades entre União e Distrito Federal no âmbito do programa.
- Identificar e analisar o financiamento da política, incluindo a regularidade dos repasses federais, a contrapartida distrital e eventuais emendas parlamentares destinadas ao programa.
- Identificar e analisar a capacidade estatal do Distrito Federal para executar o programa.
- Identificar e analisar os mecanismos de coordenação para a implementação do programa.
- Identificar e analisar os instrumentos de monitoramento e avaliação adotados no âmbito do programa.

## 1.2 Hipóteses de pesquisa

Esta pesquisa parte da hipótese de que os arranjos de governança multinível que estruturam a implementação do Programa *Mulher Viver Sem Violência* no Distrito Federal apresentam limitações institucionais que condicionam a capacidade de implementação da política no contexto local.

Essa hipótese geral desdobra-se nas seguintes sub-hipóteses:

a) Há ambiguidades, lacunas ou sobreposições na definição de responsabilidades entre órgãos envolvidos, o que dificulta a operacionalização do programa;

b) O financiamento da política apresenta inconsistências quanto à regularidade dos repasses, à participação do ente distrital e à previsibilidade dos recursos;

c) A capacidade estatal do Distrito Federal revela limitações em termos de recursos humanos, estrutura institucional ou instrumentos operacionais necessários à execução do programa;

d) Os mecanismos de coordenação entre os diferentes níveis de governo e instituições envolvidas não se mostram plenamente estruturados ou institucionalizados;

e) Os instrumentos de monitoramento e avaliação não são utilizados de forma sistemática ou integrados ao processo decisório.

## 1.3 Justificativa

O feminicídio constitui a forma mais extrema da violência contra a mulher e representa uma grave violação de direitos humanos, com impactos profundos sobre toda a sociedade. Para além de sua dimensão penal, trata-se de um fenômeno social complexo que evidencia desigualdades estruturais de gênero e impõe desafios significativos à atuação do Estado, especialmente no que se refere à prevenção da violência, à proteção das mulheres em situação de risco e à responsabilização dos agressores.

Apesar dos avanços normativos observados no Brasil nas últimas décadas, incluindo a ampliação de marcos legais e a criação de políticas públicas voltadas ao enfrentamento da violência de gênero, a persistência da violência letal contra mulheres indica que a existência de leis e programas não é suficiente para assegurar proteção efetiva. Esse cenário reforça a relevância de estudos que examinem não apenas o conteúdo normativo das políticas públicas, mas sobretudo os processos institucionais de formulação, coordenação e implementação que moldam a resposta estatal ao feminicídio.

A relevância social desta pesquisa justifica-se, portanto, pela magnitude e pela persistência da violência letal contra mulheres no país. O feminicídio não afeta apenas as vítimas diretas, mas produz efeitos duradouros sobre famílias, comunidades e redes de proteção social, incluindo impactos psicológicos, econômicos e intergeracionais. Além disso, a recorrência desse tipo de violência evidencia falhas nos mecanismos de prevenção, proteção e interrupção de ciclos de violência por parte dos programas

estatais, o que reforça a necessidade de análises das políticas públicas que contribuam para compreender os limites das respostas estatais existentes.

Assim, do ponto de vista das políticas públicas, a justificativa desta pesquisa reside na necessidade de compreender como as ações de enfrentamento ao feminicídio são estruturadas e operacionalizadas no nível subnacional, onde as políticas efetivamente se materializam. A violência contra a mulher exige respostas intersetoriais que envolvem diferentes áreas governamentais — como segurança pública, saúde, assistência social e justiça — e os diferentes níveis da federação, União, estados e municípios. Nesse contexto, o feminicídio pode ser interpretado como um indicador crítico dos limites da capacidade estatal para lidar com problemas públicos complexos, que transcendem a atuação isolada de um único órgão ou setor.

No caso do Distrito Federal, essa atuação se materializa por meio de um arranjo institucional que envolve órgãos distritais responsáveis pela implementação das políticas, como a Secretaria de Estado da Mulher, a Secretaria de Segurança Pública, a Secretaria de Saúde e a Secretaria de Desenvolvimento Social e Trabalho, bem como instituições do sistema de justiça, como o Ministério Público, a Defensoria Pública e o Poder Judiciário. Essas estruturas operam em articulação com diretrizes, programas e normativas definidas no âmbito federal, evidenciando a natureza multinível da política de enfrentamento à violência contra a mulher.

Nesse contexto, a efetividade das políticas de enfrentamento ao feminicídio depende, em grande medida, da capacidade de coordenação entre os diferentes níveis de governo e entre as instituições envolvidas, o que coloca em evidência os desafios associados à governança multinível. A análise da política sob essa perspectiva permite compreender como competências, recursos e responsabilidades são distribuídos e coordenados entre diferentes níveis de governo, influenciando diretamente a capacidade de implementação. Assim, compreender como esses diferentes atores e níveis institucionais se articulam no âmbito do Distrito Federal constitui um elemento central para a análise proposta nesta pesquisa.

No campo acadêmico, a pesquisa justifica-se pela importância de articular os estudos de gênero à análise de políticas públicas, especialmente no exame das condições institucionais que influenciam a implementação de ações de enfrentamento

à violência contra as mulheres. Essa abordagem permite compreender o feminicídio não apenas como um fenômeno social e jurídico, mas também como um problema público que exige respostas estatais coordenadas, integradas e contínuas. Ao focalizar a implementação das políticas no nível subnacional, a pesquisa contribui para analisar como normas, estruturas institucionais, recursos e mecanismos de cooperação se articulam na produção das respostas governamentais. Desse modo, o estudo amplia a compreensão sobre os desafios concretos da atuação estatal e sobre os fatores que favorecem ou limitam a efetividade das políticas públicas de prevenção e enfrentamento à violência contra as mulheres.

Há pesquisas que analisam programas e políticas de enfrentamento à violência contra a mulher, com destaque para iniciativas como a Casa da Mulher Brasileira e outras ações intersetoriais, evidenciando a importância da articulação entre diferentes órgãos estatais e entidades parceiras (Marques; Midlej e Silva, 2017). No entanto, esses estudos frequentemente se concentram na descrição dos programas ou em análises de implementação em contextos específicos, sem explorar de forma sistemática os desafios de governança multinível.

De modo semelhante, trabalhos que investigam a atuação estatal em diferentes unidades da federação - como Alagoas, Pernambuco e Goiás - contribuem para evidenciar a existência de redes de atendimento e de políticas públicas estruturadas, mas tendem a privilegiar análises descritivas ou avaliações gerais, sem aprofundar os mecanismos de coordenação interfederativa (Borges; Almeida, 2025; Souza; Benvenuto, 2024; Januário; Camargo, 2025).

Embora reconheça que as experiências de violência e de acesso às políticas públicas são atravessadas pelas relações entre gênero, raça e classe, esta pesquisa não tem por objeto a análise específica dessas intersecções nem dos efeitos da política sobre diferentes grupos de mulheres. O estudo concentra-se nos arranjos de governança multinível e nas condições institucionais de implementação do Programa Mulher Viver sem Violência no Distrito Federal.

Do ponto de vista institucional e aplicado, o estudo apresenta potencial para subsidiar reflexões de gestores públicos, formuladores de políticas e órgãos de controle envolvidos no enfrentamento da violência contra as mulheres. Ao analisar os processos

institucionais e os desafios nos arranjos de governança, a pesquisa pode contribuir para a identificação de gargalos, fragilidades e oportunidades de aprimoramento das estratégias existentes, alinhando-se aos objetivos de um mestrado profissional voltado à qualificação da gestão pública.

Ao examinar as condições institucionais de implementação do Programa *Mulher Viver sem Violência* no Distrito Federal, a pesquisa oferece elementos para refletir sobre a institucionalização da perspectiva de gênero nas políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres. Essa institucionalização envolve a incorporação das demandas das mulheres às estruturas e práticas estatais por meio de órgãos, normas, recursos e mecanismos capazes de conferir continuidade às políticas para além de iniciativas conjunturais (Matos; Alvarez, 2018).

A justificativa da pesquisa também se ancora nos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, especialmente no âmbito da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. A meta 5.2 do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 5 estabelece a eliminação de todas as formas de violência contra mulheres e meninas como prioridade global, o que reforça a importância de estudos que examinem criticamente as capacidades estatais mobilizadas para enfrentar o feminicídio. Nesse sentido, a presente pesquisa contribui para o fortalecimento do debate sobre políticas públicas orientadas à promoção da igualdade de gênero e à proteção dos direitos humanos. O tema, portanto, dialoga diretamente com as linhas de pesquisa do programa de mestrado em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública (Enap), uma vez que analisará aspectos de governança em uma política que contribui diretamente para o desenvolvimento sustentável no Brasil, pois não há sociedade plenamente desenvolvida sem igualdade de gênero.

No campo profissional, este tema dialoga diretamente com minhas atribuições voltadas para o desenvolvimento sustentável e contribuição para a efetividade de políticas públicas em prol dos cidadãos. Desigualdade de gênero é um dos temas em que tenho atuado profissionalmente, o que alinha a aplicação dos conhecimentos adquiridos no mestrado profissional às minhas atribuições enquanto servidora pública.

Por fim, o tema desta pesquisa reflete ainda um interesse pessoal, pois, como mulher e mãe de uma adolescente, a violência contra as mulheres é um tema que me afeta diretamente. A verdade é que pode acontecer com qualquer uma de nós, uma amiga, uma mulher da nossa família, uma colega de trabalho, uma professora. A nossa sociedade coloca um alvo nas mulheres simplesmente pelo fato de serem mulheres e como pesquisadora e profissional tenho interesse em contribuir, ainda que de forma modesta, com o debate sobre o tema.

## 1.4 Estrutura da dissertação

Além desta introdução, a dissertação está organizada em cinco seções. A primeira reúne o referencial teórico que sustenta a pesquisa. A discussão parte da violência de gênero e do feminicídio, passa pelo processo de construção das políticas públicas de enfrentamento à violência contra a mulher e chega à governança multinível. Ao aproximar esses campos, procura-se compreender como a agenda de gênero é incorporada às estruturas estatais e quais dificuldades surgem quando uma política depende da atuação conjunta de diferentes órgãos e níveis de governo.

A segunda seção apresenta as escolhas metodológicas. Nela são explicadas a opção pela abordagem qualitativa e pelo estudo de caso, os recortes temporal, territorial e institucional, as fontes consultadas e as formas de coleta e análise dos dados. Também são descritas as entrevistas, a visita à Casa da Mulher Brasileira de Ceilândia, a matriz que orientou a análise e as limitações da pesquisa.

Na terceira seção, o leitor é apresentado ao objeto estudado. Inicialmente, é reconstruída a trajetória do *Programa Mulher Viver sem Violência*, desde sua criação até sua configuração mais recente. Em seguida, o texto se volta para o Distrito Federal e, particularmente, para a Casa da Mulher Brasileira de Ceilândia. São apresentados o desenho institucional da unidade, os órgãos e serviços envolvidos em seu funcionamento, sua estrutura e alguns dados sobre os atendimentos realizados.

A análise das evidências concentra-se na quarta seção. A implementação do Programa no Distrito Federal é examinada a partir de cinco aspectos: atribuição de responsabilidades, mecanismos de coordenação, financiamento, capacidades estatais e monitoramento e avaliação. Documentos, dados administrativos e orçamentários, entrevistas e informações obtidas durante a visita à Casa são colocados em diálogo.

Desse modo, a análise considera tanto o que está previsto nas normas e nos instrumentos formais quanto o funcionamento desses arranjos na prática.

A quinta seção reúne e discute os principais resultados. Os achados de cada dimensão são retomados em conjunto e relacionados ao referencial teórico, com o propósito de responder à questão que orienta a dissertação: como os arranjos de governança multinível condicionam a implementação do Programa Mulher Viver sem Violência no Distrito Federal? Nessa parte, também se examina em que medida as evidências confirmam, afastam ou relativizam as hipóteses formuladas no início do trabalho.

Por fim, as considerações finais retomam as conclusões mais relevantes, destacam as contribuições e os limites da pesquisa e indicam questões que ainda podem ser aprofundadas. Entre elas estão a experiência das mulheres atendidas, a comparação entre diferentes unidades da Casa da Mulher Brasileira e o acompanhamento dos resultados produzidos pelos serviços ao longo do tempo.

# 2 REFERENCIAL TEÓRICO

Esta seção apresenta os conceitos que orientam a análise dos aspectos de governança multinível do *Programa Mulher Viver sem Violência* no Distrito Federal. O referencial está organizado em três partes. A primeira aborda a violência de gênero e o feminicídio, situando a natureza e a complexidade do problema público ao qual o Programa procura responder. A segunda trata da incorporação das demandas das mulheres à agenda estatal e da formação das políticas públicas de enfrentamento à violência. A terceira discute a governança multinível em políticas descentralizadas e reúne as categorias empregadas na análise da pesquisa.

Embora relacionadas, essas discussões cumprem funções diferentes no trabalho. A perspectiva de gênero oferece os elementos necessários para compreender a especificidade da política analisada e seu caráter transversal e intersetorial. A discussão sobre políticas públicas e institucionalização das políticas de gênero mostra como o enfrentamento à violência contra a mulher passou a integrar as normas e as estruturas estatais, sem que essa incorporação assegure, por si só, uma atuação articulada. É na abordagem da governança multinível que se encontra o eixo analítico central da dissertação. A partir dela são examinados a atribuição de responsabilidades, os mecanismos de coordenação, o financiamento, as capacidades estatais e os instrumentos de monitoramento e avaliação do Programa no Distrito Federal. A implementação constitui, nesse percurso, o contexto em que esses aspectos podem ser observados nas relações entre os órgãos e níveis de governo envolvidos.

## 2.1 Violência de gênero e feminicídio

A violência de gênero é compreendida como fenômeno social estruturante, historicamente construído e sustentado por relações assimétricas de poder entre homens e mulheres. Os estudos feministas e das ciências sociais apontam que a violência contra a mulher se inscreve em contextos institucionais, culturais e simbólicos que naturalizam desigualdades e legitimam práticas de controle e dominação. No Brasil, a obra de Heleieth Saffioti é central para essa compreensão ao articular patriarcado, capitalismo e racismo como eixos estruturantes da violência de gênero. Para a autora, a violência não constitui desvio da ordem social, mas expressão de uma ordem patriarcal que cria condições para sua reprodução (Saffioti, 2001).

Meneghel e Portella (2017) aduzem que:

> O assassinato intencional de mulheres cometido por homens é a manifestação mais grave da violência perpetrada contra a mulher e, em sociedades patriarcais, a condição feminina é o fator de risco mais importante para a violência letal, embora possa haver maior incidência em mulheres que possuem condicionantes raciais, étnicos, de classe social, ocupação ou geracionalidade. (Meneghel; Portella, 2017, p. 3079).

Observa-se que, historicamente, sociedades estruturadas sob a lógica patriarcal naturalizaram a punição rigorosa das mulheres, inicialmente exercida pelo pai e depois pelo marido. Esse arranjo social contribuiu para a consolidação de uma cultura de violência contra a mulher, em que a punição da mulher era legitimada como mecanismo de controle moral. Nesse contexto, o homem, enquanto provedor e detentor do pátrio poder, via seus atos violentos frequentemente justificados, inclusive crimes cometidos em nome da honra, da moral e dos chamados bons costumes. (Lagarde, 2004).

Essa perspectiva estrutural dialoga com a compreensão do gênero como categoria analítica proposta por Joan Scott, segundo a qual o gênero organiza significados, relações e hierarquias sociais, funcionando como chave interpretativa para compreender desigualdades persistentes (Scott, 1995). Tal formulação permite interpretar a violência contra a mulher — e, em seu grau extremo, o feminicídio — como fenômeno que transcende a esfera privada e se articula a estruturas sociais mais amplas, incluindo o funcionamento do Estado e de suas instituições.

A compreensão do gênero como categoria analítica permite deslocar a violência contra as mulheres do âmbito estritamente privado para o campo das relações sociais e institucionais. Nessa perspectiva, as desigualdades de gênero não se restringem às interações interpessoais, mas atravessam as formas de organização do Estado, a produção normativa e a própria formulação das políticas públicas. A violência de gênero, portanto, deve ser compreendida não apenas como expressão de relações desiguais de poder entre homens e mulheres, mas também como um desafio para a capacidade das instituições estatais de promover proteção, assegurar direitos e coordenar respostas públicas efetivas.

No plano conceitual, o feminicídio emerge como categoria que busca dar visibilidade à morte de mulheres motivada por razões de gênero, rompendo com a neutralidade aparente da categoria “homicídio”. A definição clássica proposta por Radford e Russell — “*the killing of women by men because they are women*” (“o

assassinato de mulheres porque são mulheres") (Radford; Russell, 1992) — inaugura um campo analítico que reconhece a motivação misógina e a dimensão estrutural do crime. Na América Latina, o conceito ganha densidade política ao ser associado à crítica à impunidade e à responsabilidade estatal diante de contextos reiterados de violência letal contra mulheres:

> Feminicídio está no ponto mais extremo do contínuo de terror anti-feminino que inclui uma vasta gama de abusos verbais e físicos, tais como estupro, tortura, escravização sexual (particularmente a prostituição), abuso sexual infantil incestuoso e extra-familiar, espancamento físico e emocional, assédio sexual (ao telefone, na rua, no escritório e na sala de aula), mutilação genital (cliterodectomia, excisão, infibulações), operações ginecológicas desnecessárias, heterossexualidade forçada, esterilização forçada, maternidade forçada (ao criminalizar a contracepção e o aborto), psicocirurgia, privação de comida para mulheres em algumas culturas, cirurgias cosméticas e outras mutilações em nome do embelezamento. Onde quer que estas formas de terrorismo resultem em mortes, elas se tornam femicídios (Russell e Caputti, 1992:2)

Nesse debate, a contribuição de Rita Laura Segato é particularmente relevante. Ao analisar os feminicídios de Ciudad Juárez (México), a autora os interpreta como manifestações de violência expressiva que comunicam domínio, soberania e controle, inscrevendo nos corpos das vítimas mensagens de poder destinadas tanto aos pares dos perpetradores quanto à sociedade (Segato, 2005). Para esta pesquisa, essa leitura é relevante porque desloca o foco explicativo do indivíduo para as relações de poder e os contextos sociais e institucionais que permitem a reprodução da violência e a insuficiência da proteção oferecida às vítimas.

No contexto latino-americano, a consolidação do conceito de feminicídio também esteve associada à crítica às respostas institucionais insuficientes e à responsabilização do Estado diante da persistência da violência letal contra as mulheres. Mais do que descrever um tipo específico de homicídio, a categoria evidencia os limites das estruturas estatais na prevenção da violência, na proteção das vítimas e na garantia do acesso à justiça.

De acordo com Pasinato (2011), a violência letal contra mulheres está frequentemente associada a trajetórias anteriores de violência doméstica, à negligência institucional e à insuficiência de mecanismos de proteção. Esses estudos reforçam a compreensão do feminicídio como culminância de ciclos de violência e como indicador crítico da incapacidade estatal de intervir de forma preventiva.

A transformação do feminicídio em problema público constitui processo social e político que envolve visibilização, mobilização e institucionalização. No campo da análise de políticas públicas, esse processo pode ser compreendido a partir das teorias de *agenda-setting*, especialmente a abordagem dos múltiplos fluxos de John Kingdon. Segundo o autor, problemas ganham prioridade governamental quando há convergência entre reconhecimento social do problema, disponibilidade de soluções e condições políticas favoráveis (Kingdon, 2014).

No caso da violência contra a mulher, indicadores estatísticos, mobilização de movimentos feministas e compromissos internacionais atuaram de forma articulada para inserir o feminicídio na agenda estatal. A produção e a circulação de dados desempenham papel central nesse processo, não apenas ao descrever a realidade, mas também ao moldar percepções sobre gravidade, urgência e necessidade de intervenção pública.

A institucionalização do feminicídio como categoria jurídica no sistema jurídico brasileiro em 2015 e sua inclusão sistemática em bases estatísticas contribuíram para ampliar a visibilidade do fenômeno e fortalecer sua presença no debate público. A ampla cobertura da mídia em alguns casos também pode ser um fator de contribuição para a percepção da sociedade sobre a gravidade da situação.

No plano internacional, a consolidação da violência contra as mulheres como violação de direitos humanos e objeto legítimo de intervenção estatal resultou de um longo processo de construção normativa e institucional, impulsionado pela atuação de organismos multilaterais, movimentos feministas e pela crescente mobilização da comunidade internacional em torno da igualdade de gênero. A incorporação da violência de gênero à agenda global não decorreu apenas do reconhecimento da magnitude do fenômeno, mas também da compreensão de que as desigualdades entre homens e mulheres constituem obstáculos ao exercício pleno da cidadania, ao desenvolvimento social e à efetivação dos direitos humanos.

Um marco fundamental nesse processo foi a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*) (CEDAW), aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 1979. Considerada o principal tratado internacional voltado à promoção dos direitos das mulheres, a convenção estabeleceu compromissos

destinados à eliminação da discriminação nas esferas política, econômica, social e cultural (ONU, 1979). Embora a violência baseada no gênero não figurasse entre as preocupações centrais do texto original, a interpretação desenvolvida posteriormente pelo Comitê para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher ampliou o alcance da convenção ao reconhecer que a violência contra as mulheres constitui uma forma de discriminação que compromete o exercício de direitos e liberdades fundamentais (ONU, 1992; ONU, 2017). Nesse sentido, a Recomendação Geral nº 19, publicada em 1992, representou um marco ao afirmar que a discriminação definida pela Convenção inclui a violência baseada no gênero, entendimento posteriormente aprofundado pela Recomendação Geral nº 35, que reconheceu a violência contra as mulheres como um fenômeno estrutural, profundamente enraizado nas relações historicamente desiguais de poder entre homens e mulheres (ONU, 2017).

Na década de 1990, a agenda internacional avançou significativamente ao deslocar a violência contra a mulher da esfera privada para o campo dos direitos humanos. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, realizada em Viena, em 1993, representou um ponto de inflexão ao afirmar que os direitos das mulheres e das meninas constituem parte inalienável, integral e indivisível dos direitos humanos universais (ONU, 1993a). Como observa Piovesan (2024), a internacionalização dos direitos humanos e a incorporação progressiva de instrumentos específicos de proteção às mulheres contribuíram para redefinir as obrigações dos Estados, deslocando a violência de gênero do âmbito privado para o campo da responsabilidade pública e da garantia de direitos fundamentais. Nesse contexto, consolidou-se o entendimento de que a proteção das mulheres não se limita à abstenção estatal diante de violações, mas exige a adoção de medidas positivas voltadas à prevenção, à proteção e à promoção da igualdade substantiva.

No contexto latino-americano, a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher — conhecida como Convenção de Belém do Pará —, aprovada em 1994, representou um marco jurídico e político ao reconhecer expressamente a violência contra a mulher como violação dos direitos humanos e das liberdades fundamentais (OEA, 1994). O documento parte do pressuposto de que a violência decorre das relações historicamente desiguais entre homens e mulheres e atribui aos Estados o dever de atuar com a devida diligência para prevenir, investigar, punir e erradicar todas as formas de violência, tanto na esfera pública quanto na privada.

Ratificada pelo Brasil em 1995 e promulgada pelo Decreto nº 1.973/1996, a Convenção de Belém do Pará exerceu influência significativa sobre a formulação das políticas públicas brasileiras voltadas ao enfrentamento da violência de gênero, especialmente no que se refere à construção de redes de atendimento, ao fortalecimento da responsabilização estatal e à consolidação da violência contra a mulher como questão de interesse público (Brasil, 1996). Nesse sentido, Pimentel e Pandjiarjian (2007) argumentam que a internalização desses compromissos internacionais ampliou as bases normativas para a formulação de políticas públicas voltadas à prevenção e ao enfrentamento da violência contra as mulheres no país.

Outro marco relevante foi a IV Conferência Mundial sobre a Mulher, realizada em Pequim, em 1995. A Plataforma de Ação então aprovada consolidou o princípio da transversalidade de gênero (*gender mainstreaming*), defendendo a incorporação sistemática da perspectiva de gênero em todas as etapas das políticas públicas e em diferentes setores governamentais (ONU, 1995). Mais do que recomendar a ampliação de serviços especializados, a Plataforma de Pequim enfatizou a necessidade de fortalecer os mecanismos institucionais voltados à promoção dos direitos das mulheres, ampliar a participação feminina nos espaços de poder e aprimorar a coordenação entre diferentes áreas governamentais. Como observa Matos e Paradis (2014), a agenda inaugurada em Pequim exerceu influência decisiva sobre a institucionalização das políticas para as mulheres no Brasil, contribuindo para consolidar a transversalidade de gênero como princípio orientador da ação estatal e para ampliar o debate sobre a capacidade das instituições públicas de incorporar as demandas feministas. Nesse sentido, a Plataforma de Pequim contribuiu não apenas para ampliar o reconhecimento internacional da desigualdade de gênero, mas também para fortalecer o debate sobre a capacidade das instituições públicas de incorporar, de forma transversal, as demandas dos movimentos de mulheres.

Três décadas após sua adoção, a Plataforma de Ação de Pequim continua a orientar o debate internacional sobre igualdade de gênero e fortalecimento institucional das políticas públicas para as mulheres. No contexto das comemorações de Pequim +30, realizadas em 2025, organismos internacionais reconheceram avanços importantes em áreas como educação, representação política e consolidação de marcos normativos voltados ao enfrentamento da violência de gênero. Ao mesmo tempo, os relatórios de monitoramento evidenciam a persistência de desafios estruturais relacionados à

violência contra as mulheres, às desigualdades econômicas, à sub-representação feminina nos espaços decisórios e às limitações institucionais para a implementação efetiva das políticas de gênero (ONU Mulheres, 2025; CEPAL, 2025). Nesse contexto, a agenda de Pequim +30 reforça a necessidade de fortalecer mecanismos estatais, ampliar a coordenação intersetorial e assegurar a transversalidade da perspectiva de gênero nas políticas públicas, conferindo renovada atualidade aos compromissos assumidos há três décadas.

A Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e o Combate à Violência contra as Mulheres e a Violência Doméstica, conhecida como Convenção de Istambul, adotada em 2011, aprofundou o debate internacional ao enfatizar a centralidade da coordenação institucional, da produção sistemática de informações e da integração entre os serviços de prevenção, proteção e responsabilização (Council of Europe, 2011). Embora não integre o ordenamento jurídico brasileiro, o instrumento tornou-se referência internacional ao estabelecer padrões abrangentes para a formulação, implementação e monitoramento de políticas públicas voltadas ao enfrentamento da violência de gênero.

Por fim, organismos internacionais como a Organização Mundial da Saúde e a ONU Mulheres têm reiterado que a violência contra as mulheres permanece em níveis elevados e relativamente estáveis, apesar dos avanços legislativos e institucionais observados nas últimas décadas. Estimativas da Organização Mundial da Saúde indicam que aproximadamente uma em cada três mulheres no mundo já sofreu violência física e/ou sexual praticada por parceiro íntimo ou por terceiros ao longo da vida, evidenciando a magnitude e a persistência do fenômeno (WHO, 2021). Tais dados reforçam a compreensão de que a violência de gênero constitui um problema público complexo, resistente a soluções pontuais e dependente da atuação coordenada de múltiplas instituições.

A centralidade do enfrentamento à violência contra mulheres e meninas também se expressa na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Ao estabelecer, no âmbito do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 5, a meta de eliminar todas as formas de violência contra mulheres e meninas nas esferas pública e privada, a Agenda 2030 reconhece que a igualdade de gênero constitui condição indispensável para o

desenvolvimento sustentável, para a redução das desigualdades e para a consolidação de instituições mais inclusivas e eficazes (ONU, 2015).

Nesse sentido, o feminicídio pode ser compreendido não apenas como a manifestação mais extrema da violência de gênero, mas também como um indicador crítico das capacidades e limitações institucionais do Estado na proteção dos direitos fundamentais. A persistência de elevados índices de violência letal contra mulheres, mesmo diante da ampliação dos marcos normativos nacionais e internacionais, alimenta debates sobre efetividade, coordenação intersetorial, capacidades estatais e desigualdades territoriais, questões centrais para a compreensão das políticas públicas contemporâneas de enfrentamento à violência contra as mulheres.

## 2.2 Políticas públicas, institucionalização da agenda de gênero e enfrentamento à violência contra a mulher

As políticas públicas de enfrentamento à violência contra a mulher no Brasil inserem-se em um processo mais amplo de institucionalização das agendas de gênero no interior do Estado, marcado pela ampliação progressiva de marcos normativos, mecanismos institucionais e espaços de participação social. Esse processo não decorreu exclusivamente da iniciativa estatal, mas resultou da interação entre movimentos feministas, organismos internacionais e atores governamentais, especialmente a partir da redemocratização. Conforme argumenta Alvarez (2014), a incorporação das demandas feministas às estruturas estatais produziu novas formas de interlocução entre sociedade civil e Estado, ao mesmo tempo em que evidenciou tensões relacionadas à capacidade institucional de transformar reivindicações históricas em políticas públicas efetivas.

A existência de marcos normativos e organismos especializados, embora necessária, não é suficiente para assegurar a efetividade das ações estatais. Htun e Weldon (2010, 2012) argumentam que a capacidade dos governos de promover políticas voltadas à igualdade de gênero depende não apenas da produção legislativa, mas também da configuração institucional do Estado, da articulação entre diferentes atores governamentais e da incorporação das demandas dos movimentos sociais. A partir de uma análise comparativa envolvendo diversos países, as autoras demonstram que a presença de instituições voltadas à promoção dos direitos das mulheres e a

mobilização feminista autônoma constituem fatores decisivos para a formulação e a implementação de políticas de enfrentamento à violência de gênero.

No contexto brasileiro, Matos e Paradis (2014) observam que a institucionalização das políticas para as mulheres representou importante avanço democrático ao ampliar a presença da pauta de gênero no interior do Estado. As autoras ressaltam, contudo, que a criação de organismos especializados e a ampliação do arcabouço normativo não eliminam as assimetrias de poder presentes nas instituições públicas nem garantem a efetividade das políticas. Sob essa perspectiva, a análise das políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres exige considerar não apenas os instrumentos legais que lhes conferem sustentação, mas também a posição institucional dos órgãos responsáveis por sua coordenação, os mecanismos de articulação intersetorial e as capacidades administrativas, políticas e financeiras mobilizadas pelo Estado.

A institucionalização da agenda de gênero não se esgota na criação de leis, programas ou órgãos voltados às políticas para as mulheres. Gonzalez (2018) observa que a capacidade de atuação desses mecanismos depende da posição que ocupam na estrutura estatal, dos recursos humanos e financeiros disponíveis, de sua autonomia e das articulações estabelecidas com os demais setores governamentais. A autora ressalta que o compromisso com a perspectiva de gênero deve alcançar o conjunto do Estado, com responsabilidades incorporadas ao planejamento e à atuação dos diferentes órgãos, e não permanecer restrito às estruturas especializadas. No caso do *Programa Mulher Viver sem Violência*, essa questão será observada por meio dos aspectos de governança multinível que organizam as relações entre a União, o Distrito Federal e as instituições envolvidas na política.

As políticas públicas de enfrentamento à violência contra a mulher no Brasil estruturam-se a partir de um arcabouço normativo e institucional que se consolida progressivamente desde os anos 2000. A promulgação da Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006) representa um marco nesse processo ao reconhecer a violência doméstica e familiar como violação dos direitos humanos e ao estabelecer mecanismos voltados à prevenção, à proteção e à responsabilização dos agressores. Ao adotar uma abordagem abrangente, a legislação ultrapassa a dimensão estritamente penal e reconhece a

necessidade de articulação entre diferentes áreas governamentais, como segurança pública, justiça, saúde, assistência social e educação.

Conforme destaca Pasinato (2015), a Lei Maria da Penha promoveu mudanças significativas na forma como a violência doméstica passou a ser tratada pelo Estado brasileiro, contribuindo para a ampliação dos serviços especializados e para a consolidação de redes de atendimento às mulheres em situação de violência. Nesse contexto, destacam-se iniciativas como as Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher, os Centros de Referência, as Casas-Abrigo, os Juizados de Violência Doméstica e Familiar e, mais recentemente, a Casa da Mulher Brasileira, concebida como estratégia de integração de serviços e fortalecimento da coordenação institucional.

A tipificação do feminicídio, em 2015, por meio da Lei nº 13.104, inaugurou uma nova etapa ao reconhecer a especificidade da violência letal baseada no gênero. Inicialmente, o feminicídio foi previsto como circunstância qualificadora do crime de homicídio. Posteriormente, a Lei nº 14.994/2024 passou a prevê-lo como crime autônomo no art. 121-A do Código Penal. Esse processo de reconhecimento jurídico ampliou a visibilidade da violência letal de gênero e produziu repercussões sobre a produção de dados, a atuação do sistema de justiça e a formulação de políticas públicas voltadas à prevenção da morte de mulheres por razões de gênero. Como argumenta Bandeira (2014), o reconhecimento jurídico do feminicídio contribui para ampliar a visibilidade da violência letal de gênero e reforça a necessidade de políticas públicas capazes de atuar sobre suas múltiplas determinações sociais, culturais e institucionais.

Nos últimos anos, o Estado brasileiro instituiu instrumentos específicos voltados ao enfrentamento do feminicídio, como o Plano Nacional de Enfrentamento ao Feminicídio (Decreto nº 10.906/2021) e o Pacto Nacional de Prevenção aos Feminicídios (Decreto nº 11.640/2023). Esses instrumentos enfatizam a intersetorialidade, a prevenção e a articulação federativa, alinhando-se às recomendações de organismos internacionais e reconhecendo a necessidade de coordenação entre diferentes áreas governamentais. Entretanto, pactos e planos nacionais enfrentam desafios recorrentes relacionados à fragmentação institucional, às desigualdades territoriais, às limitações de financiamento e à insuficiência de mecanismos de monitoramento e avaliação.

Nesse cenário, a implementação constitui um momento importante para observar como os arranjos institucionais funcionam na prática. Pressman e Wildavsky (1984) demonstram que a distância entre a formulação e os resultados das políticas decorre, em grande medida, da complexidade dos processos de implementação, especialmente em políticas intersetoriais e dependentes da atuação coordenada de múltiplos atores institucionais. Para os autores, a efetividade das políticas públicas não depende exclusivamente da qualidade de seu desenho normativo, mas da capacidade de coordenar organizações, mobilizar recursos e superar obstáculos administrativos e políticos.

A natureza multidimensional da violência de gênero impõe desafios específicos à implementação das políticas públicas. A atuação estatal exige a coordenação entre diferentes órgãos e setores, bem como a articulação entre medidas preventivas, protetivas e repressivas. Conforme observam Santos (2010) e Pasinato (2015), a fragmentação institucional e a ausência de fluxos consolidados de atendimento frequentemente comprometem a efetividade das políticas, evidenciando a importância de arranjos institucionais capazes de integrar serviços e promover respostas abrangentes às mulheres em situação de violência.

A efetividade das políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres depende da capacidade de integrar ações penais, protetivas e sociais, bem como de produzir e utilizar informações de forma sistemática para subsidiar processos de monitoramento e aprendizagem institucional. Gomide e Pires (2014) argumentam que a capacidade estatal não se resume à disponibilidade de recursos administrativos, abrangendo também dimensões políticas e relacionais que condicionam a coordenação entre atores e a implementação das políticas públicas. Em perspectiva semelhante, Cingolani (2013) destaca que capacidades estatais envolvem a aptidão das instituições para formular, coordenar e executar políticas de maneira consistente e sustentável.

