



Universidade de Brasília
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas - FACE
Departamento de Gestão de Políticas Públicas - GPP

HELLENA SOUZA SILVESTRE

**OBSERVATÓRIO DA MULHER CONTRA A VIOLÊNCIA E
SUA CONTRIBUIÇÃO PARA A FORMULAÇÃO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS NO SENADO FEDERAL**

Brasília – DF
2022

HELLENA SOUZA SILVESTRE

**OBSERVATÓRIO DA MULHER CONTRA A VIOLÊNCIA E
SUA CONTRIBUIÇÃO PARA A FORMULAÇÃO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS NO SENADO FEDERAL**

Relatório de pesquisa a ser apresentado como trabalho de conclusão da disciplina de “Residência em Políticas Públicas”.

Professora Orientadora: Dr^a Suylan de Almeida Midlej e Silva

Brasília – DF
2022

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

SS587o Silvestre, Hellena Souza
Observatório da Mulher Contra a Violência e sua
Contribuição para a Formulação de Políticas Públicas no Senado
Federal / Hellena Souza Silvestre; orientador Suylan de
Almeida Midlej e Silva. -- Brasília, 2022.
50 p.

Monografia (Graduação - Gestão de Política Públicas) --
Universidade de Brasília, 2022.

1. Observatório da Mulher contra a Violência. 2. Senado
Federal. 3. Formulação de Políticas Públicas. I. de Almeida
Midlej e Silva, Suylan , orient. II. Título.

A todas as mulheres e meninas vítimas de
violência e a todas as mulheres da minha vida.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha mãe, Marlize e ao meu pai Dionísio (*in memorian*) pela vida e por todas as abdições e renúncias feitas em prol da minha educação, bem como à minha tia Marluce que foi parte essencial da minha criação.

Às minhas irmãs Hellen, Helloísa e Hevellyn por serem meu porto seguro e caminharem ao meu lado na jornada linda e desafiadora da vida, vocês são a parte mais importante da minha história.

Agradeço à Isabella e Aurora por me permitirem participar de seus desenvolvimentos e descobertas, a vida é mais leve ao lado de vocês.

Às minhas amigas Amanda e Natália por serem as melhores e mais leais amigas que alguém poderia ter, sem vocês eu não seria quem sou hoje.

A todos os amigos que o curso de Gestão de Políticas Públicas e a Universidade de Brasília me presentearam, vocês estarão para sempre na minha memória e no meu coração.

A todos e todas as professoras que me auxiliaram durante toda a vida na caminhada em busca pelo conhecimento. Em especial à minha professora e orientadora Suylan Midlej por ser fonte de conhecimento e inspiração durante toda a graduação e me acompanhar durante a jornada desta pesquisa. Seu apoio e dedicação foram essenciais.

Ainda, agradeço às profissionais de todas as áreas, sem distinção, que tive contato durante minha vida profissional e acadêmica. Obrigada pelo cuidado e amabilidade, seguiremos juntas.

Por fim, e não menos importante, agradeço imensamente à Universidade de Brasília por ser responsável pelas melhores e maiores experiências que eu poderia viver. Isso não é um adeus, mas sim um até breve.

A todas, os meus mais sinceros e modestos agradecimentos.

*“Houve um tempo em que as mulheres pediam
aos homens que lutassem pelos direitos delas.
Mas agora nós lutaremos por nós mesmas!”*

Malala Yousafzai

RESUMO

Esta pesquisa buscou analisar a atuação do Observatório da Mulher contra a Violência (OMV) do Senado Federal, quanto a sua influência na formulação de políticas públicas direcionadas ao enfrentamento da violência contra as mulheres, baseando-se na Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra a mulher e referências teóricas sobre a formulação de políticas públicas, transparência e *accountability* social. Teve como objetivo investigar de que forma o OMV tem subsidiado a formulação de políticas públicas voltadas à temática. Para atingir os objetivos da pesquisa, foi realizada imersão à distância no OMV, devido ao período de Covid-19, nos moldes estabelecidos pela Residência em Políticas Públicas do curso de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília. Também foram realizadas pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas. Os principais resultados apontam para a contribuição relevante que o OMV desempenha no subsídio de dados em relação à violência contra a mulher para a atuação parlamentar no Senado Federal, bem como para área acadêmica, para os movimentos sociais e para a sociedade em geral. Além disso, a posição estratégica em que o Observatório está inserido permite que ele possa atuar como um possível influenciador na formulação de políticas públicas. Dessa maneira, o OMV revelou-se um importante ator na tomada de decisões dentro e fora do parlamento.

Palavras-chave: Formulação de políticas públicas; Observatório da mulher contra a violência; Senado Federal.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - <i>Homepage</i> do OMV	48
Figura 2 - Todos os trabalhos do OMV	48
Figura 3 - <i>Homepage</i> OMV - Parceiros	49
Figura 4 - Parceiros do OMV	49

LISTA DE ABREVIATURAS

BO – Boletim de Ocorrência

CD – Câmara dos Deputados

CDH - Comissão de Direitos Humanos

CF/88 – Constituição Federal de 1988

CMCVM - Comissão Permanente Mista de Combate à violência contra a Mulher

CPMI - Comissão Parlamentar Mista de Inquérito

DEAMs - Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher

EC – Emenda Constitucional

IPEA - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

LMP – Lei Maria da Penha

MVCI - Mortes Violentas por Causa Indeterminada

OEA - Organização dos Estados Americanos

OMV - Observatório da Mulher contra a Violência do Senado Federal

ONU - Organização das Nações Unidas

PROMUL - Procuradoria Especial da Mulher do Senado Federal

SF – Senado Federal

SIM – Sistema de Informação sobre Mortalidade

SINAN - Sistema de Informação de Agravos de Notificação

SNPM - Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres (sigla anterior SPM)

UEA - Unidades Especializadas de Atendimento

SUMÁRIO

1	Introdução	11
1.1	Objetivos	16
1.1.1	Objetivo geral	16
1.1.2	Objetivos específicos	16
2	Referencial Teórico	16
2.1	Violência contra as mulheres	17
2.2	Formulação de Políticas Públicas	21
2.3	Transparência e <i>Accountability Social</i>	23
3	Procedimentos Metodológicos	26
4	Resultados	28
4.1	Ações e resultados do Observatório no enfrentamento da violência contra as mulheres	29
4.2	Observatório da Mulher e entidades parceiras	33
4.3	Influência do Observatório na formulação de Políticas Públicas	36
4.4	Análise e discussão	37
5	Considerações Finais	39
6	Referências	41
7	Apêndices	44
8	Anexos	48

Inspirando-me no livro “Carta de uma orientadora: o primeiro projeto de pesquisa” da professora e pesquisadora Debora Diniz, atrevo-me a escrever no feminino universal por coerência à minha existência e pelo fato do masculino universal e neutro me incomodar profundamente.

Dessa forma, termos como “atores políticos/sociais”; “os tomadores de decisão” e “os parlamentares”, passam a ser referenciados como: atrizes políticas/sociais; as tomadoras de decisão e as parlamentares, respectivamente.

É sabido que o parlamento brasileiro é majoritariamente composto por homens, no entanto, prefiro me referir a esse grupo como “as parlamentares”, inclusive para destacar a importância dessas mulheres, mesmo que em menor número e não sendo as responsáveis exclusivas pela pauta da mulher na agenda pública.

1 Introdução

A presente pesquisa busca analisar a atuação do Observatório da Mulher contra a Violência (OMV) do Senado Federal (SF). O OMV foi instituído em 2016 por meio da Resolução nº 7, de 29 de março de 2016, resultado de uma das indicações do relatório final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) da Violência contra a Mulher, instaurada em março de 2012, para investigar a situação da violência contra a mulher no Brasil e a aplicação da Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340, de 2006). A CPMI, após identificar dificuldades dos estados e municípios no levantamento de dados sobre a violência contra a mulher, indicou no seu relatório final, divulgado em 2013, a criação de observatórios para monitorar esse tipo específico de violência.

Assim, em um primeiro momento, busca-se apresentar em linhas gerais o contexto histórico do tema, desde as primeiras articulações sociais dos movimentos feministas em 1970 até a implementação do OMV em 2016, marco central desta pesquisa. Em um segundo momento, à luz dos conceitos sociológicos que envolvem a violência contra mulher, da formulação de políticas públicas, da transparência e da *accountability* social, pretende-se investigar como o OMV subsidia a formulação de políticas públicas voltadas ao enfrentamento da violência contra as mulheres no Senado Federal, identificando as ações e os conteúdos produzidos pelo Observatório, apurando como o conteúdo produzido tem sido utilizado por instâncias conexas e, por fim, identificando os principais resultados alcançados.