Nesse sentido, a persistência de elevados índices de feminicídio, mesmo diante da ampliação do arcabouço normativo e institucional, tem sido interpretada menos como ausência de instrumentos legais e mais como expressão dos desafios relacionados à implementação, à coordenação intersetorial e à capacidade do Estado de articular respostas efetivas em contextos marcados por desigualdades territoriais e institucionais. A análise das políticas públicas de enfrentamento à violência contra a mulher exige,

portanto, considerar simultaneamente a institucionalização das agendas de gênero, as capacidades estatais mobilizadas e os mecanismos de coordenação que estruturam a ação pública, fornecendo bases analíticas para a compreensão dos resultados empíricos desta pesquisa.

## 2.3 Governança multinível e políticas públicas descentralizadas

Com a adoção do sistema federativo como forma de organização político-administrativa, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu a descentralização como uma diretriz para diversas políticas públicas brasileiras, com a atribuição de responsabilidades mútuas entre a União, estados e municípios.

Oliveira e Santana (2010) destacam como princípios básicos do federalismo:

> a) defende ou estabelece um governo central para todo o país e determinados governos regionais autônomos [...] para as demais unidades territoriais; b) distribui os poderes e as funções do governo entre os governos central e regionais. c) atribui às unidades regionais um conjunto de direitos e deveres; d) autoriza os governos de ambos os níveis a legislar, tributar e agir diretamente sobre o povo, e e) fornece vários mecanismos e procedimentos para resolução dos conflitos e disputas entre os governos central e regionais bem como entre duas ou mais unidades regionais (Oliveira; Santana, 2010, p. 9).

No Brasil, país marcado por profundas desigualdades econômicas, sociais e territoriais, a descentralização aproxima os governos das demandas locais, mas também amplia a complexidade dos processos de formulação, coordenação e implementação das políticas públicas. Nessa perspectiva, Abrucio (2010) compreende a descentralização como um processo de redistribuição de autoridade e fortalecimento das competências administrativas, fiscais e políticas dos governos subnacionais. De forma complementar, Souza (2005) destaca que o federalismo brasileiro combina autonomia política dos entes federados com mecanismos de coordenação nacional, produzindo arranjos institucionais marcados pela interdependência, pela negociação e pelo compartilhamento de responsabilidades.

Contudo, a ampliação das atribuições dos governos subnacionais não elimina as assimetrias existentes entre eles. Ao contrário, a heterogeneidade das capacidades institucionais, administrativas e organizacionais tende a produzir diferenças significativas na implementação e nos resultados das políticas públicas. Como observa

Arretche (2002), embora a descentralização tenha ampliado o protagonismo dos entes subnacionais, a existência de marcos normativos nacionais não assegura, por si só, a homogeneidade dos resultados alcançados. Segundo a autora, mesmo sob um arcabouço legal comum, os resultados das políticas tendem a divergir em razão das desigualdades financeiras, burocráticas e organizacionais entre estados e municípios. Essa perspectiva mostra-se particularmente relevante para políticas públicas de caráter intersetorial, como aquelas voltadas ao enfrentamento da violência contra as mulheres, cuja implementação depende da articulação entre múltiplos níveis de governo, órgãos e áreas governamentais.

Nesse contexto, as responsabilidades atribuídas aos entes federativos pela Constituição Federal de 1988 e os arranjos intergovernamentais construídos para operacionalizar políticas públicas tornaram mais desafiadores e complexos os ambientes de formulação, coordenação e execução estatal (Gomide; Pires, 2014). Em políticas descentralizadas, cada nível de governo desempenha papel fundamental para que os objetivos pactuados sejam efetivamente alcançados, sendo a qualidade da articulação interfederativa elemento decisivo para a implementação das ações.

Hooghe e Marks (2003) definem a governança multinível como um arranjo institucional no qual competências e responsabilidades são compartilhadas entre diferentes escalas territoriais e múltiplos atores, ultrapassando modelos estritamente hierárquicos de gestão pública. Sob essa perspectiva, a governança multinível pressupõe processos permanentes de negociação, coordenação e cooperação entre governos e demais atores envolvidos no ciclo das políticas públicas.

A coordenação pode ser examinada em duas direções complementares. A coordenação vertical refere-se às relações entre diferentes níveis de governo e aos mecanismos empregados para compatibilizar atribuições, recursos, diretrizes e decisões entre o governo nacional e os entes subnacionais. A coordenação horizontal, por sua vez, diz respeito à articulação entre governos, órgãos, setores ou organizações situados no mesmo nível territorial ou governamental, com a finalidade de integrar ações interdependentes e reduzir a fragmentação da política pública (OCDE, 2019; Brasil, 2021). Essas relações podem ser operacionalizadas por meio de arranjos institucionais que combinam pactuação federativa, intersetorialidade, instâncias colegiadas e diferentes mecanismos de articulação entre os atores participantes (Lotta; Vaz, 2015).

Ao deslocar o foco analítico das competências formalmente atribuídas para os processos efetivos de interação entre atores e escalas de governo, a perspectiva da governança multinível permite compreender como políticas públicas complexas são condicionadas por mecanismos de cooperação, negociação e compartilhamento de responsabilidades.

Bichir (2011) demonstra que a coordenação federativa das políticas sociais depende não apenas da definição formal de competências, mas também da existência de capacidades institucionais locais capazes de operacionalizar os mecanismos de cooperação. A autora destaca que a interação entre instrumentos de indução federal e capacidades administrativas subnacionais condiciona a implementação das políticas públicas descentralizadas.

No contexto brasileiro, Lotta e Favareto (2016) identificam importantes entraves estruturais à coordenação das políticas públicas descentralizadas. Entre eles, destacam-se a fragilidade dos mecanismos de coordenação federativa, a predominância de lógicas setoriais fragmentadas e a limitada sensibilidade às especificidades territoriais, fatores que tendem a restringir o protagonismo dos entes subnacionais e a dificultar a construção de respostas integradas. Arretche (2002, p. 434) ressalta, nesse sentido, que “as estratégias e chances de sucesso dos atores federativos são muito impactadas pela forma como estão estruturadas as relações intergovernamentais nas políticas específicas”.

Neste sentido, Lotta e Vaz (2015) propõem questões-chave para análise dos processos relacionais nas etapas de formulação, implementação e monitoramento de uma política pública:

**Quadro 2 - Questões-chave para análise dos processos relacionais**

| Etapa do ciclo da política pública | Questões para análise |
|---|---|
| **Agenda e formulação** | Analisa-se como os temas são incorporados à agenda governamental; quais atores exercem influência sobre sua definição; de que forma as ações são planejadas pela administração pública; quais atores participam do processo de formulação; quais instrumentos orientam o planejamento; se foram instituídas instâncias específicas de pactuação e planejamento; e se existem mecanismos institucionalizados de participação de atores públicos e privados. |

| Etapa do ciclo da política pública | Questões para análise |
|---|---|
| **Implementação** | Examina-se quem são os responsáveis pela execução da política e quais papéis desempenham; de que modo os atores envolvidos participaram da etapa de formulação; como se estrutura o processo de implementação; quais são as formas de contratualização adotadas e suas eventuais diferenças em relação ao que foi originalmente formulado; como ocorre a alocação de recursos humanos e financeiros; qual a lógica de incentivos e mecanismos de indução mobilizados; e qual o papel desempenhado pelos diferentes entes federativos e setores envolvidos. |
| **Monitoramento e avaliação** | Verifica-se se foram previstos mecanismos de monitoramento e avaliação; como se realiza o acompanhamento da implementação; se tais mecanismos promovem a integração entre entes federativos e setores da política; se as ações produziram os resultados esperados; quem são os responsáveis e atores envolvidos nesse processo; e quais são as consequências da avaliação tanto em relação ao planejamento inicial quanto para o aprimoramento da própria política ou programa. |

Fonte: Elaboração própria a partir de Lotta e Vaz (2015).

Todos estes processos relacionais e a forma como os entes interagem em uma política pública descentralizada dependem dos arranjos de governança estabelecidos. De acordo com a OCDE (2019), a maneira como as políticas públicas são formuladas e implementadas é condicionada pelo grau de efetividade do sistema de governança multinível.

A governança multinível está relacionada à colaboração interfederativa, à ausência de competência exclusiva ou hierarquia entre os entes, pressupõe uma partilha de responsabilidades entre os diferentes atores, e tem como especificidade ser praticada em ambiente que exige contínua cooperação e fortalecimento da capacidade institucional de atuar de forma coordenada no ciclo das políticas públicas descentralizadas – formação da agenda, formulação da política, processo de tomada de decisão, implementação e avaliação (Brasil, 2021).

De acordo com a OCDE (2019), a governança multinível compreende a interação entre os diferentes níveis de governo e partes interessadas, incluindo atores privados e cidadãos, na formulação e implementação de políticas públicas com impacto subnacional. Ao observar essas relações, é importante avaliar as condições que as fazem funcionar e produzir os resultados desejados da política, em particular, para as políticas descentralizadas. Essas condições dizem respeito ao quadro fiscal e à gestão financeira, bem como às atribuições de responsabilidades, às capacidades operacionais e aos processos regulatórios envolvidos, conforme o marco jurídico institucional de cada política.

Segundo Knopp:

> Falar em governança é falar em distribuição de poder, papéis, riscos, recompensas e responsabilidade entre os atores envolvidos, assim como transparência e a prestação de contas sobre decisões e ações. Governança, em essência é Gestão de poder compartilhados, incluindo o *modus operandi* das relações entre os atores envolvidos. Governança, portanto, pressupõe o equilíbrio dinâmico entre autonomia, inserção e regulação de múltiplos atores (Knopp, 2011, p. 58)

No contexto brasileiro, destaca-se o Referencial de Avaliação de Governança Multinível, desenvolvido a partir da cooperação técnica entre o Tribunal de Contas da União (TCU) e a OCDE, com articulação subnacional promovida pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) e pelo Instituto Rui Barbosa (IRB). O referencial propõe um modelo analítico estruturado em seis componentes interdependentes, voltados à compreensão dos fatores que condicionam a implementação de políticas públicas descentralizadas conforme a Figura 1 abaixo:

**Figura 1 - Seis Componentes que viabilizam a boa governança multinível**




Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil (2021).

Mais do que um instrumento de controle, o modelo desenvolvido pelo TCU e pela OCDE oferece categorias analíticas relevantes para examinar como diferentes atores governamentais articulam recursos, competências e mecanismos de coordenação ao longo do ciclo das políticas públicas. Considerando que o Programa *Mulher Viver*

*sem Violência* envolve múltiplos setores governamentais e distintos níveis decisórios, esse referencial apresenta especial relevância para a presente pesquisa ao oferecer dimensões analíticas capazes de orientar a investigação sobre os arranjos institucionais, os mecanismos de coordenação e as capacidades estatais mobilizadas na implementação da política no Distrito Federal. Os entes envolvidos em políticas descentralizadas devem contar com estruturas e processos apropriados para empreender as atividades planejadas, assegurar o bom uso dos recursos públicos, supervisionar as ações, monitorar resultados e retroalimentar o processo decisório, contribuindo para o aperfeiçoamento contínuo da política pública (Brasil, 2014).

No caso do Distrito Federal, a análise da governança multinível exige considerar sua singularidade institucional. Diferentemente dos demais entes federados, o DF acumula competências típicas dos estados e dos municípios, possui modelo próprio de financiamento, marcado pela existência do Fundo Constitucional do Distrito Federal, e mantém relação diferenciada com a União. Essas especificidades produzem arranjos institucionais particulares, que podem afetar a distribuição de responsabilidades, os mecanismos de coordenação e as capacidades estatais mobilizadas na implementação das políticas públicas.

A efetividade da ação governamental não pode ser explicada exclusivamente pela existência de marcos legais, programas ou recursos financeiros. Ao contrário, diversos estudos apontam que os resultados das políticas públicas dependem de forma decisiva das capacidades estatais mobilizadas ao longo dos processos de formulação, coordenação e, sobretudo, implementação.

Pires e Gomide (2016) afirmam que as capacidades estatais podem ser tratadas em duas dimensões, sendo uma de natureza técnico-administrativa, que se relaciona com o funcionamento da burocracia competente profissionalizada, recursos organizacionais, financeiros e tecnológicos necessários para a ação estatal. Já a segunda dimensão tem caráter político-relacional e trata de habilidades e procedimentos de inclusão dos múltiplos atores de forma articulada nos processos de políticas públicas, visando a construção de consensos mínimos e coalizões de suporte aos planos, projetos e programas governamentais.

Em perspectiva complementar, Souza (2017) destaca que a capacidade burocrática constitui elemento central para a implementação de políticas públicas em

contextos federativos, especialmente em países marcados por fortes desigualdades territoriais. Cingolani (2013), por sua vez, propõe uma tipologia das capacidades estatais que contempla dimensões administrativas, políticas e institucionais, permitindo compreender como diferentes configurações do Estado condicionam a efetividade das políticas públicas.

Outro aporte teórico central para a análise das capacidades estatais refere-se às burocracias de nível de rua. Michael Lipsky argumenta que as políticas públicas se concretizam nas interações cotidianas entre agentes públicos e cidadãos, sendo fortemente influenciadas por rotinas organizacionais, discricionariedade e restrições de recursos (Lipsky, 1980). Assim, decisões tomadas por profissionais que atuam na ponta da política — como policiais, profissionais de saúde, assistentes sociais e operadores do sistema de justiça — são determinantes para o acesso das mulheres às políticas de proteção e para a interrupção de ciclos de violência. Essa abordagem permite compreender como desigualdades institucionais e organizacionais afetam a aplicação concreta das políticas, mesmo quando estas possuem desenho normativo consistente.

No debate brasileiro, Gabriela Lotta aprofunda a análise da implementação ao enfatizar que a capacidade estatal se expressa de forma diferenciada nos níveis centrais e locais da burocracia. A autora destaca que políticas públicas que dependem de coordenação intersetorial exigem capacidades específicas de governança, como mecanismos claros de comunicação, definição de responsabilidades, alinhamento de incentivos e instrumentos de monitoramento e aprendizagem institucional (Lotta, 2019). A ausência desses elementos tende a produzir fragmentação da ação estatal e comprometer a efetividade das políticas.

Matos (2010) argumenta que a institucionalização das demandas feministas ocorre por meio de sua incorporação às estruturas estatais, da criação de órgãos executivos de gestão de políticas públicas nos níveis federal, estadual e municipal e da consolidação de organizações e redes feministas. Esse processo combina uma transversalização vertical, que alcança diferentes níveis de governo e arenas políticas, com uma expansão horizontal, que envolve distintos movimentos e grupos sociais. Tal configuração amplia os pontos de interação entre Estado e sociedade e evidencia a importância dos arranjos de governança e dos mecanismos de coordenação para a implementação das políticas para as mulheres.

Quanto maior o número de atores envolvidos e quanto mais fragmentada a cadeia decisória, maior tende a ser a fragilidade da implementação. No campo das políticas de enfrentamento à violência contra a mulher, essa complexidade é intensificada pela necessidade de coordenação entre diversos entes da federação e diversos setores como segurança pública, saúde, assistência social, justiça e políticas para mulheres. Nesse sentido, políticas públicas voltadas à violência de gênero podem ser compreendidas como políticas de alta complexidade, caracterizadas por transversalidade, sensibilidade social e dependência de múltiplos atores institucionais.

Estudos sobre a implementação das políticas para mulheres no Brasil reforçam essa interpretação. Pasinato (2015) destaca que a efetividade dos instrumentos de proteção previstos na Lei Maria da Penha depende da articulação entre os diferentes órgãos da rede de atendimento, evidenciando os desafios de coordenação e integração institucional. Em direção semelhante, Bandeira (2014) demonstra que a fragmentação administrativa, a desigual distribuição de recursos e as dificuldades de cooperação entre os serviços especializados constituem obstáculos recorrentes à consolidação de políticas integradas de enfrentamento à violência de gênero.

Esse enquadramento teórico fundamenta a análise a ser desenvolvida nesta pesquisa, que busca compreender como os arranjos de governança multinível no Programa *Mulher Viver Sem Violência* condicionam a resposta estatal à violência contra as mulheres no âmbito do Distrito Federal. As categorias analíticas apresentadas neste capítulo orientam a estratégia metodológica adotada na pesquisa, particularmente a seleção das dimensões investigadas na análise documental e nas entrevistas, como se verá a seguir.

# 3 METODOLOGIA

Esta seção apresenta o percurso metodológico adotado para analisar os arranjos de governança multinível que condicionam a implementação do *Programa Mulher Viver sem Violência* no Distrito Federal, com foco na Casa da Mulher Brasileira. Com base no referencial teórico desenvolvido no capítulo anterior, são descritos a abordagem e a estratégia de pesquisa, os recortes temporal, territorial e institucional, as fontes e os procedimentos de coleta e análise dos dados, bem como as limitações do estudo.

A presente pesquisa adotou abordagem qualitativa, de caráter exploratório e analítico, ancorada no campo da análise de políticas públicas, com ênfase nos estudos sobre implementação, capacidades estatais e governança multinível. O objetivo metodológico consistiu em compreender como os arranjos de governança multinível condicionaram a implementação do Programa *Mulher Viver sem Violência* no Distrito Federal, com foco na Casa da Mulher Brasileira.

A pesquisa não teve por finalidade avaliar a efetividade do Programa em termos de impacto sobre os índices de feminicídio, tampouco estabelecer relações causais entre ações governamentais específicas e variações estatísticas, algo que transcenderia o nível de análise da pesquisa. O foco analítico recaiu sobre os seguintes aspectos de governança multinível: 1) atribuição de responsabilidades; 2) financiamento; 3) capacidades estatais; 4) mecanismos de coordenação; e 5) monitoramento e avaliação.

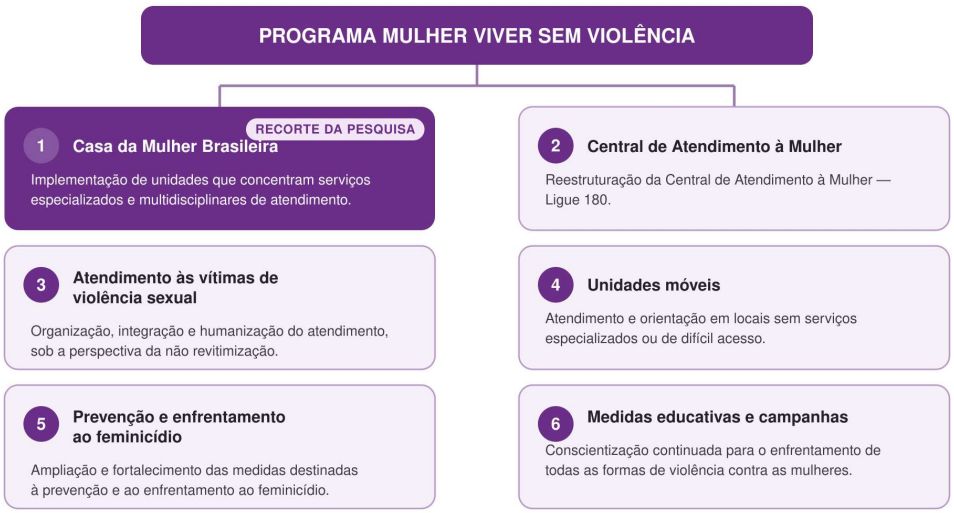
A estratégia de investigação consistiu em um estudo de caso único, centrado na implementação do Programa no Distrito Federal. A escolha do caso justifica-se tanto pela relevância do problema público quanto pela configuração institucional singular do Distrito Federal, que acumula competências constitucionalmente atribuídas aos estados e aos municípios e mantém relação diferenciada com a União. Essa configuração oferece um contexto particularmente relevante para examinar a distribuição de responsabilidades e a articulação entre os níveis de governo.

Embora o Programa *Mulher Viver sem Violência* compreenda diferentes eixos de atuação, como a Central de Atendimento à Mulher - Ligue 180, as unidades móveis, a organização do atendimento às vítimas de violência sexual e as ações de prevenção ao feminicídio, esta pesquisa concentrou-se na Casa da Mulher Brasileira, principal equipamento do Programa no Distrito Federal. A escolha decorre de seu caráter

integrado e intersetorial, uma vez que sua implementação exige a articulação entre diferentes níveis de governo e entre órgãos das áreas de políticas para as mulheres, segurança pública, justiça, saúde e assistência social. Os demais eixos do Programa foram considerados apenas quando contribuíram para a compreensão do desenho institucional, das relações entre a União e o Distrito Federal ou da inserção da Casa da Mulher Brasileira na rede de enfrentamento à violência contra as mulheres.

A Figura 2 apresenta os principais eixos que compõem o Programa Mulher Viver sem Violência e destaca a Casa da Mulher Brasileira como recorte específico desta pesquisa.

**Figura 2 - Eixos do Programa Mulher Viver sem Violência**




Fonte: Elaboração própria, com base no Art. 3° do Decreto n° 11.431/2023 (Brasil, 2023)

O recorte temporal compreendeu o período de 2023 a agosto de 2026, correspondente à fase mais recente de implementação do Programa, cujo marco inicial foi a sua reconfiguração normativa, em âmbito federal, pelo Decreto nº 11.431, de 8 de março de 2023. O ato restabeleceu a denominação *Programa Mulher Viver sem Violência* e reformulou suas diretrizes e ações, em substituição à configuração anterior, denominada Programa *Mulher Segura e Protegida*. Essa delimitação permitiu examinar a configuração contemporânea dos arranjos institucionais e dos mecanismos de governança, bem como seus desdobramentos no Distrito Federal até o encerramento da coleta de dados.

Documentos anteriores a 2023 foram utilizados para reconstruir a trajetória da política, identificar problemas institucionais preexistentes e estabelecer parâmetros de comparação. Esses documentos não foram empregados para presumir a permanência de problemas no período analisado, mas como antecedentes institucionais, confrontados com evidências produzidas entre 2023 e agosto de 2026.

Quanto ao recorte territorial, não foi realizada análise comparativa entre as diferentes Regiões Administrativas do Distrito Federal. A investigação concentrou-se nos arranjos institucionais e nos mecanismos de governança que estruturam a implementação da política no âmbito distrital. A Casa da Mulher Brasileira de Ceilândia foi examinada como espaço privilegiado de observação da implementação, por constituir o principal equipamento do Programa em funcionamento no Distrito Federal durante a maior parte do período analisado. Sua utilização não configura um estudo comparativo territorial, mas permite observar como diretrizes, responsabilidades, recursos e mecanismos de coordenação se materializam na prestação dos serviços.

## 3.1 Fontes e procedimentos de coleta de dados

A coleta de dados combinou pesquisa documental, consulta a dados administrativos e orçamentários, entrevistas semiestruturadas e visita à Casa da Mulher Brasileira de Ceilândia. A utilização de diferentes fontes teve por objetivo ampliar a compreensão do caso e confrontar o desenho formal da política com as práticas institucionais identificadas.

A análise documental contemplou leis, decretos, normas organizacionais, planos, relatórios de gestão, instrumentos orçamentários, convênios, protocolos de atendimento, acordos de cooperação, documentos de órgãos de controle e outras publicações institucionais relacionadas ao Programa *Mulher Viver sem Violência*, à Casa da Mulher Brasileira e à rede de enfrentamento à violência contra as mulheres no Distrito Federal.

Entre as principais fontes examinadas estão: os decretos que instituíram e reformularam o Programa; as Diretrizes Gerais e os Protocolos de Atendimento da Casa da Mulher Brasileira; normas e atos organizacionais da União e do Distrito Federal; relatórios da Controladoria-Geral da União, do Tribunal de Contas da União e do Tribunal de Contas do Distrito Federal; o Plano Plurianual do Distrito Federal para o

período de 2024 a 2027; e os Relatórios de Desempenho Físico-Financeiro por Programa de Trabalho extraídos do Sistema de Acompanhamento Governamental do Distrito Federal.

Foram considerados os relatórios bimestrais do Sistema de Acompanhamento Governamental referentes aos anos de 2023, 2024 e 2025, bem como os relatórios de 2026 disponíveis até o encerramento da coleta de dados. Também foram consultados o Portal da Transparência da União, painéis públicos de monitoramento, páginas institucionais e documentos obtidos por meio da Lei de Acesso à Informação.

Os dados secundários sobre violência contra as mulheres e feminicídio no Brasil e no Distrito Federal foram empregados exclusivamente para contextualizar o problema público e dimensionar a demanda por atuação estatal. Esses dados não foram utilizados como indicadores de desempenho ou de impacto do Programa, pois eventuais variações podem decorrer de múltiplos fatores sociais e institucionais, além de diferenças nos procedimentos de registro, notificação e classificação dos crimes.

A etapa documental foi complementada por seis entrevistas semiestruturadas realizadas em 2026. A escolha dessa técnica decorreu da possibilidade de combinar um roteiro previamente definido com a exploração de temas emergentes durante a interação, permitindo aprofundar percepções, experiências e práticas institucionais relacionadas à implementação do Programa (Bachini; Sampaio; Athanásio, 2025).

A seleção dos participantes foi intencional, orientada pela posição institucional ocupada e por sua participação na formulação, na coordenação ou na execução da política. Foram entrevistados representantes do Ministério das Mulheres, da Subsecretaria de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres do Distrito Federal, do PROVID/PMDF, da Casa da Mulher Brasileira de Ceilândia, da Defensoria Pública do Distrito Federal e da Câmara Técnica de Monitoramento de Homicídios e Feminicídios da SSP/DF.

Optou-se pela identificação não nominal dos participantes, com o propósito de privilegiar as perspectivas institucionais sobre a implementação da política e reduzir a exposição pessoal dos entrevistados. Suas falas foram utilizadas como evidências das percepções e experiências dos atores envolvidos, sendo interpretadas em conjunto com os documentos e as demais fontes da pesquisa, e não como comprovação isolada dos

fatos relatados. Para identificar a posição institucional de cada participante e preservar a fluidez do texto, foram adotados os seguintes códigos: Entrevista MM, Entrevista SUBEV, Entrevista PROVID, Entrevista CMB, Entrevista DPDF e Entrevista CTMHF/SSP-DF.

Além das entrevistas, foi realizada, em 7 de agosto de 2026, uma visita à Casa da Mulher Brasileira de Ceilândia. A observação realizada durante a visita foi inspirada em procedimentos etnográficos, por buscar uma aproximação com as práticas e interações no contexto em que ocorrem (Fernandez; Guimarães; Campos, 2025). A atividade, entretanto, teve caráter pontual e não constituiu uma etnografia propriamente dita, pois não envolveu imersão prolongada no campo. A visita possibilitou conhecer a estrutura e o funcionamento do equipamento e compreender, de maneira mais concreta, os fluxos de atendimento, as condições operacionais e as formas de articulação com os demais serviços da rede.

### 3.2 Estratégia de análise dos dados

Os dados foram examinados por meio de análise temática orientada pelas cinco dimensões estabelecidas a partir dos objetivos específicos e da fundamentação teórica: 1) atribuição de responsabilidades; 2) financiamento; 3) capacidades estatais; 4) mecanismos de coordenação; e 5) monitoramento e avaliação.

A análise buscou identificar como cada dimensão se apresentava no desenho formal do Programa e, mais especificamente, na implementação da Casa da Mulher Brasileira no Distrito Federal. Para isso, foram examinadas as convergências e as diferenças entre as competências formalmente estabelecidas, as práticas relatadas pelos atores, os registros administrativos e as constatações dos órgãos de controle.

As transcrições das entrevistas foram organizadas e codificadas de acordo com as cinco dimensões da matriz analítica. Quando produzidas com o auxílio de ferramentas automáticas de transcrição, foram revisadas para a correção de erros evidentes de reconhecimento de voz. Trechos ambíguos ou cuja reconstrução não fosse segura não foram utilizados como citações diretas nem como suporte para afirmações factuais.

A interpretação das evidências observou quatro aspectos: 1) o desenho institucional formal; 2) a prática documentada ou relatada; 3) as lacunas entre o desenho

e a implementação; e 4) suas possíveis implicações para o funcionamento da Casa da Mulher Brasileira. As implicações identificadas não foram tratadas como efeitos causais estatisticamente demonstrados, mas como inferências analíticas apoiadas na convergência entre normas, documentos administrativos, entrevistas, dados orçamentários e literatura especializada.

As fontes foram trianguladas com o objetivo de aumentar a consistência dos achados. Informações provenientes de uma única entrevista foram apresentadas como percepções do respectivo participante. Para que fossem tratadas como características do funcionamento institucional, buscou-se sua confirmação em documentos oficiais, registros administrativos, relatórios de auditoria ou depoimentos convergentes. As divergências entre as fontes não foram eliminadas, mas analisadas como evidências de diferentes interpretações, posições institucionais ou limitações dos próprios sistemas de informação.

A pesquisa foi orientada pela seguinte matriz analítica:

**Quadro 3 - Matriz Analítica de Governança Multinível**

| Dimensão Analítica | Perguntas Orientadoras |
|---|---|
| **Atribuição de responsabilidades** | As competências estão formalmente definidas nos instrumentos normativos? Há clareza na divisão de atribuições entre órgãos e instâncias administrativas? Existem sobreposições, lacunas ou ambiguidades institucionais que possam afetar a implementação da política? |
| **Mecanismos de coordenação** | Existem instâncias formais de articulação entre os órgãos envolvidos? Como se estruturam os fluxos institucionais e protocolos de atuação? A coordenação ocorre de maneira institucionalizada? Há evidências de integração horizontal e vertical na política? |
| **Financiamento** | Há previsão orçamentária específica para as ações relacionadas à implementação do Programa e ao funcionamento da CMB/DF? Como se dá a alocação e execução dos recursos? Existem fontes vinculadas, programas orçamentários próprios ou emendas parlamentares destinadas à política? |
| **Capacidades estatais** | Os órgãos envolvidos dispõem de estrutura organizacional adequada? Há recursos humanos suficientes e qualificados? Existem instrumentos técnicos e normativos que orientem a implementação? Há indícios de limitações operacionais que afetem a execução da política? |
| **Monitoramento e avaliação** | Existem mecanismos formais de acompanhamento e monitoramento da política? Há indicadores, metas ou relatórios periódicos de avaliação? O sistema institucional permite retroalimentação e ajustes na implementação? Há evidências de uso das informações produzidas para aprimoramento da política? |

Fonte: Elaboração própria a partir da literatura sobre governança multinível

### 3.3 Limitações da pesquisa

A principal limitação do estudo decorre da impossibilidade de avaliar os efeitos do Programa *Mulher Viver sem Violência* ou da Casa da Mulher Brasileira sobre os índices de violência contra as mulheres e de feminicídio. A estratégia metodológica adotada não permite atribuir variações nesses indicadores à atuação do Programa ou de um equipamento específico, uma vez que são influenciados por múltiplos fatores e dependem, inclusive, das práticas de registro, classificação e notificação.

A concentração da análise na Casa da Mulher Brasileira também não permite formular conclusões abrangentes sobre todos os eixos do Programa *Mulher Viver sem Violência*. As conclusões da pesquisa referem-se, principalmente, aos arranjos de governança que estruturam a implementação e o funcionamento desse equipamento no Distrito Federal. Os demais eixos foram considerados apenas em suas relações com a Casa e com a configuração mais ampla da política.

A pesquisa não incorporou entrevistas com mulheres atendidas pelos serviços. Assim, os achados dizem respeito às condições institucionais de implementação e às perspectivas dos atores públicos entrevistados, não permitindo avaliar diretamente a experiência das usuárias ou a qualidade do atendimento por elas percebida.

A pesquisa também não teve por objeto a atuação da burocracia de nível de rua. A análise das decisões, práticas e margens de discricionariedade dos profissionais que realizam o atendimento cotidiano exigiria um desenho metodológico próprio, diferente do aplicado neste estudo.

A perspectiva de gênero, por sua vez, foi utilizada para compreender a natureza do problema público, a trajetória de institucionalização da política e as exigências decorrentes de seu caráter transversal e intersetorial. Entretanto, não foi adotada como uma categoria autônoma aplicada a cada componente da matriz analítica. Essa escolha decorre do foco da pesquisa nos aspectos institucionais da governança multinível e preserva a possibilidade de aplicação da matriz, mediante as adaptações necessárias, ao estudo de outras políticas públicas descentralizadas.

O número de entrevistas foi limitado e não abrangeu representantes de todas as organizações que integram a rede. Essa restrição foi parcialmente mitigada pela seleção de participantes situados em diferentes níveis e posições da implementação e pela

triangulação das entrevistas com documentos, registros administrativos e relatórios de órgãos de controle.

Outra limitação refere-se à fragmentação dos dados administrativos e orçamentários. Diferenças entre valores, classificações, períodos de referência e formas de registro dificultaram a reconstrução integral dos recursos destinados ao Programa e à Casa da Mulher Brasileira, bem como a comparação entre planejamento, repasses, execução e custos de funcionamento. Essas inconsistências foram tratadas como limitações da informação disponível e, ao mesmo tempo, como evidências relevantes sobre a capacidade de monitoramento e a rastreabilidade do arranjo analisado.

Por fim, como o recorte temporal se estendeu até agosto de 2026, parte dos processos examinados ainda se encontrava em curso no momento do encerramento da coleta de dados. Algumas medidas anunciadas ou iniciadas, como a atualização das diretrizes nacionais, a implantação de novos instrumentos de informação e a expansão dos equipamentos de atendimento, ainda não haviam produzido resultados passíveis de análise conclusiva. Nesses casos, a pesquisa limitou-se a registrar o estágio de implementação observado, sem antecipar seus possíveis efeitos.

## 3.4 Ética na realização da pesquisa

A realização da pesquisa observou os princípios de participação voluntária, consentimento informado e proteção dos participantes. Antes das entrevistas, foram apresentados aos participantes os objetivos da pesquisa, seu caráter acadêmico e a forma de utilização das informações. A participação foi voluntária, e a concordância em conceder a entrevista ficou registrada por escrito, mediante termo assinado ou troca de mensagens eletrônicas, conforme o caso. As entrevistas foram gravadas com a concordância dos participantes, exclusivamente para apoiar sua transcrição e análise, sem divulgação dos arquivos de áudio.

As transcrições, gravações e demais registros das entrevistas foram mantidos sob acesso restrito da pesquisadora e utilizados exclusivamente para os fins desta dissertação. Conforme explicado anteriormente, optou-se pela identificação não nominal dos participantes e pela utilização de códigos institucionais nas referências às entrevistas. Essa medida buscou reduzir a exposição pessoal dos entrevistados, embora

não elimine a possibilidade de identificação indireta em razão das funções e instituições representadas.

A pesquisa não envolveu entrevistas com mulheres atendidas pela Casa da Mulher Brasileira nem coletou informações pessoais sobre usuárias dos serviços. As falas dos entrevistados foram empregadas como evidências de suas percepções e experiências institucionais e analisadas em conjunto com as demais fontes da pesquisa.

Foram utilizadas ferramentas de inteligência artificial generativa — ChatGPT, Claude e NotebookLM — como recursos auxiliares na organização de informações, na sistematização preliminar de documentos, na elaboração de ilustrações e na revisão linguística do texto. Os conteúdos produzidos por essas ferramentas foram submetidos à revisão crítica da pesquisadora e confrontados com as fontes originais. As ferramentas não foram utilizadas para substituir a coleta de dados, selecionar autonomamente as evidências, formular os resultados ou definir as conclusões da pesquisa. A responsabilidade pela análise, pela interpretação das fontes e pela redação final é integralmente da autora.