A discussão sobre a violência contra as mulheres, no Brasil, deu-se principalmente a partir das lutas feministas no final dos anos 1970, quando o país protagonizou em suas capitais uma série de assassinatos de mulheres. Nessa época, já havia grupos feministas organizados nas principais capitais do país e em 1979 a Comissão de Violência contra a Mulher foi criada no Rio de Janeiro por feministas cariocas que lutavam, principalmente, contra a impunidade desses assassinatos de mulheres por seus maridos e companheiros (GROSSI, 1994).

As movimentações influenciaram ações destinadas às mulheres em situação de violência, tais como: a criação dos “SOS Mulher” em São Paulo, Campinas e no Rio de Janeiro. O projeto era composto por entidades autônomas que atendiam mulheres vítimas de violência, o objetivo era acolhê-las para que pudessem iniciar um processo de conscientização da realidade que viviam. Em Minas Gerais, foi criado o Centro de Defesa da Mulher, de onde

surgiu o *slogan* “Quem ama não mata”, em resposta aos números alarmantes de homicídios de mulheres no âmbito doméstico¹.

Os movimentos tiveram tamanha repercussão que o dia 10 de outubro ficou reconhecido como o Dia Nacional de Luta Contra a Violência à Mulher, que ainda hoje é lembrado por manifestações em prol dos direitos das mulheres. A criação das primeiras delegacias especializadas em crimes contra a mulher e de albergues para acolhimento das vítimas também foram grandes conquistas do período (GROSSI, 1994).

Salienta-se que, por muito tempo, a noção de violência contra a mulher foi extremamente deturpada, ou seja, não era tida como algo negativo e, sim, algo comum e naturalizado pela sociedade, por considerarem as mulheres como seres inferiores aos homens. A Constituição Federal de 1988 (CF/88) foi um importante marco para que essa noção de inferioridade fosse aos poucos deixada para trás, nela, mulheres passaram a ter os mesmos direitos civis que os homens tinham e estipulou que o Estado se comprometesse com as questões relacionadas à violência contra as mulheres (LAFFIN e VIGANO, 2019).

Além das primeiras ações afirmativas direcionadas às mulheres nas décadas de 1970 a 90, foram necessárias inúmeras ações ao longo dos anos para chegar ao panorama de hoje. Entre elas, quatro ações são de suma importância: a aprovação da Lei Maria da Penha (LMP) em 2006; a instalação da CPMI da violência contra a mulher para investigar a implementação da LMP no território nacional, em 2012; a aprovação da Lei do Feminicídio, em 2015; e não menos importante, a implementação do OMV como uma instância administrativa no Senado Federal, em 2016. Existiram outros marcos importantes ao longo da história, mas focaremos nesses quatro principais para guiar o contexto histórico desta pesquisa.

A aprovação da Lei Maria da Penha, em 2006, foi considerada um divisor de águas quando o assunto é direitos das mulheres. Antes de 2006, o Brasil não tinha uma lei específica que tratasse da violência doméstica. Os crimes eram considerados crimes de menor potencial ofensivo e enquadrados na Lei dos Juizados Especiais Criminais. A lei específica, além de aumentar a punição dos agressores, criou os Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher e estabeleceu medidas de assistência à vítima, como as medidas protetivas de urgência e o afastamento do agressor do lar. O nome da lei é uma homenagem à Maria da Penha

¹ Violência contra a mulher: estratégias e respostas do movimento feminista no Brasil (1980-2005). Disponível em: <https://www.mpba.mp.br/sites/default/files/biblioteca/direitos-humanos/direitos-das-mulheres/artigo-sesdissertacoes/teorias_explicativas_da_violencia_contra_mulheres/estrategias_do_movimento_feminista.pdf>. Acesso em 9 de abril de 2022.

Fernandes, uma farmacêutica bioquímica que sofreu duas tentativas de feminicídio em 1983, o que a deixou paraplégica (CÂMARA, 2021).

O caso de Maria da Penha ganhou repercussão internacional e só depois de denunciado à Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos (OEA) seu agressor foi responsabilizado pelos crimes que cometeu. Além de exigir que o agressor de Maria da Penha fosse punido, a OEA responsabilizou o Estado brasileiro por negligência, omissão e tolerância à violência doméstica contra mulheres e recomendou que o país agisse em favor das mulheres, protegendo-as das agressões que Maria da Penha foi submetida durante duas longas décadas (CÂMARA, 2021).

A instalação da CPMI da Violência contra a Mulher em 2012 se deu pelo fato de, mesmo após a promulgação da Lei 11.340/2006 (LMP), as taxas de morte de mulheres não apresentarem qualquer redução significativa. Dessa forma, o Congresso resolveu investigar a possível omissão do poder público em relação à aplicação de instrumentos instituídos pela LMP (CAMPOS, 2015). A CPMI levou um ano e meio para concluir seu diagnóstico sobre o panorama da violência contra a mulher no país e, ao final, apresentou o relatório de mais de mil páginas contendo, de forma detalhada, o trabalho que a Comissão desenvolveu ao longo dos meses e elencou diversas recomendações ao poder público. Entre elas, a recomendação de criar mecanismos de monitoramento e avaliação do cumprimento do Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. A criação do Observatório da Mulher contra a Violência do Senado, ponto central desta pesquisa, foi fruto das recomendações propostas pelo relatório final da CPMI.

Salienta-se que, o Pacto e a Política Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres são importantes diretrizes que auxiliam e norteiam as estratégias de atuação das instituições envolvidas no combate e no enfrentamento à violência contra as mulheres. Lançado em agosto de 2007, o Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra a mulher,

(...) consiste em um acordo federativo entre governo federal, os governos dos estados e dos municípios brasileiros para o planejamento de ações que consolidem a Política Nacional por meio da implementação de políticas públicas integradas em todo território nacional (BRASIL, 2011).

A promulgação da Lei nº 13.104, de 2015 (Lei do Feminicídio) fez com que os crimes de homicídios de mulheres que envolvam violência doméstica e familiar, menosprezo ou discriminação à condição de mulher fossem qualificados como feminicídio e os tornou crimes hediondos, ou seja, crimes inafiançáveis².

² Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113104.htm>. Acesso em 9 de abril de 2022.

Como mencionado anteriormente, a criação/implementação do OMV foi baseada em uma das recomendações que o relatório final da CPMI da violência contra a mulher sugeriu. Seguindo as indicações que a Declaração sobre a Eliminação da Violência contra as Mulheres³ da ONU já havia formulado:

A ONU reconheceu a violência contra as mulheres como uma forma de discriminação e violação de direitos humanos, tal qual delineado na sua Declaração sobre a Eliminação da Violência contra as Mulheres (DEVAW55), formulando, nesse e em vários outros documentos, importantes recomendações para a criação e implementação de mecanismos de combate a esse tipo de violência. Destacam-se, dentre eles, mecanismos de monitoramento e facilitação da implementação dessas recomendações, com realce, no âmbito nacional, para os “mecanismos autônomos e independentes”, tais como observatórios de monitoramento, para dar conta do controle social, necessário para a eficácia da legislação em vigor. (ONU, 1993).

A ideia de criar mecanismos autônomos e independentes que pudessem monitorar e avaliar as políticas públicas destinadas ao combate à violência contra a mulher se deu pelo fato de a Comissão identificar a dificuldade que estados, municípios e o Governo Federal tinham em levantar dados estatísticos confiáveis e comparáveis sobre a violência contra a mulher no Brasil. Conforme o relatório apresenta:

Do trabalho deste Colegiado emerge, como constatação primeira, a ausência de dados estatísticos confiáveis e comparáveis em todos os poderes constituídos e em todas as esferas de governo. Desponta, por conseguinte, a necessidade urgente de criar sistemas de informações sobre a violência contra as mulheres que permitam planejar, monitorar e avaliar as políticas públicas (SENADO, 2013).

O OMV foi criado a partir da Resolução nº 7 do Senado Federal⁴, como uma unidade administrativa, não sendo vinculado a nenhuma parlamentar ou comissão específica, mas, sim, à Secretaria de Transparência do Senado Federal, incorporado/vinculado ao Instituto de Pesquisa DataSenado – setor que desde 2005 realizava pesquisas de opinião sobre a violência contra as mulheres. No momento de sua implementação, muitas instâncias foram acionadas para contribuir com a elaboração do planejamento estratégico do Observatório, como, por exemplo, a Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres (SNPM), que à época tinha em sua estrutura o Observatório Brasil de Igualdade de Gênero, e a ONU Mulheres (Organização das Nações Unidas dedicada à igualdade de gênero).