# 4 O PROGRAMA MULHER VIVER SEM VIOLÊNCIA NO DISTRITO FEDERAL

Esta seção apresenta a trajetória, o desenho institucional e a configuração do Programa *Mulher Viver sem Violência no Distrito Federal*, com foco na Casa da Mulher Brasileira. Inicialmente, são descritas a evolução normativa do Programa, suas diretrizes, seus principais eixos e o panorama recente da implantação das Casas da Mulher Brasileira e dos Centros de Referência da Mulher Brasileira no país. Em seguida, apresenta-se a estrutura institucional da Secretaria de Estado da Mulher do Distrito Federal e a posição ocupada pela Casa da Mulher Brasileira nessa organização. Por fim, a seção descreve a trajetória da unidade distrital, os serviços oferecidos, sua inserção na rede de atendimento e os equipamentos registrados no Painel de Monitoramento do Ministério das Mulheres.

A caracterização desenvolvida neste capítulo tem natureza predominantemente descritiva e fornece a base empírica necessária para a análise dos aspectos de governança multinível apresentada no capítulo seguinte.

## 4.1 Trajetória, desenho e expansão do Programa

O Programa *Mulher Viver sem Violência* foi instituído pelo Decreto nº 8.086, de 30 de agosto de 2013, com o objetivo de integrar e ampliar os serviços públicos destinados às mulheres em situação de violência. Seu desenho partiu do reconhecimento de que o enfrentamento à violência contra as mulheres exige a articulação entre diferentes áreas governamentais e não pode ser realizado de maneira isolada por um único órgão ou nível de governo.

Em 2019, o Decreto nº 10.112, de 12 de novembro, alterou a denominação do Programa para *Mulher Segura e Protegida* e introduziu modificações em sua configuração institucional. Em 2023, o Decreto nº 11.431, de 8 de março, retomou a denominação *Mulher Viver sem Violência* e reinseriu o Programa entre as principais estratégias federais de enfrentamento à violência contra as mulheres.

**Figura 3 - Trajetória normativa do Programa Mulher Viver sem Violência**




Fonte: elaboração própria, com base em Brasil (2013, 2019, 2023).

Na configuração estabelecida em 2023, o Programa passou a ter como objetivo integrar e ampliar os serviços públicos existentes destinados às mulheres em situação de violência, mediante a articulação dos atendimentos especializados nas áreas de saúde, segurança pública, justiça, assistência social e promoção da autonomia financeira. O Decreto nº 11.431/2023 também estabeleceu que o Programa integra a Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres e que sua coordenação cabe ao Ministério das Mulheres (Brasil, 2023).

As diretrizes do Programa incluem a integração dos serviços oferecidos às mulheres em situação de violência; a transversalidade de gênero, raça e etnia nas políticas públicas; a corresponsabilidade entre os entes federativos; a promoção da autonomia e da igualdade de direitos; e a oferta de atendimento humanizado e integral. Também são enfatizados os princípios da dignidade da pessoa humana, da não discriminação e da não revitimização, bem como a necessidade de garantir transporte para o acesso aos serviços especializados quando estes não estiverem integrados e de promover os direitos de acesso à justiça, à verdade e à memória (Brasil, 2023).

O Programa é desenvolvido por meio de diferentes ações. Entre elas estão a implementação de unidades da Casa da Mulher Brasileira; a reestruturação da Central de Atendimento à Mulher (Ligue 180); a implantação de unidades móveis para atendimento de mulheres em regiões com baixa cobertura de serviços especializados; a organização e a humanização do atendimento às vítimas de violência sexual; o fortalecimento das medidas de prevenção e enfrentamento ao feminicídio; e a promoção de ações educativas contínuas voltadas à prevenção de todas as formas de violência contra as mulheres (Brasil, 2023).

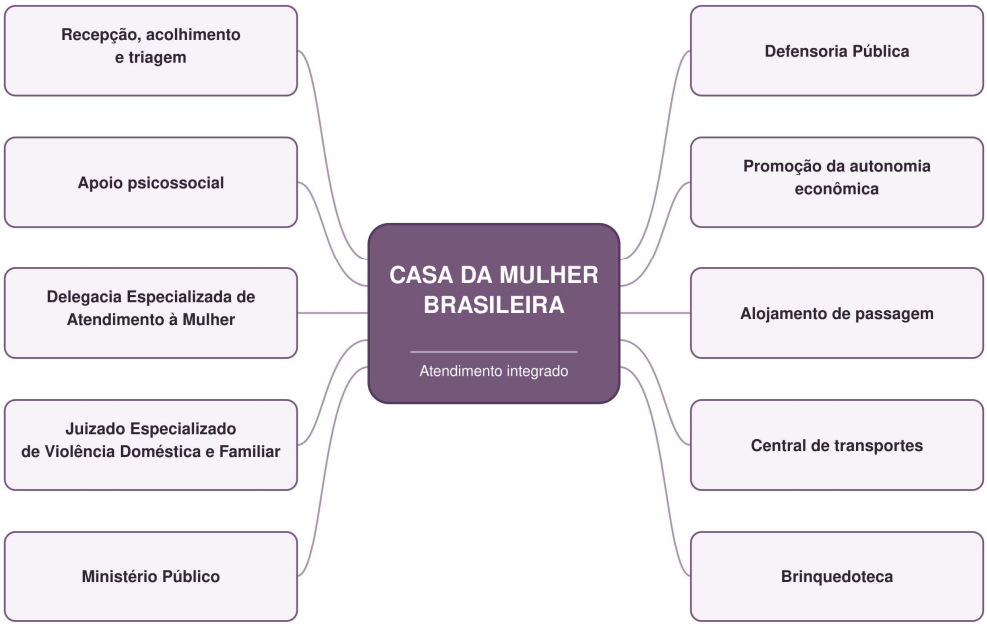
Essas ações possuem formas distintas de organização e implementação. O Ligue 180 constitui um serviço nacional de utilidade pública destinado a fornecer informações, orientações e encaminhamentos e a registrar denúncias de violência contra as mulheres. As unidades móveis buscam ampliar a cobertura territorial do atendimento, especialmente em áreas rurais, regiões remotas ou localidades com pouca disponibilidade de serviços especializados. A Casa da Mulher Brasileira, por sua vez, foi concebida como um equipamento público de integração de serviços e depende, para sua implantação e seu funcionamento, da articulação entre a União, os governos subnacionais e as instituições que compõem a rede de atendimento.

Embora o Programa *Mulher Viver sem Violência* compreenda todos esses eixos, esta pesquisa concentra-se na Casa da Mulher Brasileira, principal equipamento do Programa no Distrito Federal. Os demais eixos são considerados somente quando contribuem para a compreensão do desenho institucional, das relações entre a União e o Distrito Federal ou da inserção da Casa na rede de enfrentamento à violência contra as mulheres.

As Diretrizes Gerais e os Protocolos de Atendimento da Casa da Mulher Brasileira, publicados em 2015, estabeleceram o modelo nacional inicialmente previsto para o equipamento. Segundo esse documento, a Casa deve reunir, em um mesmo espaço, serviços de recepção, acolhimento e triagem; apoio psicossocial; Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher; Juizado ou Vara Especializada de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; Ministério Público; Defensoria Pública; promoção da autonomia econômica; alojamento de passagem; central de transportes; e brinquedoteca (Brasil, 2015).

A organização integrada desses serviços constitui um dos elementos centrais do modelo da Casa da Mulher Brasileira, concebido para reduzir a fragmentação do atendimento e facilitar o acesso das mulheres à rede de proteção. A Figura 4 apresenta, de forma esquemática, os serviços previstos nas Diretrizes Gerais e nos Protocolos de Atendimento de 2015.

**Figura 4 - Serviços prestados no modelo nacional da Casa da Mulher Brasileira**




Fonte: Elaboração própria, com base em Brasil (2015)

A recepção, o acolhimento e a triagem constituem a porta de entrada do atendimento e devem funcionar de forma ininterrupta. O apoio psicossocial é prestado por equipe multidisciplinar e destina-se a acompanhar as mulheres e oferecer suporte aos demais serviços. A Delegacia Especializada, o Juizado, o Ministério Público e a Defensoria Pública representam a integração das áreas de segurança pública e justiça. O serviço de promoção da autonomia econômica busca facilitar o acesso das mulheres a oportunidades de qualificação, emprego e renda (Brasil, 2015).

O alojamento de passagem oferece acolhimento provisório, por até 48 horas, às mulheres em situação de risco iminente, acompanhadas ou não de seus filhos. A central de transportes possibilita o deslocamento para outros serviços da rede, enquanto a brinquedoteca acolhe as crianças durante o atendimento das responsáveis (Brasil, 2015; Brasil, 2025).

As Diretrizes também estabeleceram um projeto arquitetônico padronizado, destinado a favorecer a integração espacial dos serviços, proporcionar ambiente seguro e acolhedor e assegurar identidade visual comum às unidades. A gestão da Casa foi estruturada em três instâncias: Colegiado Gestor, Coordenação Compartilhada e

Gerência Administrativa. O Colegiado reúne as representações dos serviços instalados na Casa; a Coordenação Compartilhada envolve os diferentes níveis de governo; e a Gerência Administrativa responde pelo funcionamento operacional do equipamento (Brasil, 2015). O Quadro 4 apresenta a composição e as principais atribuições de cada uma dessas instâncias.

**Quadro 4 - Estrutura de gestão da Casa da Mulher Brasileira**

| Instância | Composição ou vinculação | Principais funções |
|---|---|---|
| Colegiado Gestor | Representantes dos diferentes serviços instalados na Casa da Mulher Brasileira | Integrar os serviços; elaborar o regimento interno e o plano de ações estratégicas; validar os protocolos de atendimento; avaliar a atuação articulada e acompanhar o aperfeiçoamento do trabalho. |
| Coordenação Compartilhada | Coordenação compartilhada por representantes dos níveis de governo federal, estadual e municipal | Executar as decisões do Colegiado; coordenar suas reuniões; acompanhar a implementação e a integração dos serviços; articular a Casa com a rede; monitorar informações, orçamento e atividades de formação. |
| Gerência Administrativa | Instância vinculada ao órgão estadual ou municipal responsável pelas políticas para as mulheres | Assegurar o funcionamento administrativo, orçamentário, logístico e de pessoal; acompanhar contratos, materiais, infraestrutura, prestação de contas e serviços de apoio. |

Fonte: Elaboração própria, com base em Brasil (2015, p. 16–18).

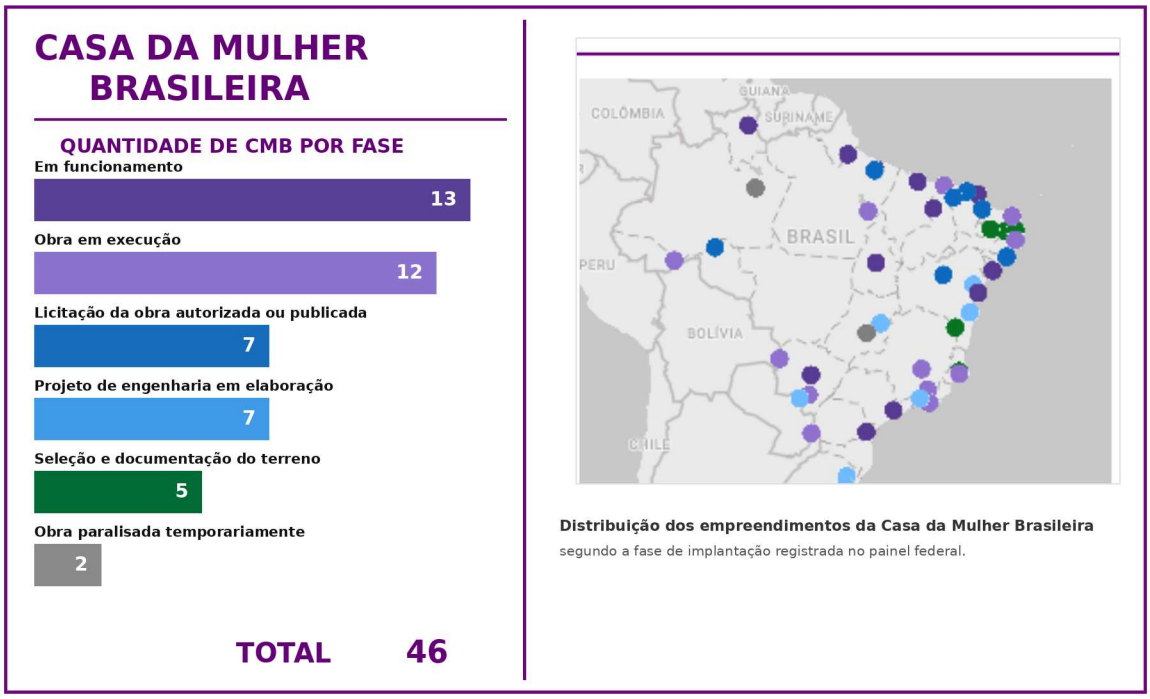
Em maio de 2026, o Ministério das Mulheres revisou as orientações voltadas à construção e à equipagem das Casas da Mulher Brasileira e dos Centros de Referência da Mulher Brasileira. O documento atualizou os procedimentos relacionados à implantação física dos equipamentos e aos instrumentos de transferência utilizados para sua construção e equipagem, no âmbito do *Programa Mulher Viver sem Violência* e de ações articuladas com a política de segurança pública (Brasil, 2026a).

Casas e Centros de Referência integram a rede de enfrentamento à violência contra as mulheres, mas não constituem equipamentos equivalentes. A Casa da Mulher Brasileira foi concebida para concentrar, em um mesmo espaço, serviços de diferentes setores e instituições. Os Centros de Referência oferecem acolhimento e acompanhamento multidisciplinar, orientação e encaminhamento às mulheres em

situação de violência, mas não pressupõem a presença conjunta de todos os órgãos de segurança pública, justiça e assistência jurídica previstos no modelo da Casa.

A implantação nacional dos equipamentos encontrava-se em curso durante o período analisado. O Painel de Monitoramento do Ministério das Mulheres, atualizado em 22 de maio de 2026 e consultado em 7 de agosto de 2026, registrava 46 empreendimentos classificados como Casa da Mulher Brasileira. Desse total, 13 unidades estavam em funcionamento, 12 possuíam obras em execução, sete estavam com licitação de obra autorizada ou publicada, sete se encontravam na fase de elaboração de projetos de engenharia, cinco estavam na etapa de seleção e documentação do terreno e duas apresentavam obras temporariamente paralisadas.

**Figura 5 - Distribuição das Casas da Mulher Brasileira por etapa de implantação**

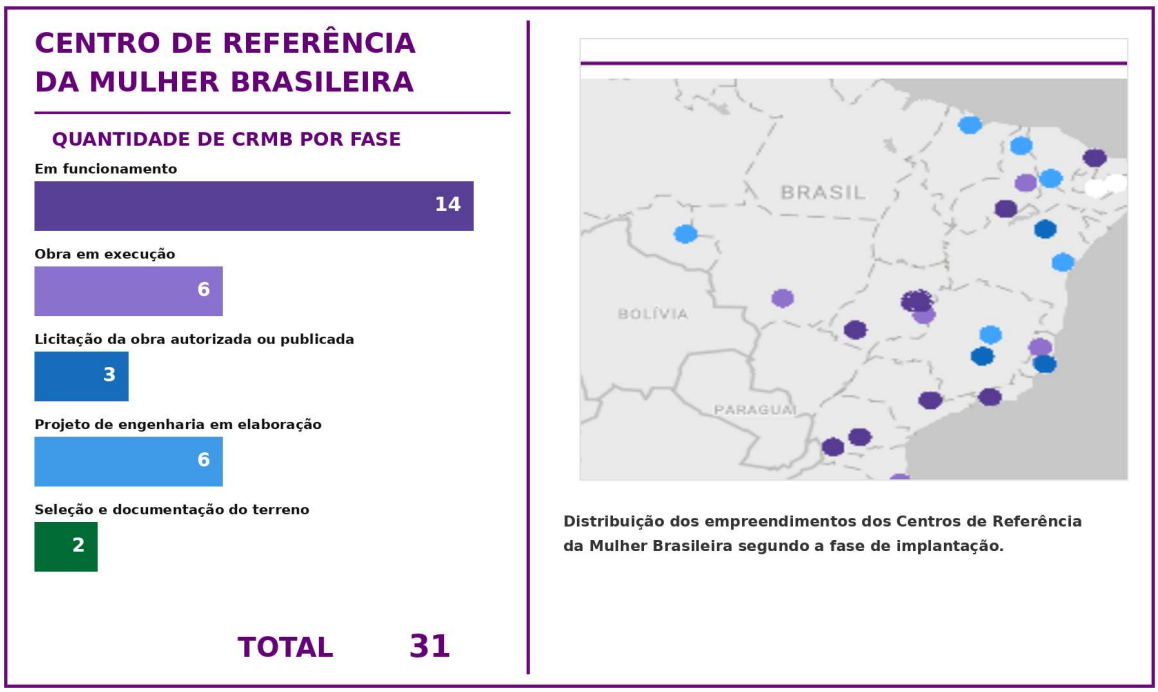



Fonte: Elaboração própria, com base em Brasil (2026b)

A distribuição dos empreendimentos entre diferentes etapas demonstra que a implantação nacional das Casas da Mulher Brasileira ainda está em desenvolvimento. A existência de um empreendimento registrado no painel não significa, necessariamente, que a unidade esteja concluída ou em funcionamento, pois o conjunto inclui desde iniciativas na fase de seleção do terreno até equipamentos que já realizam atendimento.

O mesmo painel apresentava 31 empreendimentos classificados como Centros de Referência da Mulher Brasileira. Desses, 14 estavam em funcionamento, seis possuíam obras em execução, três se encontravam com licitação autorizada ou publicada, seis estavam na etapa de elaboração de projetos de engenharia e dois permaneciam na fase de seleção e documentação do terreno.

**Figura 6 - Distribuição dos Centros de Referência da Mulher Brasileira por etapa de implantação**




Fonte: Elaboração própria, com base em Brasil (2026b).

De acordo com o Painel de monitoramento do Ministério das Mulheres, o Distrito Federal possui uma Casa da Mulher Brasileira, quatro Centros de Referência da Mulher Brasileira e a previsão da construção de mais uma Casa. O Quadro 5 apresenta a localização e a o estágio atual de todos os empreendimentos.

**Quadro 5 - Casas da Mulher Brasileira e Centros de Referência da Mulher Brasileira no Distrito Federal**

| Local | Tipo | Etapa |
|---|---|---|
| Ceilândia | Casa da Mulher Brasileira | Em funcionamento |
| Brasília – Plano Piloto | Casa da Mulher Brasileira | Desenvolvimento de projetos executivos |

| | | |
|---|---|---|
| Recanto das Emas/DF | Centro de Referência da Mulher Brasileira | Em funcionamento |
| São Sebastião/DF | Centro de Referência da Mulher Brasileira | Em funcionamento |
| Sobradinho II/DF | Centro de Referência da Mulher Brasileira | Em funcionamento |
| Sol Nascente/DF | Centro de Referência da Mulher Brasileira | Em funcionamento |

Fonte: elaboração própria com base no Painel de Monitoramento do Ministério das Mulheres (Brasil, 2026b).

A Casa da Mulher Brasileira de Ceilândia constitui, nesse contexto, o núcleo empírico desta pesquisa. Sua trajetória evidencia a participação da União na implantação do equipamento e o papel do Distrito Federal em sua organização, manutenção e prestação cotidiana dos serviços. Sua inserção em uma rede formada por órgãos governamentais e instituições autônomas permite observar como as diretrizes nacionais são adaptadas às condições locais e como os diferentes atores participam da implementação.

## 4.2 A Casa da Mulher Brasileira no Distrito Federal

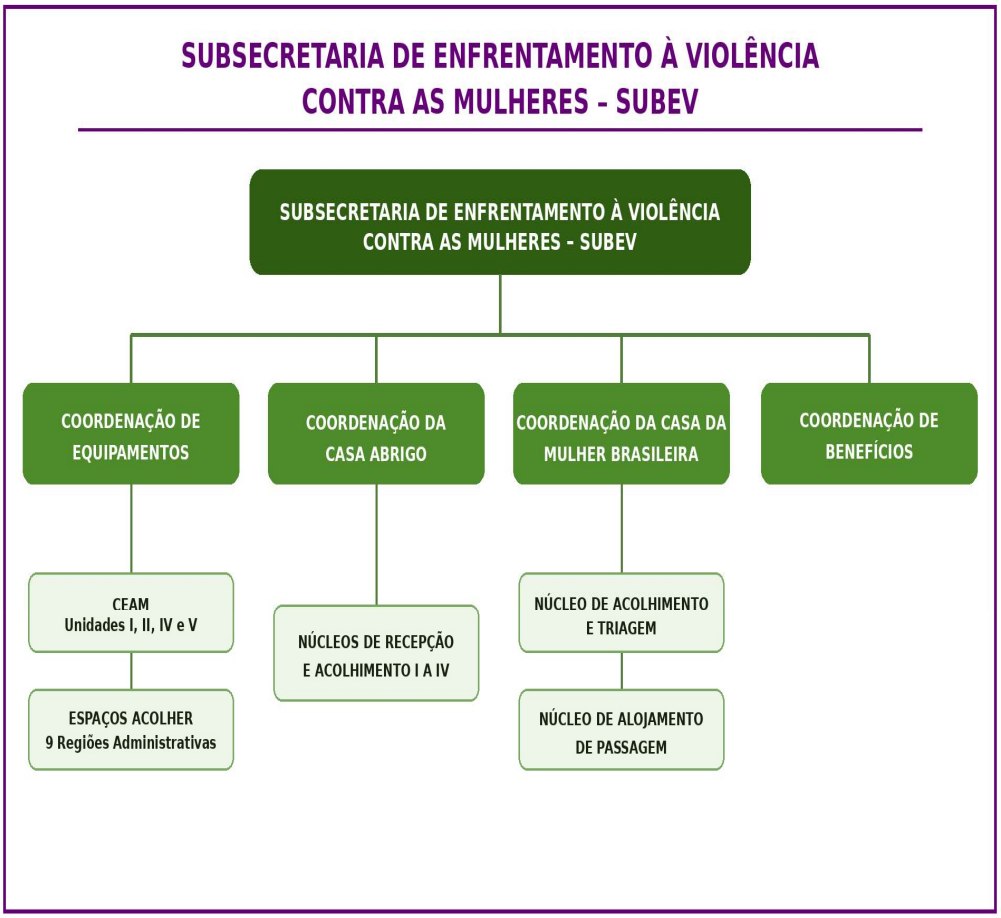
No Distrito Federal, a Secretaria de Estado da Mulher é o órgão responsável pela formulação, coordenação e execução das políticas públicas destinadas às mulheres. Conforme o organograma divulgado em 2026, sua estrutura compreende seis subsecretarias: Administração Geral; Enfrentamento à Violência contra as Mulheres; Promoção das Mulheres; Proteção à Mulher; Ações Temáticas e Participação Política; e Transformação Tecnológica e Inovação Feminina. Integram ainda a organização da Secretaria a Secretaria Executiva, o Conselho dos Direitos da Mulher, o Observatório da Mulher e as unidades de assistência direta e imediata ao gabinete (Distrito Federal, 2026b).

No âmbito dessa estrutura, a Subsecretaria de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres ocupa posição central na implementação local das políticas de prevenção e enfrentamento à violência. De acordo com o Regimento Interno da Secretaria, cabe à Subsecretaria formular, implementar, monitorar e avaliar ações, programas e projetos; coordenar, no âmbito distrital, a execução das ações da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres; planejar e acompanhar os equipamentos especializados; promover a articulação com órgãos e entidades da rede; coordenar

instrumentos de cooperação; e analisar os relatórios produzidos pelas unidades de atendimento (Distrito Federal, 2022).

O organograma de 2026 apresenta, conforme sintetizado na Figura 7, quatro unidades diretamente subordinadas à Subsecretaria de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, a Coordenação de Equipamentos, a Coordenação da Casa Abrigo, a Coordenação da Casa da Mulher Brasileira e a Coordenação de Benefícios. A Coordenação de Equipamentos abrange os Centros Especializados de Atendimento à Mulher e os Espaços Acolher. A Coordenação da Casa Abrigo responde pelo serviço de acolhimento protegido, enquanto a Coordenação de Benefícios está relacionada à gestão de medidas de apoio às mulheres em situação de violência.

**Figura 7 - Estrutura organizacional da Subsecretaria de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres**




Fonte: Elaboração própria com base em Distrito Federal (2026b).

A Coordenação da Casa da Mulher Brasileira aparece como unidade própria, diretamente subordinada à Subsecretaria de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. Em sua estrutura encontram-se o Núcleo de Acolhimento e Triagem e o Núcleo de Alojamento de Passagem.

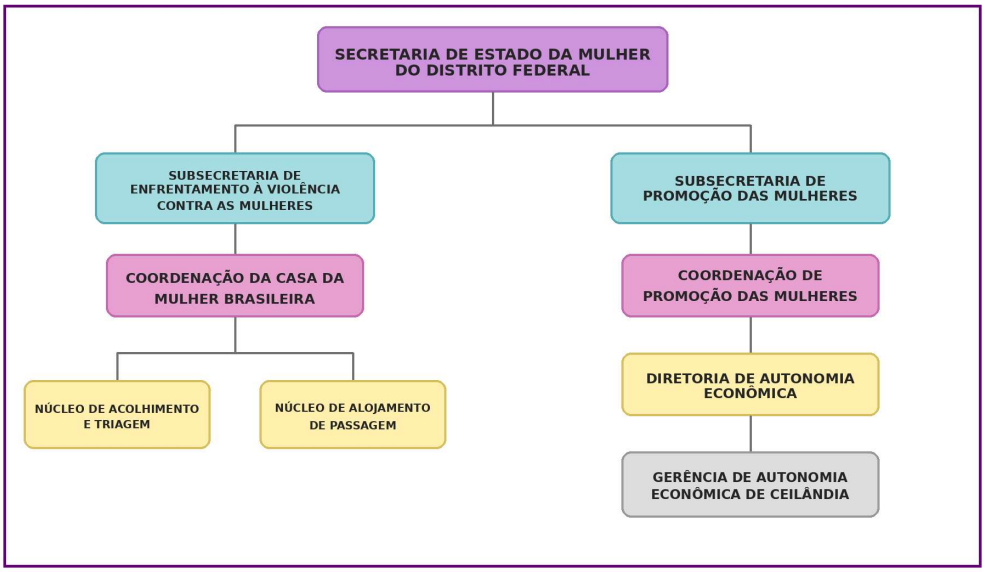
A Portaria nº 33/2022, que aprovou o Regimento Interno da Secretaria da Mulher, utilizava a denominação Diretoria da Casa da Mulher Brasileira e atribuía a essa unidade funções relacionadas à gestão do convênio, das pessoas, dos contratos e dos serviços gerais, ao acompanhamento da execução programática e orçamentária e à produção de relatórios e informações sobre os atendimentos (Distrito Federal, 2022).

Em 2023, o Decreto nº 44.982 alterou a estrutura administrativa da Secretaria e a unidade passou a ser denominada Coordenação da Casa da Mulher Brasileira. O organograma divulgado em 2026 apresenta essa Coordenação subordinada à Subsecretaria de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres e mantém, sob sua estrutura, o Núcleo de Acolhimento e Triagem e o Núcleo de Alojamento de Passagem (Distrito Federal, 2023a; Distrito Federal, 2026b).

O Núcleo de Acolhimento e Triagem constitui a unidade diretamente relacionada à recepção, ao cadastro, à escuta qualificada, à identificação das necessidades e aos encaminhamentos das mulheres atendidas. O Núcleo de Alojamento de Passagem, por sua vez, administra o acolhimento temporário das mulheres em situação de risco e de seus filhos, além de acompanhar sua permanência e os encaminhamentos necessários ao término do período de acolhimento (Distrito Federal, 2022).

A promoção da autonomia econômica desenvolvida no espaço da Casa possui vinculação organizacional distinta. O Espaço PROMulher é coordenado pela unidade de autonomia econômica de Ceilândia, vinculada à Subsecretaria de Promoção das Mulheres. Isso significa que, dentro do mesmo equipamento, os serviços de acolhimento e alojamento e as ações de autonomia econômica estão relacionados a diferentes áreas da Secretaria. A Figura 8 a seguir apresenta a estrutura adotada.

**Figura 8 - Estrutura organizacional da Casa da Mulher Brasileira do Distrito Federal**




Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (2025, p. 10).

A primeira Casa da Mulher Brasileira do Distrito Federal foi construída na Asa Norte e inaugurada em 2015, seguindo o projeto arquitetônico e a identidade visual previstos nas diretrizes nacionais. A implantação foi formalizada por meio de instrumentos de cooperação celebrados entre a União e o Distrito Federal.

Em 2018, o edifício foi interditado em razão de problemas estruturais, ocasionando a paralisação completa das atividades. Entre 2018 e 2021, não houve atendimento no âmbito da Casa da Mulher Brasileira do Distrito Federal. A retomada ocorreu após a celebração de novo instrumento de cooperação, que previu a reabertura do equipamento em imóvel diferente daquele originalmente construído. A Região Administrativa de Ceilândia foi escolhida para receber a nova estrutura, inaugurada em abril de 2021 (Brasil, 2025).

A unidade de Ceilândia não ocupa o prédio padronizado originalmente projetado para o Programa. Seu funcionamento ocorre em imóvel adaptado, organizado de forma colaborativa pela gestão distrital e por órgãos da segurança pública. Segundo a CGU, o espaço foi mapeado e distribuído de modo a favorecer a segurança das usuárias e dos profissionais e a aproximação entre os serviços disponíveis. Apesar da mudança de imóvel, a unidade preservou a identificação visual da Casa da Mulher Brasileira, possibilidade prevista no instrumento de cooperação (Brasil, 2025).

A Casa funciona de forma ininterrupta e oferece recepção, brinquedoteca, central de transportes, acolhimento, triagem, apoio psicossocial, alojamento de passagem, promoção da autonomia econômica e atendimento da Defensoria Pública. O acolhimento e a triagem são realizados pelo Núcleo de Acolhimento e Triagem, responsável pela escuta qualificada, pela avaliação inicial e pelos encaminhamentos. O alojamento de passagem acolhe temporariamente, por até 48 horas, mulheres em situação de risco iminente, acompanhadas ou não de seus filhos.

O atendimento pode ser compreendido a partir de dois eixos complementares. O primeiro concentra-se no enfrentamento à violência e abrange recepção, escuta qualificada, apoio psicossocial, avaliação de risco, alojamento e encaminhamentos para a rede. O segundo está relacionado à promoção da autonomia econômica, desenvolvida no Espaço PROMulher, que oferece cursos, oficinas, qualificação profissional, apoio à inserção no mercado de trabalho e orientação para o empreendedorismo. Esta pesquisa concentra-se nos arranjos de governança multinível no eixo de enfretamento à violência.

De acordo com a avaliação realizada pela CGU, os serviços da Polícia Civil, do Ministério Público e do Poder Judiciário, embora previstos nas diretrizes nacionais, não estavam fisicamente instalados na unidade avaliada. A Casa disponibilizava espaço para atendimento remoto, e as unidades físicas dessas instituições se encontravam nas proximidades. A Defensoria Pública, por outro lado, realizava atendimento na Casa. Essa configuração representa a forma concreta assumida pelo equipamento distrital durante o período analisado, distinguindo-se parcialmente do modelo nacional de concentração dos serviços em um único espaço (Brasil, 2025).

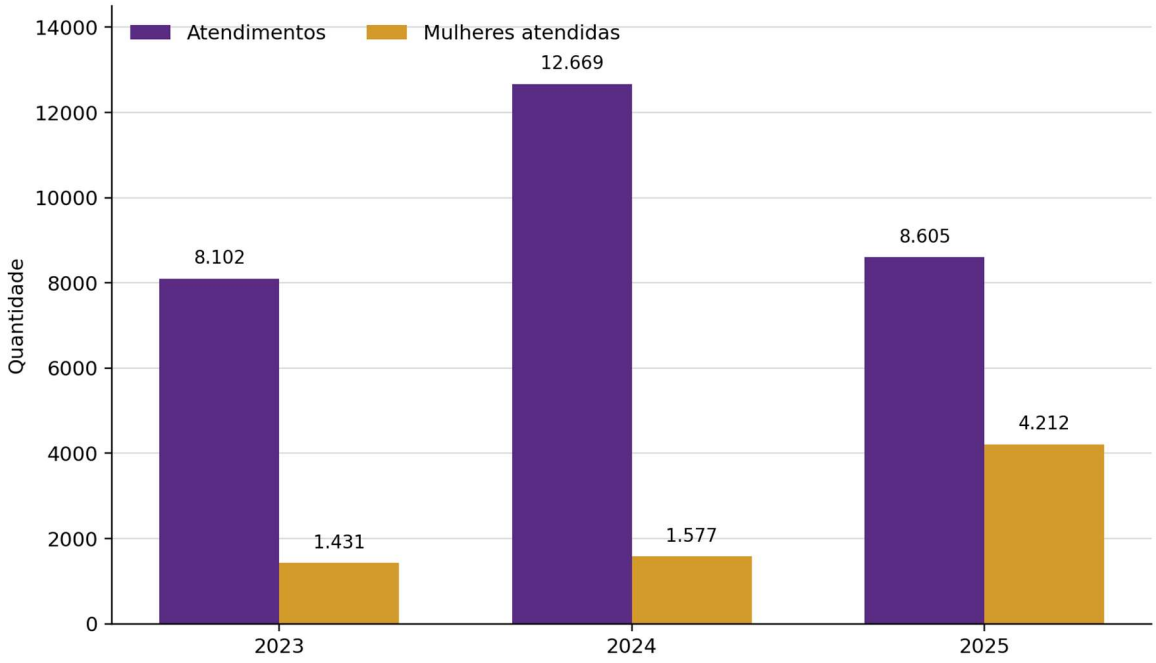
Os atendimentos realizados na recepção, no acolhimento, na triagem e no acompanhamento psicossocial são registrados no Sistema Íris. Os atendimentos do PROMulher e da Defensoria Pública utilizam registros próprios (Brasil, 2025).

Os dados disponibilizados pelo Observatório da Mulher do Distrito Federal permitem dimensionar o volume de atuação da unidade. Em 2023, foram registrados 8.102 atendimentos e 1.431 mulheres atendidas[2]. Em 2024, esses números alcançaram,

[2] O Observatório da Mulher do Distrito Federal não realiza os atendimentos, mas reúne e divulga dados produzidos pelos equipamentos da política. Neste indicador, “mulheres atendidas” refere-se ao número de usuárias registradas pela Casa da Mulher Brasileira, enquanto “atendimentos” corresponde ao total de

respectivamente, 12.669 e 1.577. Em 2025, foram contabilizados 8.605 atendimentos e 4.212 mulheres atendidas. Ressalta-se que os indicadores possuem significados distintos, uma vez que uma mesma mulher pode receber diferentes serviços ou retornar à unidade em mais de uma ocasião, gerando múltiplos atendimentos (Distrito Federal, 2026c).

**Gráfico 1 - Atendimentos e mulheres atendidas na Casa da Mulher Brasileira de Ceilândia, 2023–2025**




Fonte: elaboração própria a partir de dados do Observatório da Mulher do Distrito Federal (2026c).

A descrição apresentada neste capítulo fornece a base para a análise desenvolvida a seguir. No capítulo 5, a implementação da Casa da Mulher Brasileira será examinada a partir de cinco dimensões: atribuição de responsabilidades entre a União e o Distrito Federal; financiamento; capacidades estatais; mecanismos de coordenação interinstitucional e interfederativa; e instrumentos de monitoramento e avaliação.

serviços ou procedimentos prestados. Assim, uma mesma mulher pode gerar mais de um atendimento ao utilizar diferentes serviços ou retornar à unidade.