Apesar de já existirem diversas instituições que trabalham com a temática da violência contra a mulher, o OMV se propôs a analisar diferentes dados, não somente indicadores específicos (o que geralmente as instituições fazem) sobre a violência, com objetivo de traçar o fluxo da mulher violentada dentro dos serviços públicos, perpassando pela área da saúde, da

³ Declaration on the Elimination of Violence against Women. A/RES/48/104. 85th Plenary Meeting, 20 December 1993.

⁴ Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/norma/561450/publicacao/16418170>>. Acesso em 30 de abril de 2022.

justiça e segurança pública, entre outros. Além dessa proposta, o OMV deve cumprir os respectivos objetivos estipulados pela Resolução nº 7/2016: (a) reunir e sistematizar as estatísticas oficiais sobre a violência contra mulher; (b) analisar e produzir relatórios a partir de dados oficiais e públicos; (c) elaborar e coordenar projetos de pesquisa sobre políticas de prevenção e de combate à violência contra a mulher e de atendimento às vítimas; (d) propor e calcular indicadores específicos; (e) promover estudos, pesquisas, estatísticas e outras informações para a sistematização de dados, para que, assim, esses dados sejam unificados nacionalmente; e (f) apoiar e subsidiar o trabalho da Procuradoria Especial da Mulher do Senado Federal (PROMUL) e a Comissão Permanente Mista de Combate à violência contra a Mulher (CMCVM) (SENADO, 2016).

O fenômeno da violência contra a mulher é um problema enraizado na estrutura social. Meninas, mulheres jovens e idosas estão sujeitas aos mais diversos tipos de violência durante a vida pelo simples fato de nascerem mulheres. Apesar disso, muitas conquistas foram alcançadas durante os anos de atuação dos movimentos feministas. No entanto, para atingir a equidade entre homens e mulheres ainda são necessárias diversas ações afirmativas para reparar as desigualdades instituídas pelo patriarcado, bem como uma mudança na conjectura social (LAFFIN e VIGANO, 2019).

A atuação de observatórios sociais como o OMV do Senado Federal, voltados para a análise e levantamento de dados, assim, surge como mais uma estratégia de mapeamento da situação social das mulheres para traçar estratégias que mitiguem a violência perpetrada contra mulheres e meninas de todo país. A atuação do OMV em uma casa legislativa federal foi e é inédita, quando se leva em conta as poucas décadas que o assunto foi inserido na agenda pública. O OMV é uma instância relevante dentro do Congresso Nacional para manter o tema da violação de direitos da mulher na agenda legislativa e subsidiar as parlamentares com dados e informações relevantes para a tomada de decisão. Além disso, sua atuação é fundamental para a produção de materiais que acrescentem em discussões dentro e fora da área acadêmica.

Dessa forma, faz-se necessário refletir como a atuação desenvolvida por instâncias como o OMV podem atuar de forma mais estratégica para contribuir com a tomada de decisões a respeito desse tema que custa tão caro às mulheres e meninas do Brasil e do mundo.

Portanto, a pergunta norteadora deste estudo é “De que forma o Observatório da Mulher Contra a Violência – OMV, tem subsidiado a formulação de políticas públicas relacionadas às mulheres no Senado Federal?”

1.1 Objetivos

1.1.1 Objetivo geral

Investigar como o OMV tem subsidiado a formulação de políticas públicas voltadas ao enfrentamento da violência contra as mulheres.

1.1.2 Objetivos específicos

- Identificar as ações do OMV e o conteúdo produzido sobre o enfrentamento à violência contra as mulheres;
- Apurar como o conteúdo gerado pelo OMV tem sido utilizado pela Procuradoria Especial da Mulher do Senado Federal (PROMUL) e pela Comissão Permanente Mista de Combate à violência contra a Mulher (CMCVM);
- Identificar os principais resultados gerados a partir da atuação do OMV para a formulação de políticas públicas relacionadas às mulheres no Senado Federal.

Na próxima seção deste trabalho será apresentado o referencial teórico escolhido para nortear as análises e a interpretação dos resultados da pesquisa. Posteriormente, serão apresentados os procedimentos metodológicos utilizados no desenvolvimento da pesquisa e, em seguida, a análise dos resultados e as considerações finais.

2 Referencial Teórico

A proposta de abordagem teórica deste estudo abrange conceitos que permeiam o contexto da violência contra as mulheres com olhar voltado à política pública de enfrentamento à violência contra as mulheres. Em um segundo momento, será abordado o conceito de políticas públicas, especialmente quanto à etapa de formulação de políticas públicas, por se tratar da fase focal da pesquisa. Por fim, serão abordados os conceitos de transparência e *accountability* social como princípios norteadores dos observatórios sociais.

2.1 Violência contra as mulheres

A violência é produto direto da cultura instaurada na sociedade, a cultura define o que é violência e, a propósito, a violência perpetrada contra as mulheres e meninas é ponto comum entre muitos países – dando causas a graves violações de direitos humanos. No mundo, uma em cada três mulheres sofre violência em algum momento de sua vida. (INSTITUTO PATRÍCIA GALVÃO, s.d.). A violência suportada pelas mulheres é tão persistente que denuncia a urgência com a qual o assunto deve ser tratado e o compromisso com o qual os Estados devem coibir a violação dos direitos das mulheres.

Grossi (1994) distingue o conceito de violência contra a mulher em quatro categorias: violência conjugal, assédio sexual, abuso sexual infantil e violência contra a mulher de grupos étnicos não brancos no Brasil.

A **violência conjugal** foi o foco dos movimentos feministas nas décadas de 1970 a 90, afinal, estudos da época traziam dados alarmantes sobre esse tipo de violência. Grossi (1994) faz referência ao estudo da CPI da Violência contra a Mulher que mostrou que 60% das denúncias de mulheres no Rio de Janeiro eram de lesões corporais, em Florianópolis 70,3% e 98% em São Paulo). A maioria desses estudos tinha em comum a análise dos registros de boletins de ocorrência (BO) como principal fonte de dados. A autora destaca que várias pesquisadoras apontavam falhas na coleta desses dados, o que os tornavam contestáveis. Por causa das pressões do movimento feminista, a violência conjugal deixou de ser considerada um problema privado e passou a ser visto como um problema público (BRANDÃO, 2006; CORSI, 2003; GARCIA ET AL., 2008; OLIVEIRA E SOUZA, 2006 *apud* Bentancur *et al.*, 2009).

O **assédio às mulheres** está presente, frequentemente, no ambiente de trabalho da vítima e não se restringe a situação de hierarquização, pois a mulher em qualquer posição está suscetível ao assédio. Grossi (1994) frisa que, apesar deste ter sido o tipo de violência que influenciou as primeiras manifestações em prol dos direitos das mulheres, foi um assunto esquecido durante toda a década de 1980 e só ressurgiu na década de 90. Na década de 90, muitas mulheres, principalmente profissionais da área de segurança pública, denunciaram assédios que sofreram durante o exercício de suas funções. Como no caso de policiais militares de Minas Gerais que foram afastadas da corporação ao serem coagidas a declararem que eram prostitutas depois de sofrerem assédio por superiores.

Além do assédio sexual categorizado por Grossi (1994), hoje também se fala do **assédio moral** como outro tipo de assédio que as mulheres estão suscetíveis no ambiente de trabalho.

O assédio moral é caracterizado pela repetição demasiada de gestos, comportamentos, entre outras atitudes que constroem a profissional em seu ambiente de trabalho com o intuito de excluí-la das suas funções (SENADO, 2019). Este tipo de assédio é muito debatido nas esferas públicas e privadas, pois é considerado um fator de degradação do ambiente profissional (SENADO, 2019). Como apontado pela Cartilha de Assédio Moral e Sexual no trabalho do Senado Federal (biênio 2017-2019), os assédios moral e sexual reproduzem no ambiente de trabalho práticas já enraizadas na nossa sociedade e, historicamente, as mulheres, principalmente as negras, são as que mais sofrem com esse tipo de violência.

O **abuso sexual** infantil, por sua vez, é considerado uma forma de violência que envolve poder, coação, sedução e desigualdades de gênero e geração (ARAÚJO, 2002). Ele foi foco de vários estudos na década de 90 no Brasil (GROSSI, 1994). A criação das Delegacias de Defesa da Mulher, em 1985, permitiu, que as denúncias de abuso a crianças e adolescentes fossem feitas mais regularmente. Um desses estudos aponta a prevalência de abusos cometidos por abusadores do sexo masculino contra crianças do sexo feminino nas dependências familiares e domésticas (AZEVEDO e GUERRA, 1988; COHEN, 1993; SAFFIOTI, 1997 *apud* ARAÚJO, 2002).