# 5 ASPECTOS DE GOVERNANÇA MULTINÍVEL DO PROGRAMA MULHER VIVER SEM VIOLÊNCIA

Esta seção apresenta a análise dos aspectos de governança multinível que condicionam a implementação do Programa Mulher Viver sem Violência no Distrito Federal, com foco na Casa da Mulher Brasileira de Ceilândia. A análise segue as cinco dimensões definidas na metodologia: 1) atribuição de responsabilidades; 2) mecanismos de coordenação; 3) financiamento; 4) capacidades estatais; e 5) monitoramento e avaliação.

Em cada uma dessas dimensões, o desenho institucional previsto nas normas e nos documentos do Programa é confrontado com as evidências obtidas nas entrevistas, nos registros administrativos, nos dados orçamentários e nos relatórios dos órgãos de controle. Busca-se compreender como se organizam as relações entre a União, o Distrito Federal e as instituições envolvidas na política, bem como identificar os avanços e as lacunas presentes no arranjo analisado.

## 5.1 Atribuição de responsabilidades

A implementação do Programa *Mulher Viver sem Violência no Distrito Federal* envolve responsabilidades distribuídas entre diferentes níveis de governo e instituições dotadas de competências próprias. Essa configuração decorre do caráter intergovernamental e intersetorial do Programa: a União exerce funções de coordenação, indução e apoio, enquanto o Distrito Federal responde pela execução territorial e pela manutenção dos serviços. No âmbito distrital, a implementação depende ainda da participação de órgãos das áreas de políticas para as mulheres, segurança pública, justiça, saúde e assistência social. A multiplicidade de atores é uma característica do Programa. A análise concentra-se, portanto, na clareza da divisão de responsabilidades e nos efeitos de eventuais lacunas, ambiguidades ou sobreposições sobre sua implementação. O Quadro 6 sintetiza a distribuição formal de responsabilidades entre os entes federativos envolvidos na implementação da CMB/DF.

**Quadro 6 - Distribuição de Responsabilidades entre a União e o Distrito Federal**

| Ente federativo | Responsabilidades previstas |
|---|---|
| União | Coordenar nacionalmente o Programa; formular diretrizes, protocolos e normas técnicas; articular os órgãos federais e os entes subnacionais; prestar apoio técnico; induzir a adesão ao Programa; mobilizar recursos para a implantação e o fortalecimento das ações; fornecer o projeto arquitetônico e o sistema nacional de dados; e acompanhar os instrumentos celebrados com os entes executores |
| Distrito Federal | Disponibilizar o terreno; coordenar e operacionalizar os serviços no território; gerir e manter a unidade; disponibilizar os recursos humanos sob sua responsabilidade; assegurar os contratos e a manutenção ordinária; integrar a Casa à rede distrital; articular os órgãos parceiros; administrar o sistema nacional de dados na unidade; e compartilhar informações para o monitoramento |

Fonte: Elaboração própria, com base em Brasil (2023).

O marco normativo vigente dessa repartição é o Decreto nº 11.431, de 8 de março de 2023, que instituiu o Programa em sua configuração atual. O ato atribuiu expressamente sua coordenação ao Ministério das Mulheres e estabeleceu, entre as diretrizes do Programa, a integração dos serviços e a corresponsabilidade entre os entes federativos. Também definiu a Casa da Mulher Brasileira como espaço público destinado à concentração dos principais serviços especializados e multidisciplinares de atendimento às mulheres em situação de violência (Brasil, 2023).

No plano federal, cabe ao Ministério das Mulheres coordenar o Programa, formular diretrizes, articular os órgãos federais, apoiar os entes subnacionais e acompanhar as ações implementadas. À União compete estabelecer parâmetros gerais, produzir instrumentos técnicos, induzir a adesão dos entes federativos e mobilizar recursos para a implantação e o fortalecimento dos diferentes eixos do Programa. No caso da Casa da Mulher Brasileira, essas funções foram materializadas nas Diretrizes Gerais e nos Protocolos de Atendimento publicados em 2015, bem como em acordos de cooperação e outros instrumentos destinados a viabilizar sua implantação e seu funcionamento (Brasil, 2015).

Na estrutura atual do Ministério das Mulheres, essas atribuições são exercidas principalmente pela Secretaria Nacional de Enfrentamento à Violência contra Mulheres (SENEV). Entre suas competências estão a coordenação da formulação da política

nacional de enfrentamento à violência contra as mulheres e a coordenação das atividades relacionadas à construção de novas Casas da Mulher Brasileira. A estrutura administrativa federal confirma, assim, a responsabilidade da União pela orientação geral do Programa, pelo apoio à implantação dos equipamentos e pelo acompanhamento dos instrumentos celebrados com os entes executores (Brasil, 2026c).

As Diretrizes de 2015 constituíam, durante a realização desta pesquisa, a principal referência documental disponível sobre a distribuição de responsabilidades e o funcionamento das Casas. As entrevistas com representantes do Ministério das Mulheres e da Subsecretaria de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres (SUBEV), da Secretaria de Estado da Mulher do Distrito Federal, informaram que um novo documento de diretrizes havia sido elaborado de forma colaborativa, com a participação de entes subnacionais e de atores envolvidos na implementação das Casas. À época das entrevistas, havia previsão de disponibilização do documento em novembro de 2026, após o período eleitoral (Entrevista MM, 2026; Entrevista SUBEV, 2026).

Como o novo documento ainda não havia sido publicado até o encerramento da coleta de dados, não foi possível avaliar seus efeitos sobre a repartição de competências e o funcionamento da CMB/DF. Nesta análise, as Diretrizes de 2015 são consideradas como referência do desenho institucional disponível durante o período estudado. O processo de atualização informado nas entrevistas demonstra esforço do Governo Federal em assumir seu papel de órgão orientador da política e em adaptar o documento às experiências acumuladas na implementação das Casas. Essa iniciativa representa uma retomada dessa atuação após um período em que, segundo a entrevistada, “a União acabou perdendo um pouco esse protagonismo orientador da política” (Entrevista MM, 2026).

Ao Distrito Federal cabe transformar as diretrizes nacionais em serviços acessíveis no território. Isso envolve gerir a unidade, manter sua infraestrutura e seu funcionamento, disponibilizar pessoal, organizar os serviços e integrar a Casa à rede distrital de atendimento. As Diretrizes de 2015 atribuíam à instância executiva local responsabilidades de implementação, articulação das políticas públicas e do sistema de justiça, acompanhamento do Programa e produção de relatório anual (Brasil, 2015, p.

12-14). No arranjo distrital vigente, essas funções foram incorporadas principalmente à estrutura da Secretaria de Estado da Mulher do Distrito Federal.

A Portaria nº 33, de 23 de novembro de 2022, que aprovou o Regimento Interno da Secretaria de Estado da Mulher, permite observar com maior precisão essa divisão interna. A norma atribuiu à Subsecretaria de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres a formulação, a implementação, o monitoramento e a avaliação das ações de enfrentamento à violência, bem como a coordenação, no âmbito da Secretaria, da execução da política nacional. Também conferiu à SUBEV responsabilidades relacionadas ao planejamento, à supervisão e ao monitoramento da Casa da Mulher Brasileira e dos demais equipamentos, à articulação das redes distrital e nacional, à coordenação dos instrumentos de cooperação e à análise dos relatórios produzidos pelas unidades subordinadas (Distrito Federal, 2022, art. 28).

À então Diretoria da Casa da Mulher Brasileira, subordinada à SUBEV, foram atribuídas funções predominantemente operacionais e administrativas, como o gerenciamento de pessoas, serviços gerais, contratos, convênios e ajustes; a elaboração de relatórios de gestão; o acompanhamento da execução programática e orçamentária; a compilação de dados estatísticos; e a apresentação periódica de informações sobre os atendimentos realizados (Distrito Federal, 2022, art. 29). Nesse nível, a norma estabelece uma cadeia administrativa relativamente clara: a SUBEV exerce funções de direção, supervisão e articulação, enquanto a unidade responsável pela Casa responde pela gestão cotidiana do equipamento.

O organograma divulgado pela Secretaria da Mulher em 2026 registra uma reconfiguração posterior, na qual a antiga Diretoria passou a figurar como Coordenação da Casa da Mulher Brasileira, subordinada à SUBEV e composta pelo Núcleo de Acolhimento e Triagem e pelo Núcleo de Alojamento de Passagem (Distrito Federal, 2026b).

As entrevistas realizadas com representantes do Ministério das Mulheres e da SUBEV convergem quanto ao núcleo dessa repartição interfederativa. Na perspectiva ministerial, a União desempenha função predominantemente indutora e orientadora: fornece o projeto arquitetônico, aporta recursos para a construção e para uma fase inicial de funcionamento, promove formação continuada e formaliza a adesão por meio de acordos de cooperação e instrumentos congêneres. Ao ente subnacional cabe

disponibilizar o terreno, mobilizar os órgãos parceiros e assumir progressivamente a operação e a manutenção do equipamento (Entrevista MM, 2026). A SUBEV, por sua vez, informou que o Governo do Distrito Federal arca com os servidores, os contratos e a manutenção ordinária da unidade, além de responder pela gestão dos serviços locais (Entrevista SUBEV, 2026). Há, portanto, uma macrodivisão reconhecida tanto nos instrumentos normativos quanto na percepção dos atores.

Essa repartição é compatível com a perspectiva da governança multinível, segundo a qual a autoridade e as responsabilidades pela implementação de uma política não se concentram necessariamente em um único nível de governo, mas são distribuídas entre diferentes escalas territoriais e instituições. Nesse tipo de arranjo, a União pode conservar funções de direção, normatização e indução, enquanto o ente subnacional assume a execução e adapta a política às condições locais. A descentralização da execução não significa, portanto, ausência de atuação federal, mas combinação de funções interdependentes entre os níveis de governo (Hooghe; Marks, 2003).

A divisão entre União e Distrito Federal não esgota, porém, a atribuição de responsabilidades necessária ao funcionamento da CMB. Como o equipamento reúne serviços vinculados a instituições dotadas de autonomia administrativa e competências legais próprias, sua implementação depende também da definição dos compromissos assumidos pelos órgãos parceiros. Essa repartição foi objeto do Acordo de Cooperação Técnica nº 23/2021/SNPM/MMFDH, celebrado entre a União, o Governo do Distrito Federal, o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios e a Defensoria Pública do Distrito Federal, com a finalidade de viabilizar a instalação e o funcionamento das unidades da Casa da Mulher Brasileira no DF (Brasil, 2021).

O ACT atribuiu à União responsabilidades relacionadas à coordenação nacional, à elaboração e à atualização de protocolos e normas técnicas, à articulação com os entes federativos e com o sistema de justiça, ao fornecimento do sistema nacional de dados e à prestação de apoio técnico e financeiro não compulsório. Ao Governo do Distrito Federal coube fortalecer seu organismo de políticas para as mulheres, coordenar e operacionalizar os serviços, manter os recursos humanos de sua competência, integrar as Casas aos demais serviços da rede distrital, compartilhar informações destinadas ao

monitoramento e administrar o sistema nacional de dados nas unidades sob sua responsabilidade (Brasil, 2021).

O acordo também definiu obrigações para os órgãos do sistema de justiça. Ao TJDFT coube contribuir para a implementação das unidades, disponibilizar recursos humanos de acordo com sua capacidade institucional, promover a articulação do Poder Judiciário com os demais órgãos e fornecer informações para o monitoramento, ressalvados os processos sujeitos a segredo de justiça. À DPDF foi atribuída a disponibilização de atendimento especializado nas unidades ou por serviço de plantão que a representasse, além do compartilhamento de informações e da contribuição para o fortalecimento da rede. Ao MPDFT coube realizar os atendimentos pertinentes às promotorias especializadas, de forma presencial ou remota, compartilhar dados e contribuir para o atendimento integral às mulheres (Brasil, 2021).

A entrevista com a representante da Defensoria Pública permite observar como essas atribuições são executadas no cotidiano da CMB/DF. O núcleo instalado na Casa não funciona como unidade de atendimento jurídico de portas abertas, mas integra o percurso organizado pelo equipamento: a mulher passa inicialmente pelo acolhimento e pela triagem da CMB e, quando identificada demanda jurídica relacionada à situação de violência, é encaminhada à equipe da Defensoria. A entrevistada explicou que a usuária “primeiro passa por essa triagem da casa aí a casa que vai falar assim não essa aqui precisa de atendimento jurídico essa aqui precisa de alguma coisa enfim aí vai te redirecionando aos serviços da casa” (Entrevista DPDF, 2026). Nesse espaço, são prestadas orientações jurídicas e adotadas providências relativas, entre outras matérias, a medidas protetivas, alimentos, guarda e divórcio. Demandas pertencentes a outras áreas de atuação da instituição são direcionadas aos núcleos competentes. Essa configuração demonstra definição relativamente clara do campo de atuação da Defensoria e preserva o caráter especializado do serviço oferecido dentro da Casa (Entrevista DPDF, 2026).

A existência do ACT demonstra que as responsabilidades dos principais parceiros não estavam desprovidas de definição formal. A fragilidade situa-se menos na ausência de atribuições e mais no grau de atualização, continuidade e execução dos compromissos pactuados. Embora o acordo tenha permanecido vigente durante a maior parte do recorte analisado, seu término estava previsto para maio de 2026. Até o

encerramento da coleta, não foi identificado, no corpus documental, instrumento que comprovasse sua prorrogação ou substituição. Essa ausência documental não permite afirmar que a renovação não tenha ocorrido, mas limita a comprovação da continuidade formal das responsabilidades assumidas pelos partícipes.

A execução das responsabilidades pactuadas também assumiu configurações distintas entre os órgãos parceiros. No período avaliado pela CGU, a CMB/DF oferecia sete dos dez serviços previstos no modelo nacional. Ministério Público, Tribunal de Justiça e Polícia Civil não estavam fisicamente instalados na unidade, embora houvesse atendimento remoto, encaminhamentos e unidades localizadas nas proximidades. A Defensoria Pública, por outro lado, realizava atendimento dentro da Casa (Brasil, 2025). Essa configuração não caracteriza automaticamente descumprimento do ACT, uma vez que algumas obrigações admitiam atendimento remoto ou estavam condicionadas à capacidade institucional dos partícipes. Demonstra, contudo, que as responsabilidades formalmente pactuadas assumiram formas distintas de execução.

Além das obrigações gerais definidas no ACT, o funcionamento cotidiano do equipamento demanda especificação mais detalhada das responsabilidades compartilhadas. Essa definição deveria ser complementada pelo regimento interno próprio do equipamento, ainda não aprovado até o encerramento da coleta de dados, conforme registrado pela CGU (Brasil, 2025). Essa situação também foi confirmada nas entrevistas. Ao ser questionada sobre a existência de regimento interno próprio da CMB/DF, a representante da SUBEV afirmou: “não infelizmente a gente não conseguiu fechar até hoje” (Entrevista SUBEV, 2026). A ausência do instrumento deixa incompletamente formalizadas determinadas responsabilidades que surgem nas interfaces entre os serviços. O processo de elaboração do regimento, as instâncias envolvidas e seus efeitos sobre a articulação entre os órgãos serão examinados na dimensão relativa aos mecanismos de coordenação.

As entrevistas com profissionais da CMB e da Defensoria Pública convergem quanto à formalização incompleta do percurso de atendimento. A entrevistada da CMB informou que não havia fluxograma formalmente instituído para orientar a trajetória da mulher dentro da Casa e entre os diferentes serviços da rede, embora a equipe já tivesse tentado elaborá-lo. Ao explicar essa dificuldade, afirmou: “É difícil porque são casos muito concretos e a gente tá falando de violência né violência em si ela já é muito

complexa. Tem vários fatores envolvidos. Então desenhar um fluxo às vezes é difícil" (Entrevista CMB, 2026). A fala indica que a formalização não deve impor um percurso rígido e uniforme, mas estabelecer procedimentos mínimos compartilhados que possam ser adaptados às particularidades de cada atendimento. A representante da Defensoria também reconheceu a ausência de fluxos suficientemente padronizados e ressaltou que, embora as articulações informais frequentemente produzam respostas rápidas, sua dependência de contatos pessoais compromete a preservação do conhecimento institucional quando há mudança dos profissionais responsáveis. A entrevistada acrescentou que "a necessidade de um fluxo formalizado padronizado ela faz muita diferença pra continuidade e aperfeiçoamento ali da prestação do serviço público" (Entrevista DPDF, 2026). Os relatos não indicam inexistência de atendimento ou de encaminhamentos, mas demonstram que as responsabilidades operacionais ainda não foram integralmente traduzidas em procedimentos compartilhados, estáveis e independentes das pessoas que atuam na rede (Entrevista CMB, 2026; Entrevista DPDF, 2026).

A distinção entre definição formal e exercício efetivo das responsabilidades é relevante porque os arranjos institucionais não se resumem à distribuição jurídica de competências. Eles compreendem também as regras e os instrumentos que organizam a atuação conjunta dos atores durante a implementação. Em políticas descentralizadas e intersetoriais, saber quem é formalmente responsável por cada serviço constitui uma condição necessária, mas não suficiente: é preciso especificar as responsabilidades que surgem nas interfaces entre as instituições e assegurar a continuidade dos instrumentos que sustentam essa atuação compartilhada (Lotta; Vaz, 2015).

O problema, portanto, não consiste propriamente em desconhecer "quem faz o quê", mas em assegurar que a divisão geral de atribuições seja atualizada e suficientemente detalhada nos pontos em que a atuação de um órgão depende ou se conecta à atuação de outro. A ausência de regimento interno e de formalização dos fluxos de atendimento são fragilidades relevantes que corroboram parcialmente a sub-hipótese de pesquisa quanto à existência de ambiguidades ou sobreposições na definição de responsabilidades na implementação do programa. A fragilidade não está na definição vertical entre União e Distrito Federal, que se mostrou relativamente clara, mas na forma como o Distrito Federal formaliza, no exercício de sua responsabilidade

de execução, as interfaces horizontais fundamentais para a implementação do Programa.

O Quadro 7 sintetiza a análise da atribuição de responsabilidades, confrontando o desenho previsto nos instrumentos normativos com a situação encontrada na CMB/DF.

**Quadro 7 – Síntese da análise da atribuição de responsabilidades na CMB/DF**

| Aspecto analisado | Desenho previsto | Situação encontrada |
|---|---|---|
| Divisão entre União e Distrito Federal | À União cabe coordenar o Programa em âmbito nacional, formular diretrizes e prestar apoio técnico e financeiro. Ao Distrito Federal compete executar a política no território e assegurar a gestão e a manutenção do equipamento. | A União exerce funções normativas, indutoras e financeiras, enquanto o Distrito Federal responde pela gestão cotidiana, pelas equipes, pelos contratos e pela manutenção da CMB/DF. A divisão vertical de responsabilidades apresenta-se relativamente clara. |
| Organização administrativa no Distrito Federal | A SUBEV dirige, supervisiona e articula as ações de enfrentamento à violência contra as mulheres, enquanto a unidade responsável pela CMB/DF administra seu funcionamento. | A SUBEV atua na direção e na articulação institucional da política, e a coordenação da CMB/DF conduz as atividades cotidianas do equipamento. |
| Participação dos órgãos parceiros | O Acordo de Cooperação Técnica define as atribuições da União, do Distrito Federal, do TJDFT, do MPDFT e da DPDF na oferta integrada de serviços. | A DPDF mantém atendimento dentro da Casa. Outros órgãos, como TJDFT, MPDFT e PCDF, participam por meio de encaminhamentos, atendimento remoto ou unidades próximas, sem presença física permanente no equipamento. |
| Continuidade da cooperação | As responsabilidades compartilhadas devem ser sustentadas por instrumento de cooperação vigente. | O ACT permaneceu válido durante a maior parte do período analisado, mas não foi localizado documento que comprovasse sua renovação ou substituição após maio de 2026. |
| Regimento interno e fluxos | O regimento interno, os protocolos e os fluxos de atendimento devem detalhar as responsabilidades e organizar as interfaces entre os serviços. | Até o encerramento da coleta, a CMB/DF não possuía regimento interno aprovado. Os fluxos também não estavam integralmente formalizados, deixando indefinidas algumas |

| Aspecto analisado | Desenho previsto | Situação encontrada |
|---|---|---|
| | | responsabilidades nas interfaces entre os serviços. |
| Resultado da dimensão | As competências devem estar claramente distribuídas e traduzidas em procedimentos compartilhados. | As atribuições gerais são conhecidas pelos órgãos envolvidos, mas sua tradução em regras e procedimentos comuns permanece incompleta. Por isso, a sub-hipótese foi parcialmente corroborada. |

Fonte: elaboração própria, com base em Brasil (2015, 2021, 2023, 2025), Distrito Federal (2022, 2026) e entrevistas realizadas na pesquisa.

## 5.2 Mecanismos de coordenação

A definição das responsabilidades examinada no item anterior é uma condição fundamental para a implementação de uma política intersetorial, entretanto ela por si só não é o suficiente. Ainda que as competências gerais de cada instituição estejam estabelecidas, sua execução conjunta depende de mecanismos capazes de articular decisões, informações e procedimentos.

Metodologicamente, os mecanismos de coordenação foram analisados a partir dos indicadores definidos na matriz de análise: existência de instâncias formais de articulação; disponibilidade de fluxos e protocolos; grau de institucionalização dos mecanismos; e integração vertical e horizontal entre os participantes. Foram confrontadas as previsões normativas do Programa, os instrumentos de cooperação, os achados das auditorias e as entrevistas com representantes do Ministério das Mulheres, da SUBEV, da CMB/DF, do PROVID, da Câmara Técnica de Monitoramento de Homicídios e Feminicídios da Secretaria de Segurança Pública e da Defensoria pública do Distrito Federal. A análise buscou distinguir os mecanismos formalmente previstos, as práticas relatadas pelos entrevistados e a interpretação produzida pela pesquisa a partir do conjunto das fontes.

Essa distinção é particularmente relevante em arranjos de governança multinível. A distribuição da autoridade entre níveis de governo e organizações autônomas produz interdependência e exige mecanismos que permitam ajustar decisões, administrar divergências e integrar atividades que nenhum participante controla isoladamente (Hooghe; Marks, 2003). De modo semelhante, Lotta e Vaz

(2015) observam que a atuação conjunta em políticas intersetoriais não decorre automaticamente da presença de múltiplos atores, mas depende da construção de instrumentos e espaços capazes de organizar suas relações. A existência de órgãos com competências definidas, portanto, não assegura, por si só, que os serviços atuem de maneira coordenada.

No plano vertical, o desenho institucional da coordenação entre União e Distrito Federal encontra fundamento no decreto que disciplina o Programa, nas diretrizes nacionais, nos acordos de cooperação e nos instrumentos empregados para apoiar a implantação e o funcionamento da CMB/DF. Esses instrumentos estabeleceram canais formais de relação entre os níveis de governo e contribuíram para a construção, a reabertura e a continuidade da unidade de Ceilândia. A avaliação da CGU registrou, ainda, que a SMDF mantinha interlocução com o Ministério das Mulheres para o aprimoramento da política (Brasil, 2025). A existência desses instrumentos, contudo, não permite concluir, isoladamente, que haja uma rotina permanente de pactuação, acompanhamento e solução conjunta de problemas.

A análise das Diretrizes de 2015 permite identificar três planos de coordenação previstos no desenho do Programa. O primeiro corresponde à governança nacional, então atribuída ao Comitê Gestor Nacional. O segundo diz respeito à implementação do Programa nos entes subnacionais, para a qual estavam previstas instâncias executivas locais. O terceiro refere-se à governança interna das Casas, organizada em torno de Colegiado Gestor, Coordenação Compartilhada e Gerência Administrativa. Esses planos possuem funções complementares.

A avaliação da CGU identificou limites na institucionalização desse desenho e recomendou ao Ministério das Mulheres o estabelecimento de fóruns regulares, pactos de responsabilidade e estratégias que considerassem as particularidades das unidades, especialmente a configuração da CMB/DF (Brasil, 2025). A recomendação indica que os instrumentos bilaterais foram relevantes para viabilizar e manter a unidade, entretanto não substituíram integralmente uma rotina federativa de pactuação, solução de problemas e aprendizagem compartilhada. À luz do Referencial para Avaliação de Governança Multinível, a coordenação, além da clareza de objetivos e papéis, requer também comunicação, incentivos, capacidades e mecanismos de monitoramento que permitam compatibilizar as ações desenvolvidas nos diferentes níveis (Brasil, 2021).

As entrevistas indicam avanços recentes na coordenação vertical. As representantes da SUBEV e do Ministério das Mulheres relataram a realização de encontros nacionais, oficinas e processos de consulta com gestores e profissionais das Casas para a revisão das diretrizes. A representante da SUBEV informou que “eles se reuniram também com os representantes de todos os órgãos de todas as casas de todos os estados para trabalhar nas novas diretrizes da casa” (Entrevista SUBEV, 2026). Sobre esse processo, a representante do Ministério das Mulheres acrescentou: “Depois do diagnóstico a gente teve ainda oficinas de validação de alguns pontos né [...] Depois uma validação gestão e governança com as coordenadores e gestores né que acompanham o processo de implementação dos resultados” (Entrevista MM, 2026). A elaboração colaborativa das novas diretrizes constitui mecanismo de escuta, circulação de experiências e aprendizagem entre os entes responsáveis pela implementação. Como o documento ainda não havia sido publicado até o encerramento da coleta, não foi possível avaliar se essa articulação seria convertida em procedimentos permanentes de coordenação.

Também foram relatadas iniciativas de formação continuada desenvolvidas com instituições como a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) e a Escola Nacional de Administração Pública (Enap). A representante do Ministério das Mulheres explicou que “a formação continuada o governo federal Ele tem essa responsabilidade de apoiar a formação dos profissionais que atuam na casa hoje” (Entrevista MM, 2026). Essas iniciativas reforçam a atuação da União no apoio técnico aos entes responsáveis pela execução do Programa.

A representante ministerial observou, entretanto, que não existia uma instância estável equivalente às comissões intergestores da área da saúde, com representação organizada dos entes subnacionais e reuniões regulares de pactuação. A referência às comissões intergestores foi apresentada pela entrevistada apenas como comparação, pois não se trata de um requisito normativo para o Programa. Segundo seu relato, a articulação ocorria principalmente por meio dos instrumentos de cooperação, dos encontros promovidos pelo Ministério e dos contatos com os organismos estaduais e distritais de políticas para as mulheres (Entrevista MM, 2026). A coordenação vertical mostrava-se, assim, mais estruturada na relação entre o Ministério e a SMDF do que na interlocução direta com todos os componentes setoriais envolvidos na execução territorial.

Essa diferença aparece na entrevista com a coordenação do PROVID, que não identificou interlocução federal regular com o componente operacional de segurança pública no Distrito Federal (Entrevista PROVID, 2026). O relato não permite concluir pela ausência absoluta de coordenação entre União e órgãos de segurança, mas evidencia que os canais verticais não alcançavam todos os executores com a mesma intensidade. A coordenação federativa estava concentrada no órgão distrital responsável pela política para as mulheres, que deveria, por sua vez, articular os demais integrantes da rede. Essa configuração é coerente com a posição institucional da SMDF, mas aumenta a importância dos mecanismos horizontais capazes de transmitir orientações, identificar problemas e compatibilizar procedimentos no território.

No plano horizontal, o Distrito Federal dispõe de uma rede ampla e territorialmente distribuída de enfrentamento à violência contra as mulheres. A relação institucional divulgada pelo Observatório da Mulher abrange órgãos e equipamentos das áreas de políticas para as mulheres, segurança pública, justiça, saúde e assistência social, entre os quais a CMB, as Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher, os Centros Especializados de Atendimento à Mulher, a Defensoria Pública e os equipamentos socioassistenciais.

As entrevistas com a SUBEV e com a coordenação do PROVID acrescentam evidências sobre o funcionamento da Rede Distrital de Proteção às Mulheres como mecanismo de coordenação. Segundo os relatos, seus integrantes realizavam reuniões periódicas, em geral bimestrais, para discutir temas relacionados à proteção das mulheres e articular a atuação dos diferentes órgãos (Entrevista SUBEV, 2026; Entrevista PROVID, 2026). A convergência entre as entrevistas demonstra que a Rede é mais que um conjunto nominal de serviços, a rede funciona como espaço efetivo de interlocução interinstitucional. Seu escopo, entretanto, abrange a política distrital de maneira ampla e não se restringe às decisões operacionais da CMB/DF.

A distinção entre a Rede Distrital e a governança própria da Casa não reduz a importância da primeira. Trata-se de mecanismos situados em níveis diferentes e potencialmente complementares. A Rede favorece a circulação de informações, o conhecimento recíproco dos serviços e a discussão de problemas transversais da política distrital. Um colegiado próprio da CMB, por outro lado, deveria concentrar-se na tomada de decisões compartilhadas sobre o equipamento, na validação de seus

procedimentos, na definição dos fluxos internos e externos e no acompanhamento das obrigações assumidas pelos órgãos parceiros. As reuniões da Rede podem contribuir para essas finalidades, mas não há evidência documental suficiente de que assumam formalmente todas elas.

Outro espaço de coordenação horizontal identificado é a Câmara Técnica de Monitoramento de Homicídios e Feminicídios da Secretaria de Segurança Pública. A CTMHF reúne representantes da segurança pública, da Secretaria da Mulher, do Ministério Público, do Poder Judiciário e de outros órgãos para analisar problemas públicos, discutir evidências e formular encaminhamentos interinstitucionais. Segundo seu coordenador, estudos, relatórios, painéis e bases de dados são empregados para apresentar problemas, subsidiar as discussões e acompanhar as providências pactuadas. As reuniões retomam encaminhamentos anteriores, identificam obstáculos técnicos ou decisórios e estabelecem novas ações, com previsão de posterior verificação de seus resultados (Entrevista CTMHF/SSP-DF, 2026).

A CTMHF amplia a circulação de informações e a capacidade de formulação conjunta de respostas, mas possui escopo mais amplo que a gestão da CMB e não compreende, especificamente, a definição de seus fluxos internos ou de suas rotinas de atendimento. Rede Distrital, CTMHF e colegiado gestor da CMB representam, portanto, mecanismos distintos de coordenação: os dois primeiros atuam sobre problemas mais amplos da política distrital, enquanto o último deveria organizar a governança compartilhada do equipamento. A existência dos espaços distritais demonstra capacidade de articulação interinstitucional, entretanto não elimina a necessidade de mecanismos específicos para coordenar os serviços reunidos na Casa e suas relações com os órgãos externos.

No período analisado, não foi comprovada a formalização de colegiado gestor próprio da CMB/DF. A CGU constatou que as competências essenciais de gestão eram desempenhadas e que representantes dos serviços realizavam reuniões, mas identificou a ausência de ato formal de instituição do colegiado e de regimento interno específico da unidade (Brasil, 2025). Também não foram localizados, no conjunto documental examinado, ato vigente de instituição de Grupo Executivo distrital do Programa ou instrumento que atribuísse formalmente suas funções a uma instância equivalente. Essa ausência não significa que a coordenação fosse inexistente, pois reuniões e articulações

efetivamente ocorriam. Significa, contudo, que parte dessas práticas não estava apoiada em regras estáveis de composição, periodicidade, poder decisório, registro das deliberações e acompanhamento das providências.

A entrevista com a equipe da CMB evidencia o processo de construção de um instrumento destinado a reduzir essa lacuna. Segundo a entrevistada, uma minuta de regimento interno foi elaborada ao longo de aproximadamente um ano, com participação da Polícia Civil, da Defensoria Pública, do Ministério Público e de outros atores. A entrevistada relatou que "a gente sentou com polícia sentou a defensoria sentou o Ministério Público pra escrever o regimento [...] tá um ano aguardando a aprovação" (Entrevista CMB, 2026). O último grupo de trabalho constituído para essa finalidade teria encerrado seu prazo em janeiro de 2026 (Entrevista CMB, 2026). O processo de elaboração demonstra iniciativa técnica e capacidade de construção colaborativa, enquanto a demora na aprovação revela um hiato entre a pactuação realizada pelos participantes e a decisão administrativa necessária à institucionalização do instrumento.

O regimento interno possui relação tanto com a atribuição de responsabilidades quanto com a coordenação. Na dimensão anterior, sua relevância decorre da possibilidade de especificar as obrigações dos órgãos participantes. Para a coordenação, o aspecto central é sua capacidade de estabilizar regras de decisão, comunicação, encaminhamento, acompanhamento e solução de conflitos. Segundo a entrevistada da CMB, a ausência do instrumento permite que mudanças de gestão reabram discussões sobre procedimentos, quantitativos de atendimento e interpretação das diretrizes, reduzindo a continuidade das decisões construídas coletivamente (Entrevista CMB, 2026). Esta fragilidade se reflete na ausência de mecanismos formais capazes de preservar acordos, conhecimentos e rotinas diante da eventual substituição de gestores e profissionais.

A coordenação também se concretiza nos fluxos pelos quais as mulheres transitam entre os serviços. A CMB/DF realizava acolhimento, orientação e encaminhamento para órgãos das áreas de segurança pública, justiça, saúde e assistência social. No período avaliado pela CGU, a Defensoria Pública atendia dentro da Casa, enquanto o Ministério Público, o Tribunal de Justiça e a Polícia Civil não estavam fisicamente instalados na unidade, embora existissem atendimento remoto,

encaminhamentos e unidades localizadas nas proximidades (Brasil, 2025). A proximidade ou copresença física não constitui, por si só, coordenação institucional, mas altera as condições operacionais do atendimento.

A existência de diferentes portas de entrada e a heterogeneidade das situações de violência demandam respostas flexíveis e impedem a imposição de um único percurso a todas as mulheres. Segundo a entrevistada da CMB, o atendimento é organizado em torno das áreas de saúde, assistência social, segurança pública e justiça. A equipe orienta a mulher quanto ao registro de ocorrência e ao requerimento de medida protetiva, enquanto os encaminhamentos são realizados conforme sua aceitação, preservando sua autonomia nas decisões relativas ao atendimento (Entrevista CMB, 2026). Flexibilidade, entretanto, não se confunde com ausência de coordenação. Mesmo quando não é possível estabelecer um fluxo linear e obrigatório, podem ser definidos critérios de prioridade, alternativas conforme o nível de risco, canais de comunicação e mecanismos de retorno.

A rede local de Ceilândia elaborou representação dos fluxos entre os serviços, o que constitui avanço na identificação das portas de entrada e das possibilidades de encaminhamento. A CGU observou, contudo, que o instrumento deveria ser complementado com prazos de retorno, formulários, canais de comunicação e procedimentos internos desde a recepção da usuária até o encaminhamento externo (Brasil, 2025). A observação distingue o mapeamento da rede de um protocolo operacional: o primeiro indica os serviços disponíveis e suas conexões possíveis; o segundo estabelece como o encaminhamento deve ocorrer, quem deve agir, por qual canal, em que prazo e de que forma o resultado será comunicado.

Essa diferenciação encontra respaldo na literatura sobre enfrentamento à violência contra as mulheres. Pasinato (2015) observa que a ampliação da rede institucional promovida pela Lei Maria da Penha convive com fragmentação, especialização desigual e dificuldades de articulação entre os serviços. Bandeira (2014), por sua vez, sustenta que a violência de gênero exige uma resposta transversal, que não pode ser reduzida à atuação do sistema penal. Os achados relativos ao Distrito Federal reproduzem essa tensão: existe uma rede ampla, com instâncias de interlocução e múltiplas possibilidades de encaminhamento, mas a trajetória da usuária entre proteção,

justiça, saúde, assistência social e autonomia econômica nem sempre é acompanhada por procedimentos e informações compartilhados.