Já a **violência étnica contra mulheres negras e indígenas** levou tempo para ser abordada na literatura sobre a violência contra a mulher (GROSSI, 1994), afinal a sociedade brasileira é construída sob preconceitos raciais colonizadores e que viveu três sombrios séculos de escravidão. Os dados estatísticos de violência doméstica da época ignoravam qualquer tipo de recorte racial, o que evidencia mais uma forma de discriminação racial, uma vez que inviabiliza contrastar os índices de violência em cada grupo de mulheres. Inclusive, os estudos mais recentes sobre o tema mostram que a violência contra mulheres brancas tem diminuído, ao passo que a violência sofrida por mulheres negras segue sentido oposto, como mostra o Dossiê Mulheres Negras: retratos das condições de vida das mulheres negras no Brasil do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Enquanto, 1,1 p.p (pontos percentuais) de mulheres brancas foram vítimas de agressão, 1,4 p.p de mulheres negras foram vitimadas.

Enquanto os grupos de mulheres negras se organizavam para definir suas demandas, na década de 1990, constatou-se que as mulheres indígenas eram ainda mais invisibilizadas pela literatura sobre a violência contra a mulher. Historicamente, elas são as mais atingidas nos conflitos envolvendo brancos e indígenas, e, além de sofrerem abusos sexuais, também são submetidas à prostituição (GROSSI, 1994).

Outras formas de agressões começaram a ser problematizadas ao longo do tempo, como a destruição de objetos pessoais da vítima como forma de punição, a humilhação nas relações conjugais, a violência física e simbólica durante a gravidez, entre outras. (GROSSI, 1994)

Todos os dias, as mulheres são submetidas a algum desses tipos de violência, seja no Brasil ou fora dele, visto que a violência não conhece barreiras geográficas, econômicas e sociais. Ainda, é possível afirmar, a violência contra as mulheres é sistêmica e é tradução do histórico de desigualdades de gênero nos mais diversos campos, tais como social, político, cultural e econômico. Por fim a este ciclo retroalimentado de desigualdade de gênero que atinge toda a sociedade é um dos maiores e mais importantes objetivos do século para a Organização das Nações Unidas (ONU).

No Brasil, atualmente, os dados são alarmantes. O Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2021 identificou que, no ano de 2020 – ano pandêmico – houve uma redução de todas as notificações de crimes em delegacias de polícia. Os registros de boletins de ocorrência por violência doméstica caíram 7,4% - o que ainda representa 230.160 mulheres denunciando casos de violência doméstica em 26 estados da federação⁵. Isso significa que 630 mulheres procuram uma autoridade policial diariamente para denunciar episódios de violência (BUENO, 2021).

Em 2019, por exemplo, o Atlas da Violência 2021 registrou que 3.737 mulheres foram assassinadas no Brasil – ainda que seja um número considerado alto, ficou abaixo das 4.519 mortes registradas em 2018. São números que consideram mortes em razão da condição de mulher das vítimas, portanto se deram no contexto de violência doméstica-familiar ou no contexto de violência urbana a que as mulheres estão suscetíveis. Por outro lado, o que parece ser uma notícia positiva, merece atenção, pois o crescimento de registros das chamadas Mortes Violentas por Causa Indeterminada (MVCI) aumentou 35,2%, entre 2018 a 2019. Nesse contexto, enquanto 3.737 mulheres foram assassinadas pelo simples fato de serem mulheres (registro do SIM/Datusus) em 2019, outras 3.756 mulheres foram assassinadas de forma violenta no mesmo ano, mas sem causa definida (CERQUEIRA et al, 2021).

No levantamento do Relatório Institucional, destaca-se o fato de que o recorte racial para o assunto é primordial para a formulação das políticas de enfrentamento. Isso porque 66% das mulheres assassinadas no Brasil eram negras, o que significa dizer: “o risco relativo de uma mulher negra ser vítima de homicídio é de 1,7 vezes maior do que o de uma mulher não negra, ou seja, para cada mulher não negra morta, morrem 1,7 mulheres negras” (CERQUEIRA et al.,

⁵ Apenas o Ceará deixou de informar os dados necessários.