A dimensão informacional constitui uma das principais fragilidades da coordenação operacional. De acordo com a entrevista realizada na CMB, encaminhamentos formais pelo Sistema Eletrônico de Informações eram combinados, em situações urgentes, com telefonemas, entrega direta de documentos e ativação de contatos pessoais. Em muitos casos, o resultado chegava à equipe quando a própria mulher retornava à Casa e relatava o que havia ocorrido no serviço destinatário. O acompanhamento posterior permitia identificar obstáculos e realizar novas intervenções, mas o circuito informacional permanecia dependente da usuária e da iniciativa do profissional, e não de mecanismo automático ou sistemático de retorno interorganizacional (Entrevista CMB, 2026).

As práticas informais mobilizadas pelos profissionais não devem ser interpretadas como falhas. Telefonemas, contatos pessoais e entrega direta de documentos podem acelerar providências, adaptar o atendimento às particularidades do caso e solucionar situações urgentes. Lotta e Favareto (2016) demonstram que arranjos intersetoriais dependem frequentemente de relações e práticas não integralmente previstas nos instrumentos formais. O risco surge quando a coordenação relacional deixa de complementar os procedimentos institucionalizados e passa a substituí-los. Nessa situação, o atendimento torna-se mais dependente do conhecimento acumulado pelos profissionais, de sua rede pessoal de contatos e da disponibilidade circunstancial dos interlocutores.

A percepção da Defensoria Pública confirma esse caráter simultaneamente funcional e vulnerável da coordenação informal. Segundo a entrevistada, os contatos diretos entre os profissionais da rede permitem solucionar situações com maior rapidez e constituem componente importante do funcionamento cotidiano. A ausência de formalização, entretanto, dificulta a continuidade dos procedimentos diante de mudanças na composição das equipes. Como explicou a entrevistada, “uma vez que essa pessoa sai né que sai ali daquela rede que troca de local de atuação tem outra atividade de trabalho esse conhecimento ele acaba sendo perdido né” (Entrevista DPDF, 2026). A fala mostra que parte do conhecimento sobre os canais e os interlocutores permanece vinculada aos profissionais que atuam na rede. A articulação

relacional constitui, assim, uma capacidade efetiva, mas não substitui mecanismos capazes de conferir estabilidade às práticas construídas.

A atuação da equipe da CMB ilustra esse caráter compensatório. A unidade permanece aberta todos os dias, durante 24 horas, especialmente para acolhimento e alojamento de passagem, mas o atendimento psicossocial, os serviços externos e as ações de autonomia não operam integralmente no mesmo regime. Quando há necessidade de atendimento de saúde, obtenção de medicamentos ou serviço especializado, a equipe realiza encaminhamentos e, no caso das mulheres alojadas, pode acompanhá-las até o local de atendimento (Entrevista SUBEV, 2026). Essas práticas favorecem a continuidade do cuidado, mas também evidenciam que a integralidade depende da iniciativa dos profissionais, do conhecimento da rede e da capacidade de resposta do serviço destinatário.

A manifestação apresentada pela SMDF à CGU informou que estava em elaboração um regimento interno para definir a atuação dos órgãos e que eram avaliadas parcerias para atendimento remoto com o TJDFT, o MPDFT e a DEAM (Brasil, 2025). Essas medidas podem indicar capacidade de resposta institucional aos problemas identificados. O atendimento remoto pode reduzir deslocamentos e aproximar serviços que não mantêm equipes permanentes na unidade, enquanto o regimento pode estabilizar regras de atuação conjunta. Como essas providências ainda estavam em elaboração ou avaliação durante o período analisado, seus efeitos sobre a integração dos atendimentos não puderam ser verificados.

A análise conjunta das evidências permite concluir que existem mecanismos de coordenação vertical, horizontal e operacional: Diretrizes, acordos, interlocução federativa, encontros nacionais, reuniões da Rede Distrital, atuação da CTMHF, relações bilaterais e práticas cotidianas de comunicação produzem efeitos concretos, entretanto a institucionalização desses mecanismos ocorre de maneira desigual.

A interlocução vertical parece alcançar com maior intensidade o órgão distrital de políticas para as mulheres do que os demais executores. A Rede Distrital e a CTMHF não substituem a necessidade de mecanismos de governança específicos da CMB. A unidade não dispunha, até o período da pesquisa, de colegiado gestor formalizado ou regimento próprio aprovado. Os fluxos existentes nem sempre estabeleciam prazos, responsabilidades de retorno e acompanhamento comum, enquanto a integração das

informações permanecia limitada. Nessas condições, parte da coordenação dependia da experiência dos profissionais e de contatos interpessoais.

Dessa forma, a sub-hipótese de pesquisa é corroborada. Os mecanismos de coordenação não são inexistentes, entretanto ainda não se encontram plenamente estruturados e institucionalizados. A coordenação relacional compensa parte das lacunas formais e sustenta o atendimento cotidiano, ao mesmo tempo que torna sua continuidade mais sensível à rotatividade das equipes, às mudanças de gestão e à disponibilidade dos atores envolvidos. O achado central desta dimensão é, portanto, que a implementação da CMB/DF se apoia em uma combinação de instrumentos formais, espaços distritais de articulação e práticas relacionais, cuja capacidade de integrar os serviços é concreta, mas variável. Esses arranjos condicionam a implementação ao facilitar a resolução de determinadas demandas e, simultaneamente, produzir diferenças na continuidade, no acompanhamento e no retorno dos encaminhamentos realizados.

O Quadro 8 apresenta os resultados da análise dos mecanismos de coordenação, confrontando o desenho previsto nos instrumentos do Programa com a situação encontrada na CMB/DF.

**Quadro 8 - Síntese da análise dos mecanismos de coordenação**

| Aspecto analisado | Desenho previsto | Situação encontrada |
|---|---|---|
| Coordenação entre União e Distrito Federal | As diretrizes nacionais, os instrumentos de cooperação e a atuação do Ministério das Mulheres devem orientar a implementação e favorecer a articulação entre os entes. | Foram identificados acordos, interlocução entre o Ministério e a SMDF, encontros nacionais, oficinas e processos de revisão das diretrizes. A interlocução vertical, contudo, alcança mais diretamente o órgão distrital de políticas para as mulheres do que os demais executores. |
| Instâncias permanentes de pactuação federativa | A implementação descentralizada demanda espaços regulares de diálogo, pactuação e acompanhamento entre a União e os entes responsáveis pela execução. | Não foi identificada uma instância federativa estável, com representação organizada dos entes e reuniões periódicas de pactuação. A coordenação ocorre por encontros, instrumentos de cooperação e contatos entre os órgãos. |

| Aspecto analisado | Desenho previsto | Situação encontrada |
|---|---|---|
| Governança interna da CMB/DF | As diretrizes preveem Colegiado Gestor, Coordenação Compartilhada e Gerência Administrativa para organizar decisões e responsabilidades no interior da Casa. | A CMB/DF não possuía colegiado gestor formalizado. Reuniões e articulações ocorriam, mas sem regras estáveis sobre composição, periodicidade, registro das decisões e acompanhamento das providências. |
| Articulação horizontal no Distrito Federal | A política pressupõe articulação contínua entre os órgãos responsáveis pela proteção, justiça, segurança pública, saúde e assistência social. | A Rede Distrital e a CTMHF promovem articulação entre diferentes órgãos, mas possuem escopo mais amplo e não constituem instâncias específicas de governança operacional da CMB/DF. |
| Regimento interno | O regimento deve formalizar regras de decisão, comunicação, encaminhamento, acompanhamento e solução de conflitos entre os serviços. | Uma minuta foi elaborada com a participação de diferentes órgãos, mas permanecia aguardando aprovação no encerramento da coleta. A ausência do instrumento reduz a estabilidade das decisões construídas coletivamente. |
| Fluxos e circulação de informações | Os fluxos devem definir procedimentos, responsáveis, canais de comunicação, prazos e mecanismos de retorno dos encaminhamentos. | Havia mapeamento da rede local e utilização do SEI, mas os fluxos não estabeleciam integralmente prazos, responsabilidades de retorno e acompanhamento comum. A integração das informações permanecia limitada. |
| Coordenação relacional | As relações informais podem complementar os mecanismos formalizados e facilitar a resposta às situações concretas. | Telefonemas e contatos pessoais agilizam providências e sustentam o atendimento cotidiano, mas a dependência dessas relações torna a coordenação vulnerável à rotatividade das equipes e às mudanças de gestão. |
| Resultado da dimensão | Os mecanismos de coordenação devem integrar os níveis de governo, os órgãos participantes e os serviços oferecidos às mulheres. | Os mecanismos de coordenação não se encontram plenamente estruturados e institucionalizados. A sub-hipótese foi corroborada. |

Fonte: Elaboração própria, com base na pesquisa documental e nas entrevistas realizadas em 2026.

## 5.3 Financiamento

A análise do financiamento do *Programa Mulher Viver sem Violência* no Distrito Federal exige distinguir planejamento orçamentário, autorização de despesas, execução financeira, transferências interfederativas e custos permanentes de funcionamento. A existência de dotação é diferente da despesa executada, assim como o valor associado a um instrumento de implantação não representa necessariamente o custo total do serviço. O aspecto relevante para esta pesquisa é verificar a regularidade dos aportes federais, a participação financeira do Distrito Federal e a previsibilidade dos recursos necessários à implementação da política, sem converter diferenças entre registros ou baixa execução financeira em evidência automática de insuficiência ou irregularidade.

O financiamento do Programa combina recursos federais destinados à indução e à implantação de equipamentos com aportes dos entes responsáveis por sua execução. Também podem integrar esse arranjo emendas parlamentares e recursos mobilizados por instrumentos específicos. A União formula diretrizes, disponibiliza projetos arquitetônicos, financia total ou parcialmente a construção e pode apoiar uma fase inicial de funcionamento. Aos estados, aos municípios e ao Distrito Federal cabe disponibilizar o terreno, mobilizar os órgãos parceiros e assumir progressivamente os custos de pessoal, contratos, manutenção e operação. Essa configuração produz uma repartição temporal dos encargos: o investimento de capital pode ser predominantemente federal, enquanto a continuidade dos serviços passa a depender sobretudo da capacidade orçamentária e administrativa local.

No PPA federal 2024–2027, o Programa 5662 – *Mulher Viver sem Violência* foi instituído com o objetivo de enfrentar as diferentes formas de violência contra as mulheres por meio da formulação, articulação, coordenação, governança interfederativa, monitoramento e avaliação de políticas transversais e intersetoriais. O documento estimou recursos de R$ 67,9 milhões para 2024, R$ 78,2 milhões para 2025, R$ 89 milhões para 2026 e R$ 94,4 milhões para 2027, totalizando R$ 329,5 milhões no quadriênio. Esses valores demonstram a inclusão da política no planejamento federal, mas são nacionais e abrangem diferentes ações e territórios (BRASIL, 2024).

A execução nacional também deve ser analisada com essa cautela. Os extratos do Portal da Transparência examinados na pesquisa registraram, em 2024 e 2025,

despesas nas ações 00SN – Apoio à implementação de Casas da Mulher Brasileira e Centros de Referência da Mulher Brasileira, 21GI – Apoio ao funcionamento do Ligue 180 e 21GJ – Apoio a iniciativas de prevenção, acesso à justiça e enfrentamento à violência contra as mulheres. Em 2024, foram identificados R$ 102,95 milhões empenhados, R$ 18,78 milhões liquidados e R$ 13,26 milhões pagos; em 2025, R$ 89,84 milhões empenhados, R$ 41,85 milhões liquidados e R$ 41,60 milhões pagos.

Estudo do Instituto de Estudos Socioeconômicos também registrou baixa execução financeira dos três programas do Ministério das Mulheres no primeiro ano do PPA federal. Em 2024, os programas 5661 – Igualdade de Decisão e Poder para Mulheres, 5662 – Mulher Viver sem Violência e 5663 – Autonomia Econômica das Mulheres somaram R$ 256,36 milhões autorizados e R$ 36,64 milhões pagos, correspondentes a 14,29% do total. Diferenças entre empenho, liquidação e pagamento podem decorrer de obras plurianuais, cronogramas de desembolso, restos a pagar, exigências técnicas ou etapas administrativas não identificáveis na informação agregada (INESC, 2025).

No plano distrital, o PPA 2024–2027 manteve as ações relacionadas à política para as mulheres no Programa 6211 – Direitos Humanos. O Objetivo O323 – Combate à Violência contra a Mulher no Distrito Federal reúne, entre outras, as ações 2627 – Manutenção da Casa da Mulher Brasileira, 3051 – Construção de equipamentos públicos especializados de atendimento à mulher, 4074 – Assistência financeira às mulheres em situação de vulnerabilidade e/ou vítimas de violência doméstica e aos órfãos de feminicídio, 4211 – Manutenção dos equipamentos públicos de atendimento à mulher e ao agressor, 4213 – Desenvolvimento de ações relacionadas à rede de enfrentamento à violência contra a mulher e 4252 – Combate à violência contra a mulher no Distrito Federal (Distrito Federal, 2023b).

Durante a tramitação do PPA, foi proposta a criação do Programa Temático 6212 – Mulheres em Evidência, destinado a conferir maior identidade às políticas de combate à violência, equidade de gênero e autonomia econômica. O programa, entretanto, foi vetado. O Estudo Técnico nº 04/2024 da Consultoria Técnico-Legislativa da Câmara Legislativa do Distrito Federal registrou que a SMDF já dispunha, no Programa 6211, dos objetivos O322 – Promoção da Autonomia da Mulher e O323 –

Combate à Violência contra a Mulher, considerados suficientes pelo Poder Executivo para abrigar as ações correspondentes (Distrito Federal, 2024a).

A manutenção das ações no Programa 6211 não significa ausência de planejamento, mas dificulta a visualização imediata do orçamento destinado às mulheres, porque o programa também abrange políticas de direitos humanos voltadas a outros públicos. O estudo da CLDF identificou problema semelhante na análise da execução anterior: ações dirigidas às mulheres estavam distribuídas entre diferentes programas, unidades orçamentárias e órgãos, tornando mais complexa a consolidação dos gastos. Para construir sua série, o estudo precisou aplicar critérios de seleção por palavras-chave, unidade orçamentária, subtítulos e natureza das despesas. A própria metodologia adotada demonstra que o valor global do orçamento da SMDF ou do Programa 6211 não pode ser tratado como financiamento exclusivo do Programa Mulher Viver sem Violência ou da CMB/DF (Distrito Federal, 2024a).

Para examinar a execução distrital no recorte temporal desta pesquisa, foram utilizados os Relatórios de Desempenho Físico-Financeiro do Sistema de Acompanhamento Governamental (SAG), relativos ao período de 2023 a 2026. Os relatórios apresentam uma posição referente ao movimento do bimestre e outra acumulada no exercício. Por isso, os valores anuais foram extraídos da posição acumulada do sexto bimestre de 2023, 2024 e 2025. Os relatórios intermediários foram empregados para acompanhar alterações das dotações, execução física e justificativas administrativas. Os dados de 2026, disponíveis até o segundo bimestre, foram utilizados apenas como informação parcial de continuidade, sem comparação direta com exercícios encerrados.

A seleção concentrou-se nas ações diretamente relacionadas à CMB e à expansão da infraestrutura especializada: 2627 – Manutenção da Casa da Mulher Brasileira e 3051 – Construção de equipamentos públicos especializados de atendimento à mulher. As ações 4211 e 4213 foram consideradas apenas como contexto do financiamento da rede, pois abrangem outros equipamentos e atividades que não podem ser atribuídos integralmente ao Programa ou à CMB. A ação 4074, embora relevante para a política distrital de proteção econômica, também não foi incorporada aos valores da Casa, por se referir a benefícios destinados diretamente a mulheres em situação de violência e a órfãos de feminicídio.

**Tabela 1 - Execução orçamentária das ações relacionadas à Casa da Mulher Brasileira e aos equipamentos de atendimento às mulheres no Distrito Federal, 2023–2025**

| Ano | Ação orçamentária | Dotação autorizada (R$) | Despesa liquidada (R$) | Execução (%) |
|---|---|---|---|---|
| 2023 | 2627 – Manutenção da Casa da Mulher Brasileira | 4.979.214 | 1.738.964 | 34,9 |
| 2023 | 3051 – Construção da Casa da Mulher Brasileira | 8.396.597 | 1.746.003 | 20,8 |
| 2024 | 2627 – Manutenção da Casa da Mulher Brasileira | 4.687.511 | 1.762.554 | 37,6 |
| 2024 | 3051 – Construção da Casa da Mulher Brasileira | 7.525.300 | 3.920.192 | 52,1 |
| 2025 | 2627 – Manutenção da Casa da Mulher Brasileira e dos Centros de Referência da Mulher | 4.504.524 | 2.040.270 | 45,3 |
| 2025 | 3051 – Construção da Casa da Mulher Brasileira | 4.251.237 | 2.774.629 | 65,3 |

Fonte: Elaboração própria, com base nos Relatórios de Desempenho Físico-Financeiro do Sistema de Acompanhamento Governamental do Distrito Federal (SAG/DF), referentes aos exercícios de 2023, 2024 e 2025 (Distrito Federal, 2026a).

Na elaboração da Tabela, os percentuais de execução foram recalculados. A opção pelo recálculo decorre de inconsistências entre alguns percentuais informados pelo SAG e os valores monetários apresentados nos mesmos quadros. Em 2025, por exemplo, a ação 2627 registrou R$ 4,505 milhões autorizados e R$ 2,040 milhões liquidados, mas o campo percentual total indicava 100%, enquanto a razão entre os valores corresponde a 45,3%. Na ação 3051, os montantes apresentados resultam em 65,3%, embora o relatório indique 70%. Também foram observados movimentos bimestrais negativos, decorrentes de anulações ou ajustes. Essas ocorrências não invalidam a fonte, mas exigem conciliação dos valores e impedem a utilização automática dos percentuais registrados.

Em 2023, a ação de manutenção da CMB de Ceilândia apresentou R$ 4,979 milhões autorizados e R$ 1,739 milhão liquidado. Apesar da execução financeira de 34,9%, o relatório registrou a unidade mantida durante os doze meses, com pagamento de aluguel, energia, água e outras despesas, além dos quantitativos mensais de pessoas assistidas. A liquidação inferior à dotação autorizada não correspondeu, portanto, à interrupção do funcionamento. O dado demonstra diferença entre disponibilidade orçamentária e despesa reconhecida no exercício, mas não permite afirmar,

isoladamente, que os recursos tenham sido insuficientes para a manutenção da Casa (Distrito Federal, 2026a).

Em 2024, a manutenção permaneceu contínua, com R$ 4,688 milhões autorizados e R$ 1,763 milhão liquidado. A execução recalculada, de 37,6%, manteve-se relativamente próxima à observada em 2023. Em 2025, o valor autorizado caiu para R$ 4,505 milhões, enquanto a liquidação aumentou para R$ 2,040 milhões, elevando a execução para 45,3%. Nesse exercício, a ação 2627 passou a abranger, além da CMB de Ceilândia, quatro unidades denominadas nos relatórios como Centros de Referência da Mulher Brasileira. Essa alteração de abrangência limita a comparação direta: o crescimento da liquidação em 2025 não pode ser atribuído exclusivamente à Casa de Ceilândia, porque a mesma ação passou a financiar maior número de equipamentos (Distrito Federal, 2026a).

Os dados parciais do primeiro e do segundo bimestres de 2026 mostram a continuidade da manutenção da CMB e dos demais equipamentos. Como o exercício ainda estava em curso, esses valores não foram incluídos na tabela nem utilizados para calcular tendência anual. Sua função analítica é apenas demonstrar que as ações permaneceram registradas e em execução após o encerramento da série anual de 2023 a 2025 (Distrito Federal, 2026a).

A ação de construção apresentou trajetória diferente. Em 2023, foram autorizados R$ 8,397 milhões e liquidados R$ 1,746 milhão, equivalentes a 20,8%. Os relatórios, contudo, registravam execução física em andamento nas unidades de São Sebastião, Sol Nascente/Pôr do Sol, Sobradinho II e Recanto das Emas. Em 2024, a liquidação alcançou R$ 3,920 milhões, ou 52,1% do autorizado, acompanhada de avanço substancial das obras. Ao final daquele exercício, São Sebastião aparecia com 85% de conclusão, Sol Nascente/Pôr do Sol com 98%, Sobradinho II com 90% e Recanto das Emas com 95%. Permaneciam etapas de acabamento, estacionamento, paisagismo e serviços externos (Distrito Federal, 2026a).

Em 2025, a liquidação da ação 3051 alcançou R$ 2,775 milhões, correspondente a 65,3% do autorizado. As quatro estruturas foram registradas como concluídas no segundo bimestre, após entrega provisória, vistorias e procedimentos relacionados ao Habite-se. A evolução física demonstra que a baixa liquidação observada no início da

série não correspondeu à paralisação definitiva dos investimentos. Houve conversão progressiva do orçamento em infraestrutura entre 2023 e 2025 (Distrito Federal, 2026a).

Os relatórios posteriores, entretanto, passaram a identificar as quatro unidades como CRMBs, e não como Casas da Mulher Brasileira com a estrutura completa com todos os serviços previstos. Essa diferença impede equiparar a conclusão dos prédios à implantação de quatro novas CMBs. Os centros iniciaram atividades de acolhimento, orientação, palestras, cursos e encaminhamentos, enquanto a unidade de Ceilândia permaneceu como a única CMB em funcionamento no Distrito Federal.

A origem e a distribuição dos investimentos federais no Distrito Federal foram examinadas com base no Painel de Monitoramento do Ministério das Mulheres. Atualizado em 22 de maio de 2026, o painel registrava seis empreendimentos no DF: a CMB em funcionamento, uma nova CMB prevista para o Plano Piloto e quatro Centros de Referência da Mulher Brasileira. Em conjunto, os registros apresentavam R$ 32.746.958,99 de repasses da União e R$ 4.218.346,29 de contrapartidas. Esses valores abrangem equipamentos, instrumentos, períodos e estágios distintos e, por isso, não podem ser atribuídos integralmente à CMB de Ceilândia (Brasil, 2026b).

**Tabela 2 - Investimentos federais em equipamentos de atendimento às mulheres no Distrito Federal**

| Equipamento | Situação | Investimento da União (R$) | Contrapartida (R$) |
|---|---|---|---|
| Casa da Mulher Brasileira – Ceilândia | Em funcionamento | 8.815.813,00 | 0,00 |
| Casa da Mulher Brasileira – Brasília/Plano Piloto | Em fase de projeto | 19.000.000,00 | 191.919,19 |
| Centro de Referência da Mulher – Recanto das Emas | Implantado | 1.063.715,33 | 1.161.279,29 |
| Centro de Referência da Mulher – São Sebastião | Implantado | 1.740.000,00 | 594.509,79 |
| Centro de Referência da Mulher – Sobradinho II | Implantado | 1.063.715,33 | 1.131.118,39 |
| Centro de Referência da Mulher – Sol Nascente | Implantado | 1.063.715,33 | 1.139.519,63 |
| **Total** | — | **32.746.958,99** | **4.218.346,29** |

Fonte: Elaboração própria, com base no Painel de Monitoramento do Ministério das Mulheres, atualizado em 22 de maio de 2026 (Brasil, 2026b).

A desagregação evidencia padrões distintos de cofinanciamento. Nas duas CMBs, os repasses federais somam R$ 27.815.813,00, enquanto a contrapartida financeira formal registrada é de R$ 191.919,19. Nos quatro CRMBs, os repasses federais totalizam R$ 4.931.145,99 e as contrapartidas alcançam R$ 4.026.427,10. A diferença proporcional não significa que a participação distrital na manutenção da CMB em funcionamento seja residual. Os valores de contrapartida apresentados pelo painel se referem aos instrumentos de implantação dos equipamentos e não abrangem os gastos posteriores com pessoal, imóveis, vigilância, limpeza, transporte, contratos e manutenção.

Os dados também demonstram que a expansão da infraestrutura se apoiou em fontes diferentes. A CMB em funcionamento está associada a recursos federais anteriores a 2018. A nova CMB do Plano Piloto decorre de recurso discricionário, enquanto os quatro CRMBs foram financiados por emendas parlamentares de bancada ou individuais, combinadas com contrapartidas distritais. A arquitetura financeira da expansão, portanto, não é uniforme: varia conforme o tipo de equipamento, o período e o instrumento utilizado para mobilizar os recursos.

A nova CMB do Plano Piloto concentrava o maior investimento individual registrado: R$ 19 milhões de repasse federal e R$ 191.919,19 de contrapartida distrital. No momento da consulta, entretanto, o empreendimento ainda se encontrava na fase de desenvolvimento dos projetos executivos. O valor demonstra continuidade da indução federal e previsão de expansão da rede. O painel apresenta o valor associado ao empreendimento e sua etapa declarada, sem demonstrar, nessa visualização, a execução financeira integral ou os futuros custos de funcionamento (Brasil, 2026b).

A proposta da nova unidade reconhece a existência da CMB de Ceilândia, mas a caracteriza como equipamento que enfrenta desafios para reunir, no mesmo espaço, todos os serviços especializados previstos nas diretrizes nacionais. A nova estrutura foi concebida segundo o modelo original e apresentada como ampliação da rede especializada no Distrito Federal.

Quanto à implantação original da CMB/DF, o Convênio nº 1/2015 registrou valor total de R$ 13.753.721,86, dos quais R$ 13.739.721,86 correspondiam à participação federal e R$ 14 mil à contrapartida financeira distrital. O instrumento previa desembolso em três parcelas, condicionado à execução do plano de trabalho, ao acompanhamento físico e à prestação de contas (Brasil, 2015, p. 2, 5–7). O Painel de Monitoramento, por sua vez, registra R$ 8.815.813,00 como repasse da União para a CMB em funcionamento no Distrito Federal (Brasil, 2026b).

A diferença entre o valor global previsto no convênio e o repasse atualmente apresentado pelo painel não deve ser interpretada como indício de irregularidade. O valor conveniado pode abranger componentes, etapas ou despesas que não correspondem integralmente ao campo “repasse da União” da base atual. Como os documentos examinados não oferecem conciliação entre os dois registros, a comparação evidencia uma limitação de rastreabilidade e de comparabilidade das informações disponíveis.

O painel constitui, assim, a principal fonte utilizada para dimensionar os investimentos federais destinados aos equipamentos no Distrito Federal. A base permite identificar empreendimentos, valores de repasse, contrapartidas, origem dos recursos e estágio de implantação. Não oferece, entretanto, uma série de transferências anuais nem consolida os custos permanentes suportados pelo Distrito Federal. Por essa razão, seus registros foram analisados conjuntamente com os relatórios SAG e com as entrevistas, sem tratar os valores de investimento como medida do financiamento total da implementação.

As entrevistas esclarecem a lógica temporal subjacente a essa arquitetura. A entrevistada do Ministério das Mulheres informou que o modelo atual prevê, além do financiamento da obra, apoio federal a uma fase inicial de funcionamento da Casa. Segundo a entrevistada, “o valor que é disponibilizado em torno de 2 milhões e meio se não me engano, é pra esse período de dois anos” (Entrevista MM, 2026). Nesse período, o ente executor deve organizar contratações e preparar a assunção progressiva do custeio. A informação descreve o desenho corrente relatado pela gestora, mas não comprova que esse valor tenha sido efetivamente recebido pela CMB de Ceilândia, cuja implantação se vinculou a instrumento anterior (Entrevista MM, 2026).

A representante ministerial também afirmou que não existe transferência automática e permanente semelhante ao financiamento fundo a fundo e identificou a sustentabilidade financeira como um dos gargalos da governança federativa. Os aportes federais dependem de dotações discricionárias, convênios, contratos de repasse ou emendas parlamentares. Essa configuração permite induzir investimentos e ampliar a rede, mas não assegura fluxo federal uniforme associado ao número de atendimentos ou aos custos correntes de cada unidade (Entrevista MM, 2026).

A SUBEV confirmou que a principal sustentação cotidiana da CMB/DF é distrital. O Governo do Distrito Federal arca com servidores, contratos, manutenção e demais despesas de funcionamento, enquanto recursos federais e emendas se vinculam a componentes determinados ou instrumentos específicos (Entrevista SUBEV, 2026). A CMB operava, no período examinado pela CGU, com 44 servidores vinculados à sua coordenação e 28 trabalhadores terceirizados, além dos profissionais disponibilizados por instituições parceiras. Somam-se a esses recursos os gastos com imóvel adaptado, vigilância, limpeza, brigada, transporte, energia, água e gestão (BRASIL, 2025).

A participação dos órgãos parceiros também envolve contribuições materiais e de pessoal que não aparecem necessariamente nas ações orçamentárias da CMB. Segundo a representante da Defensoria Pública, os profissionais que atuam na unidade são custeados pela própria instituição, enquanto a Casa disponibiliza as salas, o mobiliário e os equipamentos utilizados no atendimento. Essa composição demonstra que o funcionamento integrado mobiliza recursos distribuídos entre diferentes unidades orçamentárias e instituições. Consequentemente, a análise restrita às despesas registradas pela Secretaria da Mulher não permite mensurar integralmente os recursos públicos empregados na prestação dos serviços reunidos no equipamento (Entrevista DPDF, 2026).

Esses gastos demonstram participação distrital substancial, embora não apareçam consolidados como “contrapartida” em uma única conta. A contrapartida financeira registrada nos instrumentos de implantação representa apenas uma parcela da contribuição local. Comparar diretamente essa contrapartida com o repasse federal produziria uma visão incompleta, pois excluiria pessoal, contratos e despesas permanentes custeadas pelo DF em sistemas distintos.

A trajetória da unidade também evidencia a diferença entre investimento e sustentabilidade. O financiamento federal original produziu a infraestrutura da CMB da Asa Norte, posteriormente interditada. A continuidade do serviço exigiu a adaptação de outro imóvel e a assunção de despesas de funcionamento em Ceilândia. O caso não demonstra que o investimento original tenha sido inútil nem permite atribuir a interdição à insuficiência de financiamento. Mostra, porém, que a disponibilidade de recursos para construção não assegura, por si só, continuidade operacional. Recursos financeiros precisam ser combinados com capacidade administrativa, manutenção, pessoal e coordenação interinstitucional para se converterem em serviços permanentes (Pires; Gomide, 2016).

Consideradas em conjunto, as evidências demonstram que o financiamento não foi ausente nem permaneceu paralisado no período analisado. A União financiou a implantação original, apoiou a construção dos CRMBs e destinou recursos à proposta de uma nova CMB. O Distrito Federal manteve a unidade de Ceilândia em funcionamento, cofinanciou a expansão territorial e passou a sustentar os novos centros. Os relatórios SAG mostram continuidade da execução física e financeira, inclusive quando a liquidação permaneceu inferior ao autorizado.

As limitações concentram-se em outros aspectos. Não há mecanismo permanente de transferência federal para o custeio das unidades; os investimentos adicionais dependem de instrumentos específicos e, em parte relevante da expansão distrital, de emendas parlamentares. Os custos permanentes assumidos pelo Distrito Federal não estão consolidados com os repasses federais em um demonstrativo único. Além disso, valores de planejamento, dotação autorizada, liquidação distrital, repasse federal e contrapartida são apresentados em bases distintas e não podem ser comparados sem considerar suas diferenças conceituais.

A sub-hipótese de pesquisa é parcialmente corroborada, sobretudo quanto à previsibilidade de novos aportes e à fragmentação das informações financeiras. A ausência de mecanismo automático e permanente de transferência federal para o custeio não representa uma inconsistência, pois o desenho da política prevê a assunção das despesas de funcionamento pelo ente executor. As limitações identificadas dizem respeito à dependência de decisões discricionárias, emendas e instrumentos específicos para novos investimentos, bem como à impossibilidade de consolidar, em uma única

base, os recursos mobilizados pelos diferentes entes e órgãos participantes. Os dados analisados não demonstraram participação distrital insuficiente nem interrupção dos serviços por falta de recursos.

O achado central desta dimensão é, portanto, a existência de um financiamento compartilhado, mas temporalmente assimétrico e informacionalmente fragmentado. A União exerce forte função indutora nos investimentos de implantação e expansão, enquanto o Distrito Federal assume predominantemente a sustentação cotidiana dos serviços. Esse arranjo viabilizou a continuidade da CMB/DF e a ampliação da rede, mas torna o financiamento de médio e longo prazo dependente da capacidade orçamentária distrital e de novos instrumentos federais não automáticos. A ausência de uma visão consolidada dos custos e das contribuições de cada ente limita a rastreabilidade do cofinanciamento e dificulta avaliar sua previsibilidade, sem autorizar, contudo, afirmar irregularidade ou insuficiência generalizada de recursos.

O Quadro 9 sintetiza os resultados da análise do financiamento, confrontando o desenho previsto para a estrutura de financiamento encontrada na CMB do Distrito Federal.

**Quadro 9 - Análise do componente de financiamento**

| Aspecto | Desenho previsto | Situação encontrada |
|---|---|---|
| Repartição dos encargos | A União financia principalmente a implantação e a expansão; o ente executor assume o custeio permanente. | A União concentrou sua participação nos investimentos, enquanto o Distrito Federal sustentou o funcionamento cotidiano da CMB/DF. |
| Manutenção | O Distrito Federal deve assegurar pessoal, contratos e manutenção do equipamento. | A unidade permaneceu em funcionamento no período analisado. A liquidação inferior à dotação não permite concluir pela insuficiência de recursos ou pela ocorrência de contingenciamento. |
| Expansão | Novos equipamentos podem ser financiados por repasses, contrapartidas e emendas parlamentares. | Quatro CRMBs foram implantados. Para a nova CMB do Plano Piloto, havia previsão de investimento, mas o empreendimento permanecia na fase de projeto. |
| Previsibilidade e informações | Novos investimentos dependem de instrumentos específicos, | Não há transferência federal automática para novos investimentos. Além disso, os dados financeiros estão distribuídos |

| Aspecto | Desenho previsto | Situação encontrada |
|---|---|---|
| | e as contribuições dos entes devem ser identificáveis. | entre bases distintas e não permitem uma visão consolidada do cofinanciamento. |
| Síntese | O arranjo combina indução federal e sustentação financeira local. | O desenho foi observado na prática. A sub-hipótese foi parcialmente corroborada quanto à previsibilidade de novos aportes e à fragmentação das informações, mas não quanto à participação financeira do Distrito Federal. |

Fonte: elaboração própria, com base na pesquisa documental e nas entrevistas realizadas em 2026.

## 5.4 Capacidades estatais

Nesta pesquisa, a capacidade estatal é compreendida como o conjunto de recursos, competências e condições organizacionais mobilizado pelo poder público para transformar decisões e diretrizes em ações efetivamente implementadas (Cingolani, 2013; Pires; Gomide, 2016). A análise considera especialmente os recursos humanos, a infraestrutura física e tecnológica, os instrumentos administrativos e as condições operacionais disponíveis para o funcionamento da Casa da Mulher Brasileira do Distrito Federal (CMB/DF). O objetivo desta seção é examinar se as capacidades mobilizadas são suficientes para sustentar a implementação da política pública.

Capacidades estatais não se resumem à disponibilidade formal de órgãos ou competências. Elas compreendem os meios técnicos, administrativos e relacionais necessários à formulação e à execução das políticas públicas (Cingolani, 2013; Pires; Gomide, 2016). Em serviços que operam diretamente com públicos vulneráveis, as condições de implementação também são influenciadas pela atuação dos agentes de linha de frente, que interpretam regras, administram restrições e tomam decisões diante de situações concretas (Lipsky, 1980). Assim, instalações adequadas, equipes disponíveis e recursos tecnológicos constituem condições relevantes, mas sua contribuição depende da forma como são combinados no cotidiano.

As evidências documentais e as entrevistas indicam que a CMB/DF dispõe de capacidade operacional efetivamente instalada. A unidade mantém funcionamento ininterrupto para acolhimento e alojamento de passagem e oferece, em horários próprios, atendimento psicossocial, orientação jurídica e outros serviços. Também sedia

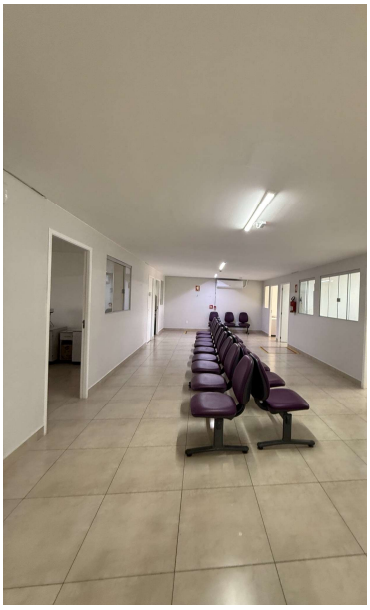
o atendimento presencial da Defensoria Pública. Essa estrutura diferencia a Casa de um ponto exclusivamente administrativo ou de encaminhamento, pois permite concentrar parte importante do atendimento em um mesmo equipamento.

A visita realizada à CMB/DF permitiu observar diretamente as condições das áreas percorridas. O edifício apresentava bom estado aparente de conservação, ambientes climatizados, mobiliário compatível com as atividades desenvolvidas e banheiros em condições adequadas de uso. As salas visitadas dispunham de computadores, impressoras e outros equipamentos necessários às atividades. Também foram identificados espaços destinados ao acolhimento individual, auditório, laboratório de informática e salas de treinamento em condições aparentes adequadas ao desenvolvimento das atividades previstas (Observação direta, 2026). Essa percepção converge com o relato da servidora pública entrevistada que atua diretamente no atendimento da CMB/DF. Ao avaliar a unidade, afirmou: “eu acho aqui muito bem conservado. Gosto do espaço físico a gente tem espaço” e, ao tratar dos equipamentos, acrescentou: “tem os computadores são novos, duas telas, os recursos físicos eu acho excelentes assim” (Entrevista CMB, 2026). A fachada do imóvel adaptado e alguns dos ambientes observados durante a visita são apresentados na Figura 9.

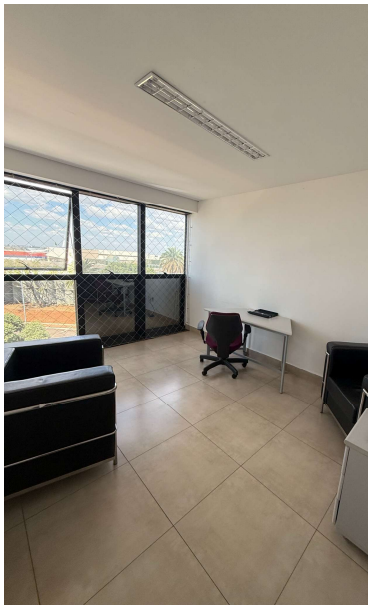
**Figura 9 - Infraestrutura física e tecnológica da CMB/DF**



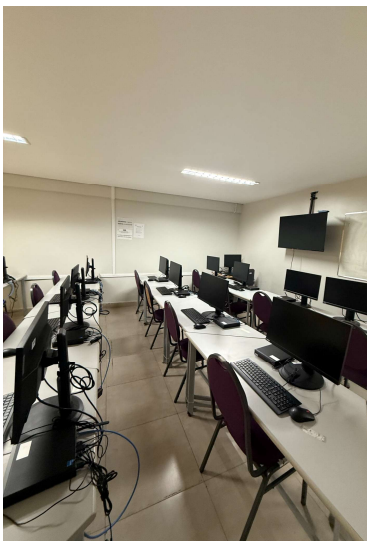

(a)fachada do imóvel adaptado onde funciona a CMB/DF



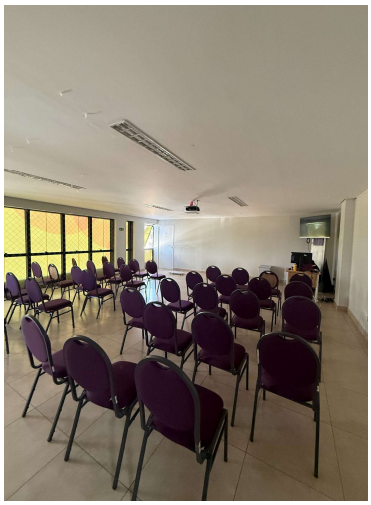
(a) Área de circulação e espera



(b) Sala de atendimento individual



(c) Laboratório de informática



(d) Auditório

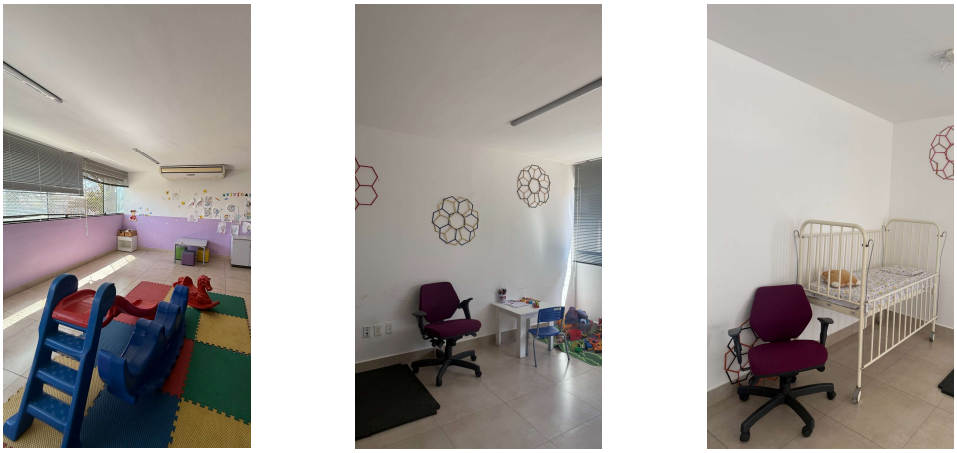
Fonte: Acervo da autora (2026).

A observação direta, entretanto, não correspondeu a inspeção técnica de engenharia nem permitiu avaliar a manutenção dos equipamentos ao longo do tempo. Além disso, não houve autorização para visitar a área destinada ao alojamento de passagem. As fotografias demonstram a existência e o estado aparente dos ambientes visitados, mas não permitem inferir frequência de utilização, suficiência da estrutura diante da demanda ou qualidade dos serviços prestados.

Durante a visita, foram observados, em uma das salas da unidade, um berço, mobiliário infantil e brinquedos. Segundo a entrevistada da CMB, o berço havia sido colocado no local porque algumas mulheres chegavam acompanhadas de bebês, possibilitando, em determinadas situações, que fossem atendidas com eles próximos. Em relação às crianças maiores, a entrevistada afirmou que elas não poderiam permanecer sozinhas nem acompanhar o atendimento da mãe, para não ficarem expostas ao relato da violência. A unidade dispunha de brinquedoteca separada, apresentada na Figura 10, mas, no período da entrevista, não contava com profissional contratado para acompanhar as crianças nesse espaço. Na ausência desse profissional, integrantes da própria equipe podiam assumir pontualmente esse acompanhamento,

interrompendo outras atividades para viabilizar o atendimento da mulher (Observação direta, 2026; Entrevista CMB, 2026).

**Figura 10 - Estrutura destinada à permanência de bebês e crianças durante os atendimentos**



Fonte: Acervo da autora (2026).

A servidora entrevistada da CMB avaliou positivamente a estrutura física da unidade, mas apontou limitações decorrentes de seu funcionamento em um prédio vertical. Ao tratar do alojamento de passagem, afirmou que não há espaço aberto no qual as mulheres acolhidas possam circular. Comparou essa configuração à de uma casa ampla, que permitiria maior circulação, e mencionou que outras unidades da Casa da Mulher Brasileira seguem um projeto arquitetônico próprio. Em relação ao entorno, a entrevistada o considerou perigoso, e relatou que uma mulher atendida foi assaltada quando chegava à unidade. A pesquisa não realizou levantamento de ocorrências criminais nem avaliação específica da segurança da região; portanto, essas informações são apresentadas exclusivamente como percepção e relato da entrevistada (Entrevista CMB, 2026).

A capacidade de atendimento da CMB/DF também é condicionada pela composição dos serviços disponíveis no próprio edifício. No período avaliado pela CGU, a unidade oferecia sete dos dez serviços previstos no modelo nacional. A Defensoria Pública realizava atendimento presencial na Casa, enquanto o Ministério

Público, o Tribunal de Justiça e a Polícia Civil não estavam fisicamente instalados no local, embora fossem realizados encaminhamentos e houvesse unidades desses órgãos nas proximidades (BRASIL, 2025). Durante a visita realizada em 2026, constatou-se que essa configuração permanecia: a Defensoria Pública continuava instalada no edifício, enquanto o Ministério Público, o Tribunal de Justiça e a Polícia Civil não estavam fisicamente instalados no local, embora fossem realizados encaminhamentos e houvesse unidades desses órgãos nas proximidades. Dessa forma, a CMB/DF reunia parte dos serviços previstos, mas não oferecia atendimento presencial de todos eles no mesmo edifício. A ausência física desses órgãos não significa inexistência dos respectivos serviços, mas indica que a integração por concentração espacial, característica do modelo da Casa da Mulher Brasileira, permanecia incompleta.

A presença da Defensoria corresponde a uma capacidade efetivamente mobilizada dentro do equipamento. Segundo a entrevistada, o atendimento passou a funcionar de segunda a sexta-feira, nos períodos matutino e vespertino, após ampliação realizada em resposta ao crescimento da demanda da Casa. No momento da entrevista, eram disponibilizados dois profissionais em cada turno, organizados em sistema de rodízio. A representante avaliou que essa composição permitia atender a demanda encaminhada pela CMB, embora houvesse variações mensais na carga de trabalho. O relato também confirmou a adequação das salas e dos recursos tecnológicos disponibilizados pela Casa (Entrevista DPDF, 2026).

O Passe Livre – Transporte por Elas constitui recurso complementar de capacidade operacional. Instituído no Distrito Federal em 2025, o benefício assegura gratuidade temporária no transporte público coletivo às mulheres em situação de violência doméstica e familiar que estejam sob medida protetiva de urgência ou inseridas em serviços de acolhimento, abrangendo também seus dependentes. A concessão ocorre por período mínimo de seis meses e pode ser renovada enquanto permanecerem os requisitos previstos na regulamentação (Distrito Federal, 2025b).

Na percepção da entrevistada da CMB, a possibilidade de utilização do passe contribui para que as mulheres compareçam aos atendimentos e realizem os deslocamentos exigidos pelos encaminhamentos efetuados pela rede. O benefício reduz a barreira econômica associada ao uso do transporte coletivo e amplia as condições materiais para a continuidade do acompanhamento. Trata-se, portanto, de capacidade

administrativa produzida por articulação intersetorial entre a política para as mulheres e o sistema distrital de transporte (Entrevista CMB, 2026).

No que se refere aos recursos humanos, o relatório da CGU registrou, para o período auditado, 44 profissionais vinculados diretamente aos serviços da Casa e 28 trabalhadores terceirizados. Esses quantitativos demonstram a existência de uma estrutura de pessoal composta por servidores, profissionais cedidos ou vinculados aos órgãos parceiros e empregados responsáveis por atividades de apoio. Os números, entretanto, correspondem ao momento examinado pela auditoria e não devem ser tratados como retrato da equipe existente ao final desta pesquisa (Brasil, 2025).

Foi solicitada à Secretaria da Mulher informação atualizada e segmentada sobre o quadro de pessoal da CMB/DF, mas não houve resposta até o encerramento da coleta. Essa ausência impede afirmar se os quantitativos documentados pela CGU foram mantidos, ampliados ou reduzidos e inviabiliza o cálculo de relações entre número de profissionais, jornadas de trabalho e demanda de atendimento. A limitação é relevante porque a existência nominal de postos não informa, por si só, a disponibilidade simultânea das equipes nem sua distribuição entre turnos e serviços.

Apesar da limitação dos dados quantitativos, as entrevistas convergem quanto à insuficiência de pessoal. A entrevistada da SUBEV afirmou que faltam profissionais e mencionou a existência de concurso em andamento para a carreira da assistência, cujos servidores podem atuar nas Secretarias da Mulher, de Justiça e de Desenvolvimento Social. A entrevistada da CMB, por sua vez, relatou cessões de servidores para outros órgãos, rotatividade de ocupantes de cargos comissionados e dificuldade para manter um especialista em todos os plantões do alojamento de passagem, em razão de férias e atestados. Segundo a entrevistada, essas ausências impactam a capacidade de atendimento e sobrecarregam a equipe (Entrevista CMB, 2026; Entrevista SUBEV, 2026).

As capacidades profissionais são particularmente relevantes diante da complexidade das situações atendidas. O acolhimento de mulheres em situação de violência exige conhecimento técnico, escuta qualificada, avaliação de risco e capacidade para articular diferentes políticas públicas. A atuação multidisciplinar constitui uma força da CMB/DF, o que não resolve, por si só, a necessidade de serviços

continuados fora da unidade. As entrevistas apontaram, por exemplo, dificuldade de assegurar acompanhamento prolongado em saúde mental após o atendimento inicial.

As entrevistadas distinguiram o atendimento psicossocial prestado pela CMB do acompanhamento psicológico continuado. A entrevistada da CMB afirmou que os especialistas realizam atendimento psicossocial voltado à situação de violência, e não psicoterapia. Segundo ela, quando identifica essa necessidade, a unidade encaminha a mulher para serviços externos. Relatou, contudo, que o CAPS atende somente os casos considerados graves ou crônicos e que a Casa não possuía parceria formal com clínica de psicologia, recorrendo a uma relação de clínicas-escola e projetos sociais para orientar os encaminhamentos. A representante da SUBEV também afirmou que a CMB oferece atendimento psicossocial e classificou a saúde mental como um dos principais gargalos da rede, mencionando a insuficiência de atendimento psicológico e de terapia cognitiva no SUS. Informou ainda que, quando a mulher necessita de atendimento no CAPS, medicação ou outro serviço de saúde, a unidade realiza o encaminhamento e, no caso das mulheres acolhidas no alojamento, os servidores podem acompanhá-las até o serviço (Entrevista CMB, 2026; Entrevista SUBEV, 2026).

Essa lacuna não decorre necessariamente da ausência de capacidade interna da Casa, mas da disponibilidade limitada da rede destinatária, demonstrando que a capacidade de implementação do equipamento também depende dos recursos existentes em outros setores.

No plano administrativo, a inserção da CMB na estrutura da Secretaria da Mulher oferece suporte para gestão de contratos, pessoal, manutenção, planejamento e produção de informações. A Portaria nº 33/2022 atribuiu à SUBEV funções de planejamento, supervisão e monitoramento dos equipamentos e conferiu à unidade responsável pela Casa competências relacionadas à gestão cotidiana, ao acompanhamento orçamentário e à elaboração de relatórios. Essa estrutura constitui capacidade organizacional relevante, pois vincula a operação diária a uma cadeia administrativa formal. Como discutido na dimensão anterior, porém, a organização interna da Secretaria não supre integralmente a ausência de instrumentos específicos de governança compartilhada da Casa (Distrito Federal, 2022; Brasil,2025).

A disponibilidade de computadores, impressoras, laboratório de informática e outros equipamentos demonstra a existência de recursos tecnológicos básicos para o

trabalho e para atividades desenvolvidas na unidade. Essa avaliação positiva da infraestrutura tecnológica não significa, contudo, que os sistemas de informação utilizados pelos diferentes órgãos sejam integrados. A fragmentação de registros e a ausência de acompanhamento compartilhado dos encaminhamentos constituem problemas distintos da disponibilidade material dos equipamentos. Seus efeitos são examinados com maior profundidade nas dimensões de coordenação e monitoramento.

O conjunto das evidências permite concluir que a CMB/DF dispõe de capacidades administrativas e organizacionais reais para implementar os serviços sob sua responsabilidade. Há infraestrutura física em bom estado aparente nas áreas visitadas, ambientes especializados, recursos tecnológicos, estrutura administrativa e equipe multidisciplinar em funcionamento. Esses elementos afastam a hipótese de uma incapacidade institucional generalizada e demonstram que a unidade possui condições concretas para acolher, orientar e encaminhar mulheres em situação de violência.

As capacidades, entretanto, distribuem-se de forma assimétrica. As principais restrições concentram-se na suficiência das equipes, na ausência de profissional destinado ao acompanhamento das crianças na brinquedoteca, nos limites do imóvel adaptado, na segurança do entorno, na ausência de parte dos serviços previstos no próprio edifício e na dependência da capacidade de resposta de outros componentes da rede. A falta de informação atualizada sobre o quadro de pessoal impede dimensionar com precisão a intensidade dessas restrições, mas os relatos obtidos indicam que elas produzem efeitos no cotidiano da implementação.

Dessa forma, a sub-hipótese de pesquisa é corroborada. Não se identificou insuficiência generalizada de infraestrutura ou de recursos tecnológicos. Ao contrário, as evidências indicam estrutura física favorável e meios materiais compatíveis com o funcionamento da unidade. As limitações previstas na sub-hipótese manifestam-se sobretudo nas capacidades humanas, nos instrumentos operacionais e na articulação entre os recursos internos da Casa e os serviços externos necessários à continuidade do atendimento. O achado central desta dimensão é, portanto, a existência de capacidade operacional instalada, mas desigual: a CMB/DF dispõe de estrutura material e administrativa relevante, enquanto limitações de recursos humanos e de instrumentos operacionais condicionam a utilização plena dessa capacidade na implementação do Programa.

O Quadro 10 sintetiza a análise das capacidades estatais, confrontando as condições previstas para o funcionamento da CMB com a situação encontrada na unidade do Distrito Federal.

**Quadro 10 - Análise das capacidades estatais da CMB/DF**

| Aspecto | Desenho previsto | Situação encontrada |
|---|---|---|
| Infraestrutura física e tecnológica | A unidade deve dispor de ambientes e equipamentos adequados aos serviços oferecidos. | As áreas visitadas estavam aparentemente conservadas e equipadas. O imóvel adaptado e vertical, entretanto, apresenta limitações em relação ao modelo arquitetônico original. |
| Recursos humanos | O funcionamento requer equipe multidisciplinar suficiente e disponível nos diferentes serviços e turnos. | Existe equipe multidisciplinar em atividade, mas as entrevistas indicaram insuficiência de pessoal, rotatividade e dificuldades ocasionais na composição dos turnos. |
| Atendimento às crianças | A brinquedoteca deve permitir o cuidado das crianças durante o atendimento das mulheres. | A unidade dispõe de brinquedoteca, berço e mobiliário infantil, mas não contava com profissional específico para acompanhar as crianças no período da pesquisa. |
| Integração dos serviços | O modelo nacional prevê a concentração de dez serviços especializados no mesmo equipamento. | A CMB/DF oferecia sete dos dez serviços previstos. A Defensoria atuava presencialmente, enquanto Ministério Público, Tribunal de Justiça e Polícia Civil eram acessados por encaminhamento, atendimento remoto ou unidades próximas. |
| Suporte administrativo e operacional | A unidade deve contar com estrutura de gestão e recursos capazes de sustentar seu funcionamento. | A inserção na estrutura da SMDF oferece suporte administrativo, e o Transporte por Elas favorece o acesso aos serviços. A continuidade de parte dos atendimentos, especialmente em saúde mental, depende da capacidade da rede externa. |
| Síntese | As capacidades mobilizadas devem permitir a execução continuada e integrada dos serviços. | A sub-hipótese foi corroborada. A CMB/DF possui capacidade operacional instalada, mas desigual: a infraestrutura e os recursos tecnológicos são favoráveis, enquanto as principais restrições recaem sobre pessoal, instrumentos operacionais e serviços externos. |

Fonte: elaboração própria, com base na pesquisa documental, na observação direta e nas entrevistas realizadas em 2026.

## 5.5 Monitoramento e avaliação

O monitoramento constitui componente necessário à implementação de políticas públicas, pois permite acompanhar continuamente a execução, identificar desvios e produzir informações para subsidiar decisões. Ele se distingue da avaliação, embora as duas atividades sejam complementares. Enquanto o monitoramento se apoia na coleta regular de informações sobre recursos, atividades, produtos e resultados, a avaliação procura examinar, mediante procedimentos analíticos específicos, o mérito, o funcionamento ou os efeitos da intervenção. A existência de registros administrativos, por si só, não assegura que haja monitoramento orientado para resultados: é necessário que os dados sejam sistematicamente consolidados, analisados e relacionados aos objetivos da política (Brasil, 2021).

Essa distinção é particularmente relevante no caso da Casa da Mulher Brasileira. O funcionamento integrado do equipamento pressupõe a atuação de órgãos das áreas de políticas para as mulheres, justiça, segurança pública, saúde e assistência social. Cada instituição pode registrar adequadamente as atividades realizadas em seu próprio âmbito e, ainda assim, o arranjo não produzir informação suficiente sobre a trajetória da mulher entre os serviços. Em políticas intersetoriais, o monitoramento depende não apenas da capacidade informacional de cada órgão, mas também da existência de definições comuns, fluxos de compartilhamento, mecanismos de retorno e responsabilidades pela consolidação e análise dos dados.

As Diretrizes Gerais de 2015 previam um modelo de monitoramento compatível com esse caráter interinstitucional. O documento atribuía ao Comitê Gestor Nacional e ao Grupo Executivo local a responsabilidade de monitorar e avaliar a implementação e de produzir relatórios anuais sobre o Programa. Também estabelecia fichas padronizadas de atendimento e encaminhamento e previa sistema de informação capaz de integrar os registros dos diferentes serviços, conhecer a trajetória das mulheres atendidas e mensurar as respostas oferecidas pelo Estado (Brasil, 2015). O desenho não se restringia, portanto, à contagem dos atendimentos realizados por cada unidade, mas contemplava a circulação das informações entre os componentes da Casa.

No âmbito distrital, a Portaria nº 33/2022 estabeleceu uma cadeia administrativa de produção e análise de informações. À SUBEV foram atribuídas competências de acompanhamento, monitoramento e avaliação das ações de enfrentamento à violência,

bem como de análise dos relatórios elaborados pelas unidades subordinadas. À então Diretoria da Casa da Mulher Brasileira cabia elaborar relatórios de gestão, acompanhar a execução programática e orçamentária, compilar dados estatísticos e apresentar informações periódicas sobre os atendimentos realizados. O Núcleo de Acolhimento e Triagem e o Núcleo de Alojamento de Passagem também deveriam registrar suas atividades e apresentar dados mensais (Distrito Federal, 2022).

Essas atribuições demonstram que a produção de registros, estatísticas e relatórios integra formalmente a gestão da CMB/DF. Há, portanto, base normativa para o monitoramento interno das atividades da unidade. A Portaria, entretanto, disciplina a circulação de informações no interior da Secretaria da Mulher e não estabelece um sistema compartilhado com os demais órgãos que participam do atendimento. Também não define indicadores interinstitucionais, procedimentos comuns para acompanhar os encaminhamentos ou mecanismos de observação da situação das mulheres após o encerramento do acompanhamento pela Casa.

O Plano de Trabalho relacionado à CMB/DF acrescentou um parâmetro quantitativo ao estabelecer a meta de atendimento de 60 mulheres por dia, considerados os serviços participantes (Brasil, 2025). A meta permite acompanhar o volume de produção da unidade, mas não informa, isoladamente, se os encaminhamentos foram concluídos ou quais resultados decorreram dos serviços prestados. A distinção entre mulheres atendidas e atendimentos realizados também é necessária, pois uma mesma mulher pode receber diferentes serviços e retornar à Casa durante o acompanhamento.

Na rotina da CMB/DF, o Íris constitui o principal sistema computacional interno de registro identificado nas entrevistas. Segundo a entrevistada da CMB, o sistema é utilizado para registrar informações sobre os atendimentos e acompanhar os casos enquanto permanecem vinculados à unidade. A profissional informou que o Íris é interno à Secretaria da Mulher e que o compartilhamento de informações ou documentos com outros serviços ocorre por meios distintos, conforme o órgão destinatário. Alguns encaminhamentos são realizados pelo Sistema Eletrônico de Informações, enquanto outros dependem de documento entregue à usuária ou de contato com o serviço responsável (Entrevista CMB, 2026).

A entrevista com a Defensoria Pública acrescenta evidência concreta sobre a fragmentação informacional existente dentro do próprio equipamento. A instituição

utiliza o Sistema Solar para registrar seus atendimentos, enquanto a Secretaria da Mulher utiliza o Íris. Ao explicar como essa separação afeta o trabalho cotidiano, a entrevistada afirmou que "a equipe que trabalha na CMB tem que preencher dois sistemas tem que preencher o da casa [...] e também alimentam o sistema da Defensoria que é restrito à defensoria" (Entrevista DPDF, 2026). Como os sistemas não são integrados, parte das informações precisa ser registrada nas duas plataformas. O Solar possui acesso restrito à Defensoria, e o Íris não reúne integralmente os dados produzidos no atendimento jurídico. A entrevistada também observou que a inexistência de um sistema distrital integrado dificulta a reconstrução do histórico da mulher e pode contribuir para a repetição de relatos em diferentes serviços. Ressaltou, contudo, que qualquer solução de compartilhamento precisa observar o sigilo institucional e a proteção dos dados sensíveis das usuárias. (Entrevista DPDF, 2026).

O Observatório da Mulher constitui outro instrumento distrital de consolidação e divulgação dessas informações. A plataforma disponibiliza dados anuais sobre mulheres atendidas e atendimentos realizados pela CMB/DF, com série referente ao período de 2023 a 2025. A existência desses dados demonstra capacidade de registro e publicização da produção dos serviços. A plataforma, contudo, apresenta informações agregadas e não permite acompanhar, a partir dos dados publicizados, a trajetória individual das usuárias, a conclusão dos encaminhamentos ou os resultados observados depois do atendimento (Distrito Federal, 2026c).

A ata da 9ª reunião do Comitê Interno de Governança registrou que o Íris gerava automaticamente relatório de indicadores encaminhado ao Observatório da Mulher. Na mesma reunião, foi apontada a necessidade de compatibilizar as informações provenientes dos diferentes instrumentos utilizados pela Secretaria (Distrito Federal, 2025a). O registro demonstra que havia procedimento de extração e divulgação dos dados e que a compatibilização das informações integrava a agenda institucional. Não permite concluir, contudo, que essa compatibilização já tivesse sido concluída durante o período analisado.

O Plano Estratégico Institucional 2023–2026 também incluiu entre suas iniciativas a implementação do Íris e o fortalecimento do Observatório da Mulher. Esses documentos indicam que o desenvolvimento dos instrumentos informacionais foi incorporado ao planejamento da Secretaria. Por se tratar de iniciativas planejadas, sua

inclusão no documento não comprova, por si só, o grau de implementação alcançado nem a integração com os registros mantidos pelos demais órgãos (Distrito Federal, 2024b).

A existência do Íris, dos relatórios administrativos e do Observatório afasta a afirmação de que a CMB/DF não possui instrumentos de monitoramento. Esses mecanismos permitem registrar os atendimentos, consolidar informações sobre a produção da unidade e divulgar parte dos dados. A limitação principal não está na inexistência de registros, mas no alcance institucional dos sistemas utilizados. O Íris pertence à Secretaria da Mulher e não constitui uma base comum aos órgãos responsáveis pela continuidade dos atendimentos.

Essa limitação aparece com maior clareza nos encaminhamentos. Quando uma mulher é direcionada a um serviço externo, a CMB registra a providência adotada, mas o acesso às informações posteriores depende do procedimento utilizado pelo órgão destinatário. Segundo a entrevistada da CMB, em algumas situações o retorno é obtido por contato com profissionais da rede; em outras, a informação sobre o atendimento realizado é fornecida pela própria mulher. A entrevistada também afirmou que o acesso direto à Defensoria Pública é facilitado por sua presença no edifício, enquanto a obtenção de informações de órgãos externos pode exigir contatos adicionais (Entrevista CMB, 2026).

Esses relatos não demonstram ausência absoluta de comunicação entre as instituições. Há encaminhamentos, documentos, contatos profissionais e circulação de informações por diferentes canais. O problema identificado é mais específico: não foi constatado um mecanismo comum e sistemático que permita à CMB verificar, em todos os casos, se o serviço de destino foi acessado, qual providência foi adotada e se o encaminhamento pode ser considerado concluído. A comunicação existente é, portanto, diferente de interoperabilidade informacional.

A fragmentação também decorre da autonomia institucional dos órgãos envolvidos. Justiça, segurança pública, saúde, assistência social e política para as mulheres mantêm registros próprios, submetidos a competências, regras de acesso e exigências de sigilo distintas. A proteção dos dados das mulheres é necessária e impede a circulação indiscriminada das informações. Isso não elimina, entretanto, a necessidade de definir quais dados mínimos podem ser compartilhados, para quais

finalidades, por quem e sob quais salvaguardas. A pesquisa não identificou instrumento que estabelecesse, para o conjunto da rede vinculada à CMB/DF, essas regras e um fluxo comum de retorno dos encaminhamentos. Essa tensão entre integração e proteção das informações também foi destacada pela representante da Defensoria Pública, que reconheceu a necessidade de compartilhamento, mas advertiu para o caráter sensível dos dados e para as restrições de acesso aos registros institucionais (Entrevista DPDF, 2026).

O Acordo de Cooperação Técnica nº 23/2021 atribuiu aos participantes responsabilidades de compartilhamento de informações para o monitoramento, observadas as restrições legais e o segredo de justiça. O instrumento demonstra que a circulação de dados foi reconhecida como responsabilidade do arranjo cooperativo. Entretanto, a previsão de compartilhamento não equivale à existência de interoperabilidade entre os sistemas nem define, por si só, campos comuns, periodicidade, procedimentos de retorno ou unidade responsável por consolidar a trajetória da usuária (Brasil, 2021).

A representante da SUBEV afirmou que os indicadores disponíveis se concentravam no número de atendimentos registrado no Observatório da Mulher. Quando questionada sobre dados relativos à saída do ciclo de violência, à revitimização e ao acompanhamento das egressas, informou que a Secretaria não dispunha dessas informações de forma consolidada. A entrevistada também reconheceu a dificuldade de produzir esse tipo de acompanhamento (Entrevista SUBEV, 2026). A fala delimita uma lacuna informacional, mas não significa que os profissionais deixem de acompanhar os casos durante o período em que as mulheres permanecem vinculadas à CMB.

A entrevista com a profissional da CMB permite distinguir o acompanhamento individual realizado pela equipe do acompanhamento posterior ao encerramento do caso. Segundo a entrevistada, durante o período de vinculação à unidade, os profissionais consideram diferentes aspectos para decidir pelo encerramento do atendimento. Depois desse momento, entretanto, a equipe deixa de acompanhar a trajetória da usuária. Como explicou a entrevistada, “depois que ela saiu desses atendimentos a gente não tem mais como acompanhar assim se ela conseguiu sair daquele ciclo de violências” (Entrevista CMB, 2026). O relato reforça que a lacuna não

se restringe à produção de indicadores agregados, mas alcança também o acompanhamento sistemático das mulheres após o encerramento do atendimento.

O relato demonstra que a equipe utiliza informações substantivas para analisar os casos individualmente. Não permite afirmar, porém, que esses critérios estejam padronizados como indicadores institucionais ou sejam consolidados para o conjunto das mulheres atendidas. O acompanhamento profissional de um caso concreto e o monitoramento agregado dos resultados da unidade são atividades distintas. O primeiro pode existir mesmo quando os sistemas disponíveis não permitem produzir informação consolidada sobre a trajetória das usuárias.

No plano federal, as Diretrizes de 2015 atribuíram ao Comitê Gestor Nacional a função de monitorar e avaliar a implementação das unidades e produzir relatório anual do Programa (Brasil, 2015). No conjunto documental examinado, não foi localizado relatório anual nacional que consolidasse informações sobre o funcionamento das Casas, os serviços prestados, os encaminhamentos ou os resultados alcançados.

O Painel de Monitoramento das Casas da Mulher Brasileira constitui instrumento federal de acompanhamento. A plataforma reúne informações sobre localização, tipologia, valores de repasse e contrapartida, origem dos recursos, contratos e etapa dos empreendimentos. O painel amplia a transparência sobre a implantação física e financeira das unidades, mas sua unidade de observação é o empreendimento. As informações publicizadas não abrangem, na mesma ferramenta, o funcionamento posterior das Casas, os atendimentos realizados, os encaminhamentos ou os resultados obtidos pelas usuárias (Brasil, 2026b).

A entrevista com a representante do Ministério das Mulheres também diferenciou o acompanhamento da implantação das Casas da produção de informações sobre o atendimento. A entrevistada apresentou o Sistema UNA como iniciativa voltada à padronização dos registros, ao compartilhamento de informações e à produção de indicadores nacionais. Sua fala, entretanto, não demonstrou que o sistema já estivesse plenamente implantado nem que produzisse dados consolidados sobre os resultados da CMB/DF no período analisado (Entrevista MM, 2026).

As entrevistas realizadas no Distrito Federal convergem com essa limitação. A representante da SUBEV informou que o DF utilizava o Íris e não confirmou a adesão

da unidade ao UNA. Durante a visita à CMB/DF, a profissional entrevistada também afirmou que o UNA não era utilizado naquele momento (Entrevista SUBEV, 2026; Entrevista CMB, 2026). Assim, os dados coletados permitem caracterizar o UNA como iniciativa federal destinada a ampliar a padronização e a integração, mas não como instrumento já incorporado à rotina da CMB/DF.

A ausência de adesão ao UNA não significa inexistência de monitoramento distrital, uma vez que a unidade utiliza sistema próprio, produz relatórios e divulga informações por meio do Observatório. Também não é possível concluir, apenas com base nas entrevistas, que a adoção do sistema federal resolveria todos os problemas de integração. A interoperabilidade depende de pactuação sobre dados mínimos, responsabilidades, proteção das informações, acesso pelos diferentes órgãos e procedimentos de retorno.

As evidências disponíveis indicam, portanto, que o acompanhamento realizado pela União se concentra de forma mais visível na implantação dos empreendimentos, nos instrumentos de transferência e no desenvolvimento de parâmetros e sistemas nacionais. Não foram identificadas evidências suficientes de que o Ministério consolidasse, no período da pesquisa, indicadores de resultados das Casas ou acompanhasse sistematicamente a trajetória das mulheres atendidas. Essa conclusão se limita ao material documental e às entrevistas examinadas e não equivale à afirmação de inexistência de qualquer atividade interna de acompanhamento no Ministério.

A análise permite concluir que existem instrumentos de monitoramento nos planos distrital e federal, mas eles possuem objetos e alcances diferentes. No Distrito Federal, o Íris, os relatórios administrativos e o Observatório permitem registrar e divulgar informações sobre a produção da CMB/DF. No plano federal, o painel acompanha principalmente a implantação física e financeira das unidades, enquanto o UNA foi apresentado como iniciativa de padronização e integração ainda não incorporada à rotina da Casa examinada.

As principais fragilidades concentram-se na falta de integração entre esses instrumentos e os sistemas mantidos pelos demais órgãos que integram a rede. Os registros existentes não formam uma base compartilhada capaz de acompanhar, de maneira sistemática, o percurso da mulher entre a CMB e os serviços destinatários. Também não foram identificados relatórios anuais interinstitucionais nos moldes

previstos nas Diretrizes de 2015 nem indicadores consolidados sobre os resultados posteriores do atendimento.

Dessa forma, a sub-hipótese de pesquisa é parcialmente corroborada. As evidências demonstram utilização regular dos instrumentos para registro dos atendimentos, produção de informações administrativas, gestão operacional e transparência. Ao mesmo tempo, revelam limitações na integração dos sistemas e no acompanhamento sistemático dos encaminhamentos, da trajetória das usuárias e dos resultados do Programa. Quanto à incorporação das informações ao processo decisório, o material examinado não oferece evidências suficientes para concluir se ela ocorre ou não de maneira sistemática.

O achado central desta dimensão é, portanto, a existência de instrumentos de monitoramento administrativo e operacional, sem correspondente integração informacional entre os diferentes órgãos e níveis de governo. O problema não consiste em ausência generalizada de registros, mas na fragmentação de sistemas que observam partes distintas da implementação e não produzem, em conjunto, uma visão compartilhada do percurso e dos resultados do atendimento.

O Quadro 11 sintetiza os principais resultados da análise do componente de monitoramento e avaliação.

**Quadro 11 - Síntese da análise do monitoramento e da avaliação**

| Aspecto | Previsto | Situação Encontrada |
|---|---|---|
| Produção de informações | Registros padronizados e informações sobre a execução do Programa. | Os dados concentram-se principalmente no volume de atendimentos e de mulheres atendidas. |
| Integração dos dados | Compartilhamento de informações entre os órgãos, preservados o sigilo e a proteção dos dados. | Os sistemas utilizados pelas instituições não são integrados, ocasionando registros duplicados e informações fragmentadas. |
| Acompanhamento das mulheres | Acompanhamento da trajetória das mulheres e dos resultados da política. | Não há dados consolidados sobre saída do ciclo de violência, revitimização ou trajetória após o encerramento do atendimento. |

| Aspecto | Previsto | Situação Encontrada |
|---|---|---|
| Monitoramento e avaliação | Uso periódico das informações para acompanhar resultados e orientar ajustes. | Há registros e relatórios, mas não foi identificado um processo integrado e sistemático de monitoramento e avaliação. |

Fonte: Elaboração própria, com base na pesquisa documental e nas entrevistas (2026).

## 5.6 Síntese dos resultados

Esta seção retoma de forma integrada os resultados apresentados em cada dimensão de análise: 1) atribuição de responsabilidades; 2) mecanismos de coordenação; 3) financiamento; 4) capacidades estatais; e 5) monitoramento e avaliação. A leitura conjunta dessas dimensões permite examinar a hipótese geral e as sub-hipóteses da pesquisa, além de identificar como os diferentes aspectos da governança multinível se relacionam no funcionamento do Programa *Mulher Viver sem Violência* no Distrito Federal.

A análise das cinco dimensões evidencia que a implementação do Programa *Mulher Viver sem Violência* no Distrito Federal não pode ser explicada por uma única insuficiência institucional. O que se observa é um arranjo que dispõe de competências formalmente distribuídas, recursos financeiros, estrutura administrativa, profissionais, instrumentos de coordenação e sistemas de informação, mas no qual esses componentes não apresentam o mesmo grau de institucionalização e integração. O Programa funciona e produz respostas concretas às mulheres que procuram atendimento, porém sua implementação é condicionada por assimetrias entre níveis de governo, setores e organizações, especialmente nos pontos em que a atuação de uma instituição depende da continuidade da atuação de outra.

Esse resultado é coerente com a concepção de governança multinível adotada nesta pesquisa. Em políticas descentralizadas, a existência de diferentes níveis decisórios e de organizações autônomas não constitui, por si só, um problema. A governança multinível pressupõe justamente a distribuição de competências, recursos e autoridade entre atores que permanecem interdependentes e precisam negociar, coordenar e ajustar suas ações ao longo da implementação (Hooghe; Marks, 2003). No caso analisado, a complexidade decorre não apenas da relação entre União e Distrito Federal, mas também da necessidade de articulação entre políticas para as mulheres,

segurança pública, justiça, saúde e assistência social. Por essa razão, a qualidade da implementação depende menos da concentração das atribuições em um único órgão e mais da capacidade de organizar institucionalmente as interfaces entre os participantes.

Na dimensão relativa à atribuição de responsabilidades, as evidências revelaram uma macrodivisão relativamente clara entre União e Distrito Federal. À União cabem predominantemente a coordenação nacional, a formulação de diretrizes, a indução e o apoio técnico e financeiro à implantação dos equipamentos. Ao Distrito Federal competem a execução territorial, a gestão, a manutenção e a articulação dos serviços. No interior da Secretaria de Estado da Mulher, as responsabilidades da SUBEV e da unidade encarregada da CMB também estão administrativamente delimitadas. Não foram identificadas evidências suficientes de sobreposições significativas entre os dois níveis de governo.

As fragilidades dessa dimensão concentram-se nas responsabilidades compartilhadas que surgem durante o funcionamento cotidiano da Casa. A ausência de colegiado gestor formalizado e de regimento interno próprio, somada à insuficiente definição de procedimentos comuns com alguns órgãos parceiros, reduz a clareza sobre como, quando e sob quais condições as diferentes competências devem ser exercidas conjuntamente. Assim, a sub-hipótese relativa à atribuição de responsabilidades foi parcialmente corroborada. O problema identificado não corresponde a um vazio generalizado de competências nem a uma disputa relevante entre União e Distrito Federal, mas à institucionalização incompleta das interfaces que conectam os serviços. Esse achado confirma a observação de Bichir (2011) de que a coordenação de políticas descentralizadas não depende somente da definição formal de atribuições, mas também da existência de capacidades e instrumentos institucionais que permitam operacionalizar a cooperação.

A dimensão dos mecanismos de coordenação tornou mais visível essa combinação entre estruturas formais e práticas relacionais. Foram identificados acordos de cooperação, reuniões, processos de formação, encontros nacionais, fluxos de encaminhamento, a Rede Distrital de Proteção às Mulheres e a Câmara Técnica de Monitoramento de Homicídios e Feminicídios. Esses mecanismos demonstram que há articulação vertical e horizontal e que os órgãos não atuam de maneira inteiramente

isolada. A coordenação existente produz resultados concretos, permite a circulação de informações e oferece caminhos para a solução de demandas interinstitucionais.

Apesar disso, a coordenação não se encontra plenamente institucionalizada. A interlocução vertical alcança mais diretamente o Ministério das Mulheres e a SMDF do que os demais órgãos executores; as instâncias distritais possuem escopo mais amplo e não substituem a governança específica da CMB; e os fluxos de encaminhamento nem sempre estabelecem prazos, responsabilidades de retorno e formas de acompanhamento compartilhado. A sub-hipótese referente à coordenação foi, portanto, corroborada. O funcionamento da política apoia-se em uma combinação de instrumentos formais e articulação relacional que permite responder às demandas, mas torna a continuidade dos procedimentos mais vulnerável à rotatividade das equipes, às mudanças de gestão e à disponibilidade dos atores envolvidos.

A percepção da Defensoria reforça esse resultado ao indicar que os contatos informais produzem respostas concretas, mas não preservam necessariamente os procedimentos e o conhecimento institucional diante da substituição dos profissionais (Entrevista DPDF, 2026).

Nesse ponto, os resultados aproximam-se das conclusões de Lotta e Favareto (2016) sobre os obstáculos enfrentados pelas políticas intersetoriais e descentralizadas, especialmente a fragmentação das lógicas setoriais e a fragilidade dos mecanismos de coordenação. Esses achados convergem com Pasinato (2015), ao evidenciarem que a existência de serviços especializados não assegura, isoladamente, uma resposta integrada à violência contra as mulheres. Também dialogam com Bandeira (2014), que caracteriza a violência de gênero como um fenômeno complexo, cujas manifestações mobilizam diferentes esferas institucionais. Na prática, uma mesma situação pode demandar acolhimento, proteção policial, assistência jurídica, atenção à saúde, transporte, moradia e ações de promoção da autonomia econômica. Quando essas respostas permanecem organizadas em circuitos institucionais distintos, a fragmentação administrativa pode ser transferida para a própria usuária, que precisa realizar novos deslocamentos, repetir informações ou acompanhar pessoalmente providências adotadas por diferentes órgãos.

Quanto ao financiamento, as evidências afastam a interpretação de ausência generalizada de recursos ou de participação residual do Distrito Federal. A União

exerceu papel relevante na implantação da CMB de Ceilândia, no apoio à expansão territorial da rede e na previsão de uma nova Casa da Mulher Brasileira. O Distrito Federal, por sua vez, assumiu parcela substancial e continuada dos custos de funcionamento, incluindo pessoal, contratos, manutenção e infraestrutura, além de aportar contrapartidas na implantação dos Centros de Referência da Mulher. Trata-se, portanto, de financiamento compartilhado, mas distribuído de maneira temporalmente assimétrica: os investimentos federais concentram-se principalmente na indução, implantação e expansão, enquanto a sustentação cotidiana recai predominantemente sobre o ente distrital.

A sub-hipótese sobre financiamento foi parcialmente corroborada porque permanecem limitações quanto à regularidade e à previsibilidade dos aportes federais. Não foi identificado mecanismo automático e permanente de cofinanciamento do custeio das unidades, e a obtenção de novos recursos depende de decisões discricionárias, emendas parlamentares e instrumentos específicos. Além disso, a fragmentação das informações entre planejamento, dotações, execução distrital, transferências federais e contrapartidas impede a construção de uma visão consolidada do financiamento. O arranjo existente viabilizou a continuidade e a expansão dos serviços, mas transfere ao Distrito Federal parcela relevante do risco de sustentabilidade no médio e no longo prazo. Esse resultado ilustra como o quadro fiscal e a gestão financeira condicionam as relações de governança multinível, conforme destacado pela OCDE (2019), mesmo quando as competências administrativas estão formalmente definidas.

Em relação às capacidades estatais, a pesquisa identificou uma estrutura operacional efetivamente instalada. A CMB/DF dispõe de ambientes especializados, recursos tecnológicos, suporte administrativo e equipe multidisciplinar em funcionamento. A observação direta realizada na unidade também permitiu constatar o bom estado aparente das áreas visitadas e a existência de espaços destinados ao acolhimento e aos atendimentos. Esses elementos demonstram que a Casa possui condições concretas para receber, orientar e encaminhar mulheres em situação de violência e afastam a hipótese de uma incapacidade institucional generalizada.

As capacidades, contudo, distribuem-se de forma desigual. As principais restrições recaem sobre os recursos humanos, a disponibilidade permanente de

determinados profissionais, o atendimento às crianças que acompanham as mulheres, os limites do imóvel adaptado, a ausência física de parte dos serviços previstos no modelo nacional e a dependência da capacidade de resposta de outros componentes da rede. Por essa razão, a sub-hipótese relativa às capacidades estatais foi corroborada, embora com uma qualificação importante: as limitações não se concentram na infraestrutura física ou tecnológica, mas principalmente nas capacidades humanas, nos instrumentos operacionais e na articulação entre os recursos internos da Casa e os serviços externos.

Essa constatação dialoga com a distinção proposta por Pires e Gomide (2016) entre capacidades técnico-administrativas e político-relacionais. A CMB/DF apresenta capacidades administrativas, materiais e profissionais que sustentam sua atuação, mas encontra dificuldades quando a continuidade do atendimento exige mobilizar recursos e decisões situados fora de sua estrutura. A capacidade do equipamento, portanto, não pode ser avaliada isoladamente, pois depende também da disponibilidade dos serviços de saúde, segurança pública, assistência social e justiça. Em uma política intersetorial, a insuficiência localizada em determinado componente da rede pode limitar a resposta do conjunto, ainda que a unidade responsável pelo acolhimento disponha de estrutura adequada.

Os resultados também evidenciam uma dimensão relacional das capacidades estatais. Diante de procedimentos ainda não plenamente integrados, os profissionais mobilizam o conhecimento da rede e os canais de interlocução existentes para viabilizar encaminhamentos, responder a situações urgentes e superar dificuldades de articulação entre os serviços. Essas práticas contribuem para a continuidade do atendimento, mas sua dependência de contatos interpessoais pode tornar as respostas vulneráveis à rotatividade das equipes e às mudanças de gestão. A capacidade relacional identificada, portanto, favorece o funcionamento do arranjo, mas não substitui a necessidade de mecanismos institucionais estáveis de coordenação.

Por fim, no monitoramento e na avaliação, foram identificados sistemas, relatórios e mecanismos regulares de produção de informações. No Distrito Federal, o Íris, os registros administrativos e o Observatório da Mulher permitem acompanhar atendimentos e divulgar dados sobre a produção dos serviços. No plano federal, o Painel de Monitoramento reúne informações sobre a implantação física e financeira dos

equipamentos, enquanto o Sistema UNA foi apresentado como iniciativa destinada à padronização e à integração dos registros. Portanto, não se verificou ausência generalizada de monitoramento.

A fragilidade reside na fragmentação dos objetos acompanhados e na limitada integração entre os sistemas. Os instrumentos existentes registram partes distintas da implementação, mas não formam uma base compartilhada capaz de acompanhar sistematicamente o percurso da mulher entre a CMB e os órgãos destinatários. Mesmo no interior da CMB, Íris e Solar permanecem separados, exigindo registros distintos e impedindo a construção automática de uma trajetória informacional comum (Entrevista DPDF, 2026).

Também não foram identificados indicadores consolidados sobre os resultados posteriores dos atendimentos nem evidências suficientes para concluir que as informações produzidas sejam incorporadas de forma sistemática ao processo decisório interinstitucional. A sub-hipótese sobre monitoramento e avaliação foi, assim, parcialmente corroborada. Existem registros utilizados na gestão e na transparência, mas sua integração e sua orientação para resultados ainda são limitadas. Como destaca Jannuzzi (2016), produzir dados não equivale automaticamente a monitorar resultados: é necessário relacionar as informações aos objetivos da política e utilizá-las para orientar decisões e aperfeiçoar a implementação.

O Quadro 12 sistematiza os resultados das cinco dimensões da matriz analítica, relacionando as perguntas orientadoras definidas na metodologia aos principais achados da pesquisa e à conclusão alcançada sobre cada sub-hipótese.

**Quadro 12 - Síntese dos resultados segundo as dimensões da matriz analítica**

| Dimensão | Perguntas orientadoras | Principais resultados | Sub-hipótese |
|---|---|---|---|
| **Atribuição de responsabilidades** | • As competências estão formalmente definidas?<br>• Há clareza na divisão de atribuições?<br>• Existem sobreposições, lacunas ou ambiguidades? | • Divisão geral clara entre União e DF.<br>• Ausência de regimento interno e colegiado gestor da CMB.<br>• Lacunas nas responsabilidades compartilhadas e nos fluxos interinstitucionais. | **Parcialmente corroborada** |
| **Mecanismos de Coordenação** | • Existem instâncias formais de articulação?<br>• Como se estruturam os fluxos e protocolos?<br>• A coordenação está institucionalizada? | • Existência de redes, reuniões e instrumentos de cooperação.<br>• Fluxos não institucionalizados e dependentes de contatos pessoais.<br>• Ausência de governança própria da CMB e de mecanismos padronizados de retorno. | **Corroborada** |

| Dimensão | Perguntas orientadoras | Principais resultados | Sub-hipótese |
|---|---|---|---|
| | • Há integração horizontal e vertical? | • Ausência de regimento interno e colegiado gestor da CMB. | |
| **Financiamento** | • Há previsão orçamentária específica?<br>• Como ocorre a alocação e a execução dos recursos?<br>• Existem fontes vinculadas, programas próprios ou emendas? | • União financia principalmente implantação e expansão.<br>• DF assume pessoal, contratos e manutenção cotidiana.<br>• Ausência de cofinanciamento federal automático e permanente.<br>• Informações financeiras fragmentadas entre diferentes instrumentos. | **Parcialmente corroborada** |
| **Capacidades Estatais** | • A estrutura organizacional é adequada?<br>• Há recursos humanos suficientes e qualificados?<br>• Existem instrumentos técnicos e normativos?<br>• Há limitações operacionais? | • Estrutura física, tecnológica e administrativa instalada.<br>• Equipe qualificada e capacidade de atendimento.<br>• Limitações de pessoal e apoio ao cuidado de crianças.<br>• Ausência de alguns serviços no mesmo edifício.<br>• Dependência da rede externa para continuidade do atendimento. | **Corroborada** |
| **Monitoramento e avaliação** | • Existem mecanismos formais de acompanhamento?<br>• Há indicadores, metas ou relatórios periódicos?<br>• As informações permitem ajustes?<br>• Há evidências de uso dos dados nas decisões? | • Existência de sistemas, painéis, registros e relatórios.<br>• Produção regular de dados sobre atendimentos.<br>• Bases fragmentadas e sem integração da trajetória da usuária.<br>• Predomínio de indicadores de atividades e produtos.<br>• Evidências insuficientes de uso sistemático dos dados nas decisões. | **Parcialmente corroborada** |

Fonte**:** Elaboração própria, com base nos resultados da pesquisa (2026).

Consideradas conjuntamente, as cinco dimensões revelam um padrão recorrente. Os elementos necessários à implementação estão presentes, mas sua articulação permanece incompleta. Há competências definidas, porém lacunas nas responsabilidades compartilhadas; há financiamento, mas sem mecanismo permanente de cofinanciamento e sem consolidação das contribuições de cada ente; há capacidade operacional, mas restrições de pessoal e dependência da rede externa; há coordenação, mas parte dela se apoia em relações interpessoais; e há monitoramento, mas os sistemas permanecem fragmentados. O principal problema do arranjo analisado não é, portanto, a inexistência de estruturas ou iniciativas, e sim a diferença entre a capacidade de cada organização desempenhar suas próprias atribuições e a capacidade coletiva de acompanhar e conduzir o atendimento como um processo integrado.

A hipótese geral da pesquisa é corroborada, com as qualificações indicadas em cada dimensão. Os arranjos de governança multinível apresentam limitações institucionais que condicionam a implementação do Programa no Distrito Federal.

Essas limitações não impedem o funcionamento da CMB/DF nem autorizam caracterizar o arranjo como desestruturado. A unidade mantém serviços, mobiliza recursos, realiza atendimentos e articula encaminhamentos. Entretanto, esses fatores podem condicionar a capacidade das instituições de oferecer uma resposta integrada e contínua às mulheres atendidas.

O verbo “condicionar”, utilizado na hipótese e no objetivo geral, mostra-se especialmente adequado aos resultados encontrados. As características da governança não determinam de forma linear o êxito ou o fracasso da política, mas delimitam as condições em que os profissionais e as instituições conseguem implementá-la. Em determinadas situações, os mecanismos existentes facilitam o atendimento e permitem respostas rápidas; em outras, as lacunas formais e informacionais exigem esforço adicional das equipes ou da própria mulher atendida. A governança multinível revela-se, assim, simultaneamente como condição de possibilidade e fonte de vulnerabilidade da implementação: permite reunir competências e recursos que nenhum órgão detém isoladamente, mas exige coordenação contínua para que a divisão institucional não se transforme em fragmentação do atendimento.

O achado central desta pesquisa é que a CMB/DF possui capacidade institucional e operacional para cumprir funções relevantes no enfrentamento à violência contra as mulheres, mas sua atuação plena depende de uma governança que ultrapasse os limites administrativos do próprio equipamento. A consolidação do Programa requer responsabilidades compartilhadas formalizadas, mecanismos estáveis de financiamento, equipes suficientes, fluxos com retorno definido e informações capazes de acompanhar o percurso das mulheres na rede. Em uma política voltada a pessoas submetidas a situações de violência e risco, a integração institucional não constitui apenas uma qualidade desejável da gestão pública. Ela interfere concretamente na possibilidade de oferecer um atendimento contínuo e acessível e de evitar que a mulher precise reconstruir, entre diferentes órgãos, o caminho que a política pública se propôs a integrar.

# 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa teve como objetivo analisar de que modo os arranjos de governança multinível condicionam a implementação do Programa *Mulher Viver sem Violência no Distrito Federal*, com foco na Casa da Mulher Brasileira localizada em Ceilândia. Para responder a essa questão, foram examinadas a atribuição de responsabilidades, o financiamento, as capacidades estatais, os mecanismos de coordenação e os instrumentos de monitoramento e avaliação, a partir da triangulação entre normas, documentos administrativos, dados orçamentários, relatórios de órgãos de controle, entrevistas e observação direta.

Os resultados permitem concluir que os arranjos de governança multinível condicionam a implementação principalmente pela forma como organizam — ou deixam de organizar — as relações de interdependência entre os atores responsáveis pela política. A CMB/DF dispõe de capacidade institucional e operacional para acolher, orientar e encaminhar mulheres em situação de violência. Sua atuação, entretanto, depende de decisões, recursos e serviços distribuídos entre diferentes níveis de governo e órgãos que participam da implementação. A capacidade de cada instituição desempenhar suas próprias atribuições não assegura, isoladamente, que o atendimento funcione como um percurso integrado.

Os achados indicam algumas possibilidades de aprimoramento institucional. No âmbito distrital, a Secretaria de Estado da Mulher poderia concluir a aprovação do regimento interno da CMB/DF e instituir um colegiado gestor, ou instância funcionalmente equivalente, com representação dos órgãos que atuam no equipamento. À Secretaria e às instituições parceiras caberia pactuar fluxos que definam responsabilidades, canais de comunicação, prazos e procedimentos de retorno sobre os encaminhamentos. Cada órgão participante também deveria dimensionar as equipes necessárias à continuidade dos serviços e prever formas de reposição em casos de afastamento ou vacância. No campo informacional, seria necessário definir um conjunto mínimo de dados compartilháveis e um mecanismo de retorno entre os serviços, respeitados o sigilo institucional e a proteção dos dados pessoais. Essas medidas não exigem a reprodução literal das estruturas previstas nas Diretrizes de 2015, mas pressupõem que o arranjo distrital desempenhe funções equivalentes de participação, decisão compartilhada, monitoramento e solução de problemas.

As conclusões devem ser interpretadas à luz das limitações da pesquisa. O estudo concentrou-se na Casa da Mulher Brasileira de Ceilândia e não permite generalizar seus resultados para todos os eixos do Programa ou para outras unidades da Federação. O número de entrevistas foi limitado e não abrangeu representantes de todas as organizações que integram a rede. Também não foram entrevistadas mulheres atendidas, de modo que a pesquisa não avaliou diretamente suas experiências ou a qualidade dos serviços por elas percebida.

Não foi realizada avaliação de impacto, razão pela qual os resultados não permitem atribuir mudanças nos índices de violência ou feminicídio à atuação do Programa ou da CMB/DF. As conclusões referem-se às condições institucionais de implementação, e não à efetividade da política na redução da violência. Ainda assim, os resultados indicam que o funcionamento do arranjo pode facilitar ou dificultar o acesso aos serviços, o acolhimento e a continuidade do atendimento. A definição dos fluxos, a disponibilidade das equipes, a articulação entre os órgãos e a circulação de informações podem interferir nas condições oferecidas para que a mulher percorra a rede de proteção, embora a pesquisa não permita mensurar os efeitos desses fatores sobre o número de denúncias ou sobre os índices de violência. A fragmentação dos dados administrativos e orçamentários também dificultou a reconstrução integral dos recursos empregados, dos custos de funcionamento e dos resultados posteriores aos encaminhamentos. Parte das iniciativas examinadas ainda estava em curso no encerramento da coleta, incluindo a atualização das diretrizes nacionais, o desenvolvimento de sistemas de informação e a expansão dos equipamentos distritais.

Essas limitações abrem possibilidades para pesquisas futuras. Estudos posteriores poderão incorporar a perspectiva das mulheres atendidas, comparar diferentes unidades da Casa da Mulher Brasileira e acompanhar os efeitos das novas diretrizes nacionais. A atuação da burocracia de nível de rua também poderá ser examinada por meio de um desenho metodológico voltado às decisões, práticas e margens de discricionariedade dos profissionais responsáveis pelo atendimento cotidiano. Outra possibilidade consiste em adotar a perspectiva de gênero como eixo autônomo de análise, aplicado aos diferentes componentes da política, de modo a investigar como ela se expressa nas práticas institucionais, nos serviços e nas relações entre os órgãos envolvidos. Estudos futuros também poderão examinar a continuidade dos encaminhamentos, a trajetória das usuárias entre os serviços, os custos de

funcionamento dos equipamentos e os resultados produzidos por diferentes configurações institucionais. Pesquisas comparativas poderão indicar em que medida os desafios encontrados no Distrito Federal decorrem de características locais ou correspondem a questões mais amplas da implementação do Programa.

Além das possibilidades diretamente relacionadas à política estudada, o modelo analítico adotado nesta pesquisa poderá ser adaptado à análise de outras políticas públicas descentralizadas, em áreas como educação, saúde e assistência social. A utilização conjunta das dimensões de atribuição de responsabilidades, financiamento, capacidades estatais, coordenação e monitoramento e avaliação permite examinar não apenas a atuação isolada dos entes e das organizações, mas também as relações que sustentam a implementação. Sua aplicação em diferentes contextos poderá contribuir para identificar padrões, variações e desafios recorrentes nos arranjos de governança multinível.

A principal contribuição deste trabalho está em mostrar, a partir do estudo do Programa *Mulher Viver sem Violência* no Distrito Federal, que as dificuldades encontradas em uma política intersetorial e descentralizada não decorrem necessariamente da ausência de competências, recursos, equipamentos ou capacidades em cada organização. O ponto mais sensível está nas interfaces entre instituições que possuem atribuições próprias, mas dependem umas das outras para produzir uma resposta contínua. Assim, o estudo acrescenta à literatura de governança multinível uma análise empírica de como responsabilidades, coordenação, financiamento, capacidades estatais e sistemas de informação se combinam no funcionamento de uma política pública concreta.

A pesquisa também permite compreender a institucionalização da agenda de gênero para além da criação de leis, programas e equipamentos especializados. No caso analisado, sua incorporação à atuação estatal depende de condições que assegurem continuidade às ações, como responsabilidades compartilhadas suficientemente definidas, mecanismos permanentes de coordenação, equipes disponíveis, recursos e circulação de informações entre os serviços. A perspectiva de gênero não foi aplicada como categoria autônoma a cada dimensão da matriz analítica, mas orientou a compreensão da política estudada e das exigências decorrentes de seu caráter transversal e intersetorial.

Em uma política voltada a mulheres submetidas a situações de violência e risco, a integração institucional possui uma dimensão concreta. Cada interrupção no fluxo, ausência de retorno ou necessidade de novo deslocamento pode representar um obstáculo adicional para quem procura proteção e acesso a direitos. Ao mesmo tempo, a existência de serviços em funcionamento, recursos disponíveis e articulações entre os profissionais demonstra que o arranjo produz respostas relevantes. A contribuição da dissertação está justamente em revelar essa combinação: há capacidades instaladas, mas seu alcance depende do grau de institucionalização das relações entre os órgãos e níveis de governo envolvidos.

# REFERÊNCIAS


ABRUCIO, Fernando Luiz. *A dinâmica federativa da educação Brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: UNESCO, 2010.

ALVAREZ, Sonia E. *Engendering democracy in Brazil: women's movements in transition politics*. Princeton: Princeton University Press, 1990.

ALVAREZ, Sonia E. Para além da sociedade civil: reflexões sobre o campo feminista. *Cadernos Pagu*, Campinas, n. 43, p. 13-56, 2014.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p.431-458, 2002.

BACHINI, Natasha; SAMPAIO, Rafael Cardoso; ATHANÁSIO, Ester. Entrevistas em profundidade em Ciência Política. In: SAMPAIO, Rafael Cardoso; PAULA, Carolina de (org.). *Manual de introdução às técnicas de pesquisa qualitativa em Ciência Política*. 1. ed. rev. Brasília, DF: Enap, 2025. p. 68-117.

BANDEIRA, Lourdes Maria. Violência de gênero: a construção de um campo teórico e de investigação. *Sociedade e Estado*, Brasília, v. 29, n. 2, p. 449–469, maio/ago. 2014.

BICHIR, Renata Mirandola. Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família. 2011.Tese ((Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: https://centrodametropole.fflch.usp.br/sites/centrodametropole.fflch.usp.br/files/user_files/noticias/ckeditor/Bichir_tese_rev.pdf. Acesso em:13 ago. 2026.

BORGES, Simone Silva; ALMEIDA, Emerson Gervásio de. Aplicação das políticas públicas na redução do feminicídio em Goiás: um estudo sob a ótica da efetividade. *Revista Aracê*, 2025.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 18 fev. 2026.

BRASIL. 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. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 2 ago. 1996.

BRASIL. Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006. Cria mecanismos para coibir e prevenir a violência doméstica e familiar contra a mulher (Lei Maria da Penha). *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 8 ago. 2006.

BRASIL. Decreto nº 8.086, de 30 de agosto de 2013. Institui o Programa Mulher: Viver sem Violência e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 2 set. 2013.

BRASIL. *Tribunal de Contas da União. Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas*. Brasília, 2014. Disponível em: Referencial para Avaliação de Governança_web.pdf (tcu.gov.br). Acesso em 15 fev. 2026.

BRASIL. *Convênio nº 1/2015.* Convênio destinado à implantação da Casa da Mulher Brasileira no Distrito Federal. Brasília, DF, 2015. Disponível em https://www.mulher.df.gov.br/documents/d/smdf/convenio-01-2015-cmb-1.Acesso em 13 Ago 2026

BRASIL. Lei nº 13.104, de 9 de março de 2015. Altera o art. 121 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para prever o feminicídio como circunstância qualificadora do crime de homicídio. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 10 mar. 2015.

BRASIL. *Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos. Programa Mulher: Viver sem Violência: diretrizes gerais e protocolos de atendimento*. Brasília, DF: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2015. Disponível em: https://catalogo.ipea.gov.br/uploads/156_1.pdf. Acesso em: 14 ago. 2026.

BRASIL. Decreto nº 10.112, de 12 de novembro de 2019. Altera o Decreto nº 8.086, de 30 de agosto de 2013, que institui o Programa Mulher: Viver sem Violência. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 13 nov. 2019.

BRASIL. Decreto nº 10.906, de 20 de dezembro de 2021. Institui o Plano Nacional de Enfrentamento ao Feminicídio. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 21 dez. 2021.

BRASIL. Referencial para Avaliação de Governança Multinível em Políticas Públicas Descentralizadas. *IRB, Atricon e TCU*: Brasília, 2021. Disponível em https://portal.tcu.gov.br/data/files/30/90/36/1D/47F5B710140B5BA7F18818A8/Referencial%20de%20Governanca%20Multinivel.pdf. Acesso em 16 fev. 2026.

BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. *Acordo de Cooperação Técnica nº 23/2021/SNPM/MMFDH.* Acordo celebrado entre a União, o Distrito Federal, o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios e a Defensoria Pública do Distrito Federal para instalação e funcionamento das unidades da Casa da Mulher Brasileira no Distrito Federal. Brasília, DF, 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relatório de levantamento: Políticas de enfrentamento à violência contra a mulher*. Brasília,2022.

BRASIL. Decreto nº 11.431, de 08 de março de 2023. Institui o Programa Mulher Viver Sem Violência. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 08 mar. 2023.

BRASIL. Decreto nº 11.640, de 16 de agosto de 2023. Institui o Pacto Nacional de Prevenção aos Feminicídios. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 17 ago. 2023.

BRASIL. Lei nº 14.802, de 10 de janeiro de 2024. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2024 a 2027. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 11 jan. 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/l14802.htm. Acesso em: 15 ago. 2026.

BRASIL. *Controladoria-Geral da União. Relatório de Avaliação nº 1782158: Casa da Mulher Brasileira do Distrito Federal*. Brasília, DF: CGU, 21 nov. 2025. Disponível em: https://www.gov.br/mulheres/pt-br/acesso-a-informacao/transparencia-e-prestacao-de-contas-1/abordagens-determinacoes-e-recomendacoes-de-orgao-de-controle. Acesso em: 13 ago. 2026.

BRASIL. Ministério das Mulheres. Secretaria Executiva. Coordenação-Geral de Infraestrutura para Políticas Públicas. *Diretrizes para construção e equipagem: Casa da Mulher Brasileira e Centros de Referência da Mulher Brasileira: contratos de repasse*. Brasília, DF: Ministério das Mulheres, 2026a. Disponível em: https://www.gov.br/mulheres/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/casa-da-mulher-brasileira/DIRETRIZESPARACONSTRUOEEQUIPAGEM.pdf/@@display-file/file. Acesso em: 14 ago. 2026.

BRASIL. Ministério das Mulheres. *Painel de Monitoramento*. Brasília, DF: Ministério das Mulheres, 2026b. Atualizado em: 22 maio 2026. Disponível em: https://www.gov.br/mulheres/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/casa-da-mulher-brasileira/paineldemonitoramento. Acesso em: 13 ago. 2026.

BRASIL. Ministério das Mulheres. *Secretaria Nacional de Enfrentamento à Violência Contra Mulheres.* Brasília, DF: Ministério das Mulheres, 2026c. Disponível em: https://www.gov.br/mulheres/pt-br/composicao/secretaria-nacional-de-enfrentamento-a-violencia-contra-mulheres. Acesso em: 14 ago. 2026.

CINGOLANI, Luciana. *The state of state capacity: a review of concepts, evidence and measures*. Maastricht: UNU-MERIT, 2013.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). *A Agenda Regional de Gênero no contexto de Pequim +30*. Santiago: CEPAL, 2025.

COMMITTEE ON THE ELIMINATION OF DISCRIMINATION AGAINST WOMEN. *General Recommendation No. 19: Violence against women*. Nova York: United Nations, 1992.

COMMITTEE ON THE ELIMINATION OF DISCRIMINATION AGAINST WOMEN. *General Recommendation No. 35 on gender-based violence against women, updating general recommendation No. 19*. Nova York: United Nations, 2017.

COUNCIL OF EUROPE. *Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence*. Istanbul: Council of Europe, 2011.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado da Mulher. *Portaria nº 33, de 23 de novembro de 2022.* Aprova o Regimento Interno da Secretaria de Estado da Mulher do Distrito Federal. Disponível em https://www.mulher.df.gov.br/documents/d/smdf/portaria-33-regimento-interno-smdf-nov-2022-pdf. Acesso em 13 Ago 2026.

DISTRITO FEDERAL. *Decreto nº 44.982, de 21 de setembro de 2023*. Dispõe sobre a alteração da estrutura administrativa da Secretaria de Estado da Mulher do Distrito Federal e dá outras providências. Brasília, DF, 2023a. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/9ba6ce76f6764276b1bc3ac0f3765769/Decreto_44982_21_09_2023.html. Acesso em: 13 ago. 2026.

DISTRITO FEDERAL. *Lei nº 7.378, de 29 de dezembro de 2023*. Dispõe sobre o Plano Plurianual do Distrito Federal para o quadriênio 2024–2027. Brasília, DF, 2023b. Disponível em: https://www.economia.df.gov.br/plano-plurianual-2024-2027. Acesso em: 13 ago. 2026.

DISTRITO FEDERAL. Câmara Legislativa do Distrito Federal. Consultoria Técnico-Legislativa. *Unidade de Economia e Finanças Públicas. Estudo Técnico nº 04/2024: políticas públicas para as mulheres no Distrito Federal*. Brasília, DF: Câmara Legislativa do Distrito Federal, 2024a. Disponível em: https://www.cl.df.gov.br/documents/29334985/32455321/Estudo%20T%C3%A9cnico%2004_2024%20%28vers%C3%A3o%20final%29/a8f2c321-c380-c420-74d9-ffe9ca69e1ef. Acesso em: 13 ago. 2026.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado da Mulher. *Plano Estratégico Institucional 2023–2026.* Brasília, DF: Secretaria de Estado da Mulher, 2024b. Disponível em: https://www.mulher.df.gov.br/documents/d/smdf/31-secretaria-de-estado-da-mulher-do-distrito-federal-pdf. Acesso em: 13 ago. 2026.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado da Mulher. *Ata da 9ª Reunião do Comitê Interno de Governança – CIG.* Brasília, DF, 26 jun. 2025a. Disponível em: https://www.mulher.df.gov.br/documents/d/smdf/ata-9a-reuniao-cig-04011-00002583_2021-69. Acesso em: 13 ago. 2026.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado da Mulher. *Portaria nº 76, de 20 de maio de 2025b.* Dispõe sobre o cadastro das mulheres vítimas de violência doméstica e familiar e seus dependentes, com vistas ao recebimento do Passe Livre "Transporte por Elas". Disponível em:

https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/08694a97b0e84ab9a8d9e87413bc4f40/Portaria_76_20_05_2025.html. Acesso em: 10 ago. 2026.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado da Mulher. *Ações e programas: relatórios do Sistema de Acompanhamento Governamental (SAG)*. Brasília, DF, 2026a. Disponível em: https://www.mulher.df.gov.br/acoes-e-programas. Acesso em: 13 ago. 2026.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado da Mulher. *Organograma*. Brasília, DF, 2026b. Disponível em: https://www.mulher.df.gov.br/organograma. Acesso em: 04 ago. 2026.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado da Mulher. *Observatório da Mulher do Distrito Federal*. Brasília, DF, 2026c. Disponível em: https://www.mulher.df.gov.br/sobre-o-observatorio. Acesso em: 08 ago. 2026.

ENTREVISTA CMB. Entrevista concedida pela representante do Núcleo de Acolhimento e Triagem da Casa da Mulher Brasileira do Distrito Federal a Vanessa Lopes. Brasília, DF, 7 ago. 2026. Gravação digital.

ENTREVISTA CTMHF/SSP-DF. Entrevista concedida pelo coordenador da Câmara Técnica de Monitoramento de Homicídios e Feminicídios da Secretaria de Segurança Pública do Distrito Federal a Vanessa Lopes. Brasília, DF, 12 ago. 2026. Gravação digital.

ENTREVISTA DPDF. Entrevista concedida por representante do Núcleo de Promoção e Defesa dos Direitos das Mulheres da Defensoria Pública do Distrito Federal a Vanessa Lopes. Brasília, DF, 14 ago. 2026. Gravação digital.

ENTREVISTA MM. Entrevista concedida por representante do Ministério das Mulheres a Vanessa Lopes. Brasília, DF, 3 ago. 2026. Gravação digital.

ENTREVISTA PROVID. Entrevista concedida pela coordenadora-geral do Programa de Prevenção Orientado à Violência Doméstica e Familiar a Vanessa Lopes. Brasília, DF, 29 Jul. 2026. Gravação digital.

ENTREVISTA SUBEV. Entrevista concedida pela subsecretária de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres do Distrito Federal a Vanessa Lopes. Brasília, DF, 27 Jul. 2026. Gravação digital.

EVARISTO, Conceição. *Olhos d'água*. Rio de Janeiro: Pallas, 2016.

FERNANDEZ, Michelle; GUIMARÃES, Natália; CAMPOS, Marta Pontes de. *A etnografia como abordagem metodológica nos estudos em Ciência Política*. In: SAMPAIO, Rafael Cardoso; PAULA, Carolina de (org.). *Manual de introdução às técnicas de pesquisa qualitativa em Ciência Política*. 1. ed. rev. Brasília, DF: Enap, 2025. p. 183-211.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública.* São Paulo: FBSP, 2025.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. (org.). *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2014.

GONZALEZ, Débora de Fina. Os mecanismos institucionais de políticas para as mulheres: caminhos controversos da institucionalização. In: MATOS, Marlise; ALVAREZ, Sonia E. (org.). *Quem são as mulheres das políticas para as mulheres no Brasil?: o feminismo estatal participativo brasileiro*. Porto Alegre: Zouk, 2018. v. 1, p. 57-86. Disponível em: https://www.academia.edu/40359014/MATOS_and_ALVAREZ_O_Feminismo_estatal_participativo_brasileiro_Vol_1. Acesso em: 7 set. 2026.

HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance. *American Political Science Review*, v. 97, n. 2, p. 233-243, 2003.

HTUN, Mala; WELDON, S. Laurel. When and why do governments promote women's rights? A framework for the comparative analysis of sex equality policy. *Perspectives on Politics*, v. 8, n. 1, p. 207-216, 2010.

HTUN, Mala; WELDON, S. Laurel. The civic origins of progressive policy change: combating violence against women in global perspective, 1975–2005. *American Political Science Review*, v. 106, n. 3, p. 548-569, 2012.

INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (INESC). *Execução orçamentária de novos programas do Ministério das Mulheres atinge apenas 14,29% em 2024*. Brasília, DF, 29 abr. 2025. Disponível em: https://inesc.org.br/execucao-orcamentaria-de-novos-programas-do-ministerio-das-mulheres-atinge-apenas-1429-em-2024/. Acesso em: 13 ago. 2026.

JANUÁRIO, Isana Maria; CAMARGO, Maria Emília. *Atuação do Estado de Pernambuco no combate à violência contra a mulher***.** São Paulo: Editora Arché, 2025

JANNUZZI, Paulo de Martino. *Monitoramento e avaliação de programas sociais: uma introdução aos conceitos e técnicas*. Campinas, SP: Alínea, 2016.

JESUS, Damásio de. *Violência contra a mulher: aspectos criminais da Lei nº 11.340/2006.* 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

KINGDON, John W. *Agendas, alternatives, and public policies*. 2. ed. Boston: Longman, 2014.

KNOPP, G. Governança Social, Território e Desenvolvimento. *Perspectivas em Políticas Públicas,* v. 4, n. 8, p. 53–74, 2011. Disponível em: https://revista.uemg.br/index.php/revistappp/article/view/916. Acesso em: 15 fev. 2026

LAGARDE, M. *Por La vida y La liberdad de las mujeres*. Fin al femicídio. El Dia, V., fevereiro, 2004.

LIPSKY, Michael. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation, 1980.

LOTTA, Gabriela Spanghero; FAVARETO, Arilson. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, n. 57, p. 49-65, mar.2016.

LOTTA, Gabriela Spanghero; GONÇALVES, Renata; BITELMAN, Marina. A Coordenação Federativa de Políticas Públicas: uma análise das políticas Brasileiras nas últimas décadas. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania,* v. 19, n. 64.2014. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/5817/25223. Acesso em 18 de fevereiro de 2026

LOTTA, Gabriela Spanghero; Vaz, JOSÉ CARLOS (2015). Arranjos Institucionais de Políticas Públicas: aprendizados a partir de casos do Brasil. *Revista Do Serviço Público*, 66(2), 171 - 194. Disponível em: https://doi.org/10.21874/rsp.v66i2.409. Acesso em 18.02.2026

LOTTA, Gabriela (org.). *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*. Brasília: Enap, 2019.

MARQUES, Elissa Emily Andrada; MIDLEJ E SILVA, Suylan de Almeida. Programa Mulher, Viver sem Violência: uma análise de sua implementação a partir da Casa da Mulher Brasileira e de entidades parceiras. *Estudos de Administração e Sociedade*, Niterói, v. 3, n. 2, p. 32–45, 2017.

MATOS, Marlise; ALVAREZ, Sonia E. (org.). *Quem são as mulheres das políticas para as mulheres no Brasil?: o feminismo estatal participativo brasileiro*. Porto Alegre: Zouk, 2018. v. 1.

MATOS, Marlise. Movimento e teoria feminista: é possível reconstruir a teoria feminista a partir do Sul global? *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 18, n. 36, p. 67-92, jun. 2010. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rsocp/a/d3NZRM8zPZb49RYwdSPr5jQ/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 14 ago. 2026.

MATOS, Marlise. Estado e políticas de gênero: desafios contemporâneos à construção da igualdade. In: AVRITZER, Leonardo; MILANI, Carlos R. S.; BRAGA, Maria do Socorro (org.). *A ciência política no Brasil: 1960–2015*. Rio de Janeiro: FGV, 2016.

MATOS, Marlise; PARADIS, Clarisse Goulart. Desafios à despatriarcalização do Estado Brasileiro. *Cadernos Pagu*, Campinas, n. 43, p. 57-118, 2014.

MENEGHEL, S.N; PORTELLA, A.P. Feminicídios: conceitos, tipos e cenários. *Revista Ciênc. saúde colet*. 22 (9). Set 2017. Disponível em

<https://www.scielo.br/j/csc/a/SxDFyB4bPnxQGpJBnq93Lhn/?lang=pt Acesso em 18 jan 2025.

OBSERVAÇÃO DIRETA CMB. *Diário de campo da visita à Casa da Mulher Brasileira de Ceilândia.* Brasília, DF, 7 ago. 2026. Documento não publicado.

OCDE. *Making decentralisation work: a handbook for policy-makers*, OECD Publishing, Paris, 2019.

OLIVEIRA, R. P., & SANTANA, W. *Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade.* Brasília: UNESCO. 2010.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*. Nova York: United Nations, 1979.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Declaração e Programa de Ação de Viena*. Viena: ONU, 1993a.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Declaração sobre a eliminação da violência contra a mulher*. Resolução nº 48/104, de 20 de dezembro de 1993. New York: ONU, 1993b.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Declaração e Plataforma de Ação de Pequim*. Pequim: ONU, 1995.

NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Resolução A/RES/70/1, de 25 de setembro de 2015. Nova York: Nações Unidas, 2015. Disponível em: https://brasil.un.org/pt-br/download/50190/91863. Acesso em: 14 ago. 2026.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). *Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará)*. Belém: OEA, 1994.

ONU MULHERES. *Women's Rights in Review 30 Years After Beijing*. Nova York: UN Women, 2025.

PASINATO, W. Feminicídios e as mortes de mulheres no Brasil. *Cadernos Pagu*, jul./dez. 2011. Disponível em <https://www.researchgate.net/publication/262654331_Femicide_and_the_death_of_women_in_Brazil> Acesso em: 18 jan 2025.

PASINATO, Wânia. Oito anos de Lei Maria da Penha: entre avanços, obstáculos e desafios. *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 23, n. 2, p. 533–545, maio/ago.2015

PIMENTEL, Silvia; PANDJIARJIAN, Valéria. Direitos humanos e violência contra a mulher: a Convenção de Belém do Pará e os avanços no ordenamento jurídico

Brasileiro. In: BRASIL. *Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres*. Brasília: SPM, 2007.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2024.

PIRES, R.; GOMIDE, A. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, p. 121-143, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/L3fXLK7DBfmxRf9jB6dmrSc/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 20 fev. 2026

PRESSMAN, Jeffrey L.; WILDAVSKY, Aaron. *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland.* 3. ed. Berkeley: University of California Press, 1984.

RADFORD, Jill; RUSSELL, Diana E. H. (ed.). *Femicide: the politics of woman killing*. New York: Twayne Publishers, 1992.

RUSSELL and CAPUTI. *Femicide: The Politics of Women Killing*. New York, Twayne Publisher, 1992.

SAFFIOTI, Heleieth I. B. Contribuições feministas para o estudo da violência de gênero. *Cadernos Pagu*, Campinas, n. 16, p. 115–136, 2001.

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

SCOTT, Joan W. Gender: a useful category of historical analysis. In: SCOTT, Joan W. *Gender and the politics of history*. Nova York: Columbia University Press, 1995.

SEGATO, Rita Laura. Território, soberania e crimes de segundo Estado: a escritura nos corpos das mulheres de Ciudad Juárez. *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 13, n. 2, p. 265-285, maio/ago. 2005. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ref/a/cVyTVdFx8FVgcppK7QNQr4B/?format=html&lang=pt. Acesso em: 14 ago. 2026.

SOUZA, Celina. Capacidade burocrática no Brasil e na Argentina: quando a política faz a diferença. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2017. (*Texto para Discussão*, n. 2295)

SOUZA, Gabriela Heloisa Machado; BENVENUTO, Laura Soares. *O papel do Estado frente à violência contra a mulher em Alagoas*. 2024. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Serviço Social) - Faculdade de Serviço Social, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2024. Disponível em: https://www.repositorio.ufal.br/handle/123456789/15398. Acesso em: 6 set. 2026

UNODC and UN Women, *Femicides in 2024: Global Estimates of Intimate Partner/Family Member Femicides.* Vienna: United Nations, 2025. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/briefs/Femicide_Brief_2025.pdf. Acesso em: 6 set. 2026.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). *Violence against women prevalence estimates, 2018*: global, regional and national prevalence estimates for intimate partner violence against women and global and regional prevalence estimates for non-partner sexual violence against women. Genebra: WHO, 2021.

# ANEXO

Este anexo apresenta a caracterização e os roteiros das entrevistas realizadas na pesquisa sobre os arranjos de governança multinível na implementação do Programa Mulher Viver sem Violência no Distrito Federal, com foco na Casa da Mulher Brasileira de Ceilândia e recorte temporal de 2023 a agosto de 2026.

Foram realizadas seis entrevistas semiestruturadas com representantes de instituições envolvidas na formulação, na coordenação ou na implementação da política. A seleção foi intencional e considerou a posição institucional dos participantes e sua atuação nas relações entre a União, o Distrito Federal e os órgãos que integram a rede de atendimento e proteção às mulheres.

As entrevistas buscaram compreender a distribuição de responsabilidades, os mecanismos de coordenação, o financiamento, as capacidades estatais e os instrumentos de monitoramento e avaliação. A participação de instituições com atribuições distintas possibilitou examinar essas dimensões a partir de diferentes posições no arranjo de implementação, sem pretensão de representatividade estatística.

As entrevistas ocorreram em julho e agosto de 2026 e tiveram duração aproximada de uma hora cada. Duas foram realizadas virtualmente, com o Ministério das Mulheres e a Defensoria Pública do Distrito Federal; as demais foram presenciais. O quadro a seguir sintetiza sua caracterização, mantendo a identificação por códigos institucionais adotada na dissertação.

| Código | Instituição ou representação | Data | Modalidade |
|---|---|---|---|
| Entrevista SUBEV | Secretaria de Estado da Mulher do Distrito Federal — Subsecretaria de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres | 27/07/2026 | Presencial |
| Entrevista PROVID | Polícia Militar do Distrito Federal — Programa de Prevenção Orientado à Violência Doméstica e Familiar | 29/07/2026 | Presencial |
| Entrevista MM | Ministério das Mulheres | 03/08/2026 | Virtual |
| Entrevista CMB | Representante da Casa da Mulher Brasileira do Distrito Federal | 07/08/2026 | Presencial |
| Entrevista CTMHF/SSP-DF | Câmara Técnica de Monitoramento de Homicídios e Feminicídios da Secretaria de Segurança Pública do Distrito Federal | 12/08/2026 | Presencial |
| Entrevista DPDF | Defensoria Pública do Distrito Federal — Núcleo de Promoção e Defesa dos Direitos das Mulheres | 14/08/2026 | Virtual |

Fonte: elaboração própria (2026).

A condução foi orientada por roteiros adaptados à posição e às competências de cada instituição. O caráter semiestruturado permitiu explorar temas emergentes, formular perguntas de aprofundamento e solicitar exemplos ou documentos mencionados durante as conversas. Os roteiros não constituíram questionários de aplicação rígida ou necessariamente idêntica entre os participantes.

Conforme os procedimentos descritos na metodologia, a participação foi voluntária, as entrevistas foram gravadas com a concordância dos participantes e os registros foram utilizados para apoiar a transcrição e a análise. A identificação no texto privilegia a representação institucional, com utilização dos códigos indicados no quadro.

As informações foram examinadas em conjunto com normas, documentos administrativos, dados orçamentários, relatórios de órgãos de controle e observação direta. As falas expressam percepções e experiências dos participantes; sua utilização não substituiu a verificação documental dos fatos ou autorizou atribuir a cada entrevista representatividade sobre toda a instituição.

A seguir os roteiros semiestruturados de cada entrevista:

**Ministério da Mulheres**

Objetivo: compreender a atuação federal na formulação, na coordenação, no financiamento e no acompanhamento do Programa Mulher Viver sem Violência.

1. Quais foram os principais objetivos e diretrizes que orientaram a criação e a evolução do Programa Mulher Viver sem Violência?

2. Como o Ministério estrutura a coordenação entre a União, os estados e o Distrito Federal para a implementação do Programa Mulher Viver sem Violência?

3. Quais mecanismos de coordenação interfederativa são utilizados para apoiar a implementação da política nos entes subnacionais?

4. Qual é o papel esperado dos governos estaduais e do Distrito Federal na execução do Programa?

5. Na avaliação do Ministério, quais fatores mais influenciam o sucesso ou as dificuldades da implementação nos diferentes territórios?

6. Como está estruturado o financiamento do Programa Mulher Viver sem Violência? Quais ações contam com recursos federais e quais dependem de contrapartidas dos entes federativos?

7. Quais são hoje os principais desafios relacionados ao financiamento e à sustentabilidade da política?

8. Como o Ministério acompanha a implementação do Programa nos estados e no Distrito Federal?

9. Quais indicadores ou instrumentos são utilizados para monitorar resultados e subsidiar o aperfeiçoamento da política?

10. Como o Ministério promove a articulação entre os diferentes órgãos que compõem a rede de enfrentamento à violência contra as mulheres?

11. Quais são hoje os principais desafios para fortalecer a governança federativa do Programa Mulher Viver sem Violência?

12. Considerando a experiência acumulada pelo Ministério, quais recomendações seriam prioritárias para aprimorar a implementação do Programa no Distrito Federal e fortalecer sua efetividade?

**Secretaria de Estado da Mulher do Distrito Federal**

Objetivo: compreender a atuação distrital na implementação do Programa e na gestão, na articulação e no acompanhamento da Casa da Mulher Brasileira.

1. Poderia descrever sua função, seu período de atuação e suas responsabilidades relacionadas ao Programa e à Casa da Mulher Brasileira?

2. Na sua percepção, quais foram as principais mudanças na implementação do Programa no DF entre 2023 e agosto de 2026?

3. Como estão distribuídas, formalmente e na prática, as responsabilidades entre o Ministério das Mulheres e o Governo do Distrito Federal?

4. Quais responsabilidades são exclusivas da SMDF e quais dependem de outros órgãos distritais?

5. Há alguma atribuição importante cuja responsabilidade não esteja suficientemente clara?

6. Quando existe divergência sobre quem deve prestar ou financiar um serviço, como o impasse é resolvido?

7. A estrutura atual — SUBEV, COCMB e núcleos — desempenha todas as funções previstas para Colegiado Gestor, Coordenação Compartilhada e Gerência Administrativa?

8. Qual é a situação do regimento interno e da formalização do Colegiado Gestor da CMB/DF?

9. Como ocorre a coordenação cotidiana entre SMDF e Ministério das Mulheres? Há reuniões periódicas, canal técnico permanente ou instância formal?

10. Quais temas exigem maior coordenação com a União?

11. Como funciona a articulação da CMB com Polícia Civil, Polícia Militar, TJDFT, MPDFT, Defensoria, Saúde, Desenvolvimento Social e Casa Abrigo?

12. Os órgãos parceiros possuem compromissos formalizados de pessoal, horário, atendimento remoto, prazo de resposta e retorno dos encaminhamentos?

13. Como a ausência física de Polícia Civil, Ministério Público e Tribunal de Justiça afeta a experiência da usuária?

14. O fluxo construído pela rede de Ceilândia é utilizado na prática? Ele define responsáveis, prazos, canais e retorno?

15. Em que medida a articulação depende de relações pessoais entre gestoras e servidores?

16. Poderia relatar um exemplo institucional — sem dados de usuária — em que a coordenação funcionou bem e outro em que houve dificuldade?

17. Quais são as fontes que financiam a CMB/DF e os demais componentes do Programa no DF?

18. Como se dividem os encargos entre União e DF para investimento, custeio, pessoal, manutenção e expansão?

19. Os repasses federais entre 2023 e agosto de 2026 foram regulares e previsíveis? Houve atraso, reprogramação ou saldo não executado?

20. Existe contrapartida formal do DF? Além dela, quais despesas o DF assume com recursos próprios?

21. Houve emendas parlamentares destinadas especificamente à CMB/DF ou ao Programa? Como foram escolhidos e acompanhados os objetos?

22. A Secretaria consegue identificar o custo da CMB/DF e a execução por fonte e equipamento? Quais sistemas ou classificações utiliza?

23. Quais foram os principais obstáculos para converter recursos em serviços, obras ou equipamentos?

24. A estrutura física atual é adequada ao volume e à complexidade dos atendimentos? Quais limitações permanecem?

25. Como foi dimensionada a equipe de 44 servidores mencionada pela CGU? Existe parâmetro de suficiência por serviço, turno ou demanda?

26. Quais áreas apresentam maior déficit ou sobrecarga?

27. Como são realizadas seleção, formação inicial, capacitação continuada e supervisão das equipes?

28. A rotatividade de servidores ou gestores afeta a continuidade dos fluxos e das relações com parceiros?

29. O alojamento de passagem atende à demanda? Como ocorre a transição após o prazo de permanência?

30. Como são atendidas necessidades de saúde mental, mulheres trans, mulheres em situação de rua, mulheres com deficiência, crianças e mulheres com animais de estimação?

31. As novas unidades anunciadas no DF terão o mesmo nível de complexidade da CMB de Ceilândia? Como serão financiadas, dotadas de pessoal e integradas à rede?

32. Quais indicadores a gestão acompanha regularmente e com que periodicidade?

33. Os números divulgados distinguem mulheres únicas, atendimentos e retornos? Como se evita dupla contagem?

34. O Sistema Iris é utilizado por quais serviços? Quais informações ficam fora dele?

35. Qual era, até agosto de 2026, a situação da implantação do Sistema UNA no DF?

36. Há integração entre Iris/UNA e os sistemas de segurança, justiça, saúde e assistência?

37. A CMB recebe retorno dos encaminhamentos? Como acompanha se a usuária conseguiu acessar o serviço indicado?

38. Como são acompanhadas as egressas dos cursos de autonomia econômica?

39. Os dados são utilizados para redistribuir pessoal, rever fluxos, planejar orçamento ou negociar com parceiros? Poderia dar um exemplo?

40. Há pesquisa de satisfação, avaliação de qualidade ou indicadores de resultados, como segurança, acesso à justiça, continuidade do cuidado ou autonomia econômica?

41. Quais recomendações do Relatório CGU nº 1782158 já foram implementadas, quais estão em andamento e quais enfrentam obstáculos?

42. A Secretaria discorda ou qualificaria algum achado da CGU?

43. Que mudanças nas diretrizes federais ajudariam a CMB/DF a funcionar melhor?

44. Quais capacidades ou boas práticas do DF deveriam ser incorporadas ao desenho nacional?

45. O DF chegou a constituir o Grupo Executivo de Implementação previsto nas diretrizes de 2015?

46. Se não, qual instância assumiu suas funções?

47. Foram produzidos relatórios anuais de implementação entre 2023 e agosto de 2026?

48. A SUBEV e a COCMB substituem formalmente o Colegiado Gestor, a Coordenação Compartilhada e a Gerência Administrativa ou apenas desempenham parte de suas funções?

49. As diretrizes de 2015 ainda são usadas para capacitação, organização dos serviços e avaliação da unidade?

50. Quais campos das fichas padronizadas de atendimento e encaminhamento foram incorporados ao Iris?

51. Qual é hoje o principal fator que fortalece a implementação do Programa no DF?

52. Qual é o principal gargalo?

53. Há algum aspecto essencial que não foi perguntado?

54. Poderia indicar outras pessoas ou unidades que deveriam ser entrevistadas?

**Casa da Mulher Brasileira do Distrito Federal**

Objetivo: compreender o funcionamento cotidiano da unidade, os fluxos de atendimento, a articulação entre os serviços e as capacidades disponíveis.

1. Qual é a sua função na Casa da Mulher Brasileira e quais são suas principais responsabilidades no funcionamento da unidade e na articulação com os serviços e as instituições que atuam no local?

2. Como está organizada, na prática, a gestão da Casa da Mulher Brasileira?

3. Quem participa das decisões e como são distribuídas as responsabilidades entre a coordenação da Casa, a Secretaria da Mulher e os demais órgãos?

4. Como ocorre o percurso da mulher atendida pela Casa, desde o acolhimento inicial até o encaminhamento aos diferentes serviços?

5. Existem protocolos ou fluxos formalizados? Eles são efetivamente seguidos?

6. Como acontece a articulação cotidiana entre os serviços presentes na Casa? Considere, por exemplo, atendimento psicossocial, segurança pública, assistência jurídica, Ministério Público, Defensoria Pública e Poder Judiciário.

7. Quando surgem divergências, sobreposições ou lacunas de responsabilidade entre os órgãos, como esses problemas são solucionados?

8. A solução depende de mecanismos formais ou principalmente das relações entre os profissionais?

9. Como se caracteriza a demanda de atendimento da Casa da Mulher Brasileira?

10. Qual é o volume médio de mulheres atendidas, quais são as situações mais frequentes e como essa demanda tem evoluído? Há períodos de maior procura, demanda reprimida ou dificuldade para atender todas as mulheres em tempo adequado?

11. Quantos profissionais trabalham atualmente na Casa e como estão distribuídos entre os diferentes serviços e instituições?

12. Esse quantitativo é suficiente para a demanda existente? Há rotatividade, vacância ou dificuldade de manter as equipes? Quais recursos materiais, tecnológicos, financeiros e de infraestrutura estão disponíveis e quais ainda são insuficientes?

13. Como são divididas as responsabilidades pelo custeio e pela manutenção da Casa?

14. Na prática, quais instituições fornecem pessoal, equipamentos, serviços ou outros recursos necessários ao funcionamento?

15. Que tipo de orientação, apoio técnico, capacitação ou acompanhamento a Casa recebe do Ministério das Mulheres?

16. Como ocorre atualmente a comunicação entre a gestão local e o Governo Federal?

17. Os sistemas de informação utilizados pelos diferentes órgãos permitem o compartilhamento e o acompanhamento integrado dos atendimentos?

18. Quais dificuldades existem na produção, integração e uso dessas informações?

19. Quais indicadores ou informações são utilizados para acompanhar o funcionamento e os resultados da Casa?

20. Esses dados são discutidos conjuntamente pelos órgãos participantes e utilizados para aperfeiçoar o atendimento?

21. Na sua avaliação, quais são hoje os principais obstáculos para o funcionamento integrado da Casa da Mulher Brasileira no Distrito Federal?

22. Que mudanças institucionais, administrativas ou financeiras seriam necessárias para fortalecer a Casa e melhorar a integração da rede de atendimento?

23. Há algum aspecto importante sobre a gestão, o financiamento, a articulação institucional ou o funcionamento da Casa que não foi abordado e que considera relevante para compreender a implementação do Programa Mulher Viver sem Violência no DF?

**Polícia Militar do Distrito Federal e PROVID**

Objetivo: compreender a participação da PMDF e do PROVID na rede de proteção às mulheres e nas relações de coordenação associadas à implementação do Programa.

1. Qual é o papel da PMDF, especialmente do PROVID, na implementação da política de enfrentamento à violência contra a mulher no Distrito Federal?

2. Como ocorre a articulação da PMDF com o Ministério das Mulheres e com a Secretaria da Mulher do DF na implementação das ações do Programa Mulher Viver sem Violência?

3. Na sua avaliação, quais mecanismos de coordenação entre União e Distrito Federal funcionam melhor? Quais ainda precisam ser fortalecidos?

4. Como ocorre a integração da PMDF com os demais órgãos da rede de proteção (Polícia Civil, Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Saúde e Assistência Social)?

5. Quais fatores favorecem essa atuação integrada e quais são os principais obstáculos?

6. A PMDF dispõe das capacidades institucionais necessárias (recursos humanos, capacitação, sistemas de informação, estrutura e financiamento) para exercer seu papel nessa política? Quais são as principais lacunas?

7. De que forma o financiamento federal ou distrital influencia a atuação da PMDF nessa política pública?

8. Na sua percepção, quais componentes do Programa Mulher Viver sem Violência produziram mudanças concretas na atuação da PMDF e da rede de atendimento?

9. Existem instrumentos de monitoramento ou indicadores utilizados para avaliar os resultados dessa atuação? Como eles subsidiam a tomada de decisão?

10. Considerando sua experiência, quais são hoje os maiores desafios para a implementação efetiva do Programa Mulher Viver sem Violência no Distrito Federal?

11. Que mudanças seriam necessárias para fortalecer a governança entre os diferentes órgãos e níveis de governo envolvidos na política?

12. Há algum aspecto relacionado à coordenação entre instituições ou à implementação da política que a senhora considere importante e que não tenha sido abordado?

**CTMHF da Secretaria de Segurança Pública do Distrito Federal**

Objetivo: compreender a coordenação interinstitucional, a circulação de informações e o uso de evidências na prevenção da violência contra as mulheres e do feminicídio.

1. Poderia apresentar brevemente sua trajetória profissional relacionada ao enfrentamento da violência contra as mulheres e explicar sua atuação atual na coordenação da Câmara Técnica de Monitoramento de Homicídios e Feminicídios?

2. Como a Câmara Técnica está estruturada, quais órgãos participam de suas atividades e como ocorre, na prática, a articulação entre eles?

3. A partir do monitoramento realizado pela Câmara Técnica, quais fatores aparecem com maior frequência na trajetória de violência que antecede os casos de feminicídio no Distrito Federal?

4. Os casos analisados revelam situações em que a vítima já havia procurado algum serviço público ou órgão da rede de proteção? Quando isso ocorre, quais lacunas ou falhas institucionais são identificadas com maior frequência?

5. Como as informações produzidas pela Polícia Civil, pela Câmara Técnica e pelos demais órgãos da rede são compartilhadas e utilizadas para prevenir novos episódios de violência e feminicídio?

6. Existem fluxos formalizados de comunicação, encaminhamento e acompanhamento entre a Polícia Civil e serviços como a Casa da Mulher Brasileira, a Secretaria da Mulher, a PMDF, o Ministério Público, a Defensoria Pública e o Poder Judiciário? Como esses fluxos funcionam na prática?

7. Especificamente em relação à Casa da Mulher Brasileira de Ceilândia, como o senhor avalia sua inserção na rede de enfrentamento à violência contra as mulheres e sua articulação com a Polícia Civil e os demais órgãos de segurança pública?

8. Na sua avaliação, quais são os principais pontos fortes e os principais obstáculos da coordenação entre os órgãos que integram a rede de proteção às mulheres no Distrito Federal?

9. Há mecanismos que permitam acompanhar a mulher ao longo de sua passagem pelos diferentes serviços, evitando descontinuidade do atendimento, perda de informações ou repetição desnecessária do relato da violência?

10. Os órgãos participantes dispõem de pessoal, sistemas de informação, protocolos, capacitação e recursos suficientes para realizar o monitoramento dos casos e atuar preventivamente? Quais capacidades ainda precisam ser fortalecidas?

11. De que maneira os dados e as conclusões produzidos pela Câmara Técnica são convertidos em recomendações, protocolos, ações preventivas ou mudanças nas políticas públicas do Distrito Federal? Poderia mencionar algum exemplo concreto?

12. Como ocorre a participação do Governo Federal ou a utilização de diretrizes nacionais na organização das ações de prevenção ao feminicídio e de enfrentamento à violência contra as mulheres no Distrito Federal?

13. Na sua percepção, quais mudanças institucionais ou de coordenação seriam prioritárias para fortalecer a atuação integrada da rede e impedir que situações de violência evoluam para feminicídios?

14. Há algum aspecto relevante sobre a atuação da Polícia Civil, da Câmara Técnica ou da rede de proteção do Distrito Federal que não foi abordado e que considera importante para a compreensão da implementação do Programa Mulher Viver sem Violência?

**Defensoria Pública do Distrito Federal**

Objetivo: compreender o atendimento jurídico prestado na Casa da Mulher Brasileira, a distribuição de responsabilidades, os instrumentos de cooperação, os recursos mobilizados e a articulação com os demais serviços da rede.

1. Como se organiza o atendimento da Defensoria Pública dentro da Casa da Mulher Brasileira? O acesso ocorre diretamente ou por encaminhamento da equipe de acolhimento e triagem? Quais demandas jurídicas são atendidas na unidade?

2. Na sua avaliação, quais são as vantagens de manter uma equipe da Defensoria Pública dentro da Casa da Mulher Brasileira? Essa presença facilita o acesso e a continuidade do atendimento às mulheres?

3. O Acordo de Cooperação Técnica nº 23/2021, que formalizava a parceria entre os órgãos participantes, foi renovado ou substituído após o término de sua vigência em 2026? Há outro instrumento que sustente a atuação da Defensoria na Casa?

4. Além do acordo de cooperação, existem portarias, resoluções ou outros normativos internos que disciplinem especificamente a atuação da Defensoria Pública na Casa da Mulher Brasileira?

5. A Defensoria Pública participou do grupo de trabalho responsável pela elaboração do regimento interno da Casa? Na sua percepção, quais são os impactos da ausência de regimento aprovado sobre as responsabilidades, os procedimentos e as interfaces entre os serviços?

6. Quais sistemas de informação são utilizados pela Defensoria Pública para registrar os atendimentos e realizar comunicações com outros órgãos? Há integração com o sistema utilizado pela Secretaria da Mulher?

7. Como a fragmentação dos sistemas afeta o acompanhamento do percurso da mulher pelos serviços e a necessidade de repetir seu relato? Quais limites relacionados ao sigilo e à proteção de dados precisam ser considerados em uma eventual integração?

8. Como a senhora avalia a relação entre os espaços amplos de articulação da rede distrital e a coordenação específica da Casa da Mulher Brasileira? Existem mecanismos próprios da Casa ou sua articulação ocorre principalmente nas instâncias mais abrangentes da rede?

9. Quantos profissionais da Defensoria atuam na Casa e como se distribuem entre os turnos? Quais são os dias e horários de atendimento? A equipe disponível é suficiente para a demanda encaminhada pela unidade?

10. Como são custeados os profissionais e os demais recursos utilizados pela Defensoria na Casa? Quais recursos são fornecidos pela própria instituição e quais são disponibilizados pela unidade, como salas, mobiliário e computadores?

11. Na sua percepção, quais são os principais obstáculos para a continuidade do atendimento quando a mulher passa pela Defensoria Pública e precisa acessar outros serviços?

12. Os fluxos de encaminhamento entre os órgãos estão formalizados? Em que medida o funcionamento da rede depende de contatos pessoais, e como a substituição dos profissionais pode afetar a continuidade desses procedimentos?

13. Como ocorre o acompanhamento da mulher após seu ingresso no atendimento jurídico da Defensoria? O que define sua continuidade ou encerramento e existe algum acompanhamento posterior?

14. Há algum aspecto sobre a atuação da Defensoria Pública na Casa da Mulher Brasileira que não tenha sido abordado e que considere importante destacar.