2021, p. 38). Os números absolutos, por sua vez, revelam maior desigualdade na intersecção entre raça e sexo na mortalidade feminina.

Entre 2009 e 2019, o total de mulheres negras vítimas de homicídios apresentou aumento de 2%, passando de 2.419 vítimas em 2009, para 2.468 em 2019. Enquanto isso, **o número de mulheres não negras assassinadas caiu 26,9% no mesmo período**, passando de 1.636 mulheres mortas em 2009 para 1.196 em 2019. (CERQUEIRA et al., 2021, p. 40 – grifos no original)

A identificação de maior vulnerabilidade das mulheres negras, a partir do levantamento de dados ao longo do tempo, por exemplo, evidencia que as políticas públicas estruturadas para combate à violência contra mulheres devem ser capazes de abranger as especificidades desse grupo. O próprio Atlas da Violência afirma, assim, que “o desenvolvimento de políticas públicas para o enfrentamento das altas taxas de violência, portanto, não pode prescindir de um olhar sobre o racismo e a discriminação e como estes fatores afetam desigualmente as mulheres” (CERQUEIRA et al., 2021, p. 40).

Não se pode negar, portanto, que as diferentes formas de violência atual existem para manter as próprias situações de violência e que o cenário se agrava diante do contexto histórico de colonização e desenvolvimento socioeconômico pautado em relações “racializadas”, enraizada em anos de escravidão e regimes políticos ditatoriais nos quais a violência contra as mulheres foi institucionalizada (INSTITUTO PATRÍCIA GALVÃO, s.d.). Até o ano de 2002, por exemplo, o Código Civil de 1916 considerava as mulheres casadas como incapazes. Apesar disso, em 1994, aconteceu em Belém do Pará a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, promulgada apenas em 1º/08/1996 pelo Decreto nº 1.973, a qual reconheceu a violência contra as mulheres como violação aos direitos humanos. A Convenção é um marco divisor de águas no enfrentamento à violência contra as mulheres, pois os países que são signatários se comprometeram em erradicar a violência de gênero a partir de legislação específica – abrindo as portas para a promulgação da Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006).

Em que pese o problema ter sido exposto e o Brasil ter registrado avanços significativos nas últimas décadas, o processo de transformação sociocultural foi apenas iniciado e isso demanda criação de diversos serviços específicos para atendimento às mulheres que tiveram seus direitos violados, capacitação de pessoal, institucionalização de padrões combativos. A atuação estatal, todavia, não pode ocorrer apenas depois que a violência ocorreu, é preciso agir para que ela não aconteça mais – formulação de políticas públicas que se atentem ao olhar de prevenção, atenção às mulheres que já estão em situação de violência e punição de seus agressores, de modo que o ciclo violento encerre sua retroalimentação.

2.2 Formulação de Políticas Públicas

Secchi (2013) define políticas públicas como diretrizes elaboradas para enfrentar problemas públicos, em outras palavras, são orientações à atividade ou passividade da atuação das atrizes políticas. Para o autor, as políticas possuem dois elementos fundamentais: a intencionalidade pública e a resposta a um problema público coletivo relevante. Assim, é importante e necessário entendê-las como dependentes das atrizes políticas, que defendem e representam diferentes interesses – os quais, por sua vez, serão levados em consideração no momento da tomada de decisão (SECCHI, 2013).

O ponto focal das analistas que se propõem a estudar e trabalhar no campo de políticas públicas, desde o início, foi a investigação dos problemas enfrentados pelos governos. Apesar das diversas mudanças no campo a respeito do que é problema público, a definição dele é o ponto inicial para que o debate sobre questões públicas ocorra e venham a ter a devida atenção das tomadoras de decisão. Dessa forma, a definição do problema é fundamental para a elaboração da agenda política dos governantes (CAPELLA, 2018).

O problema público pode ser compreendido como a discrepância existente entre uma determinada conjuntura atual e uma conjuntura considerada ideal (SECCHI, 2013). Assim, considerando que os problemas públicos são objetos de diferentes interpretações por parte das atrizes envolvidas, entende-se que as atrizes interpretam como problema público situações que atendam aos interesses dos grupos que representam.

Neste cenário, a formulação de políticas públicas, é a fase em que são levantadas soluções para determinado problema público e se trata do momento em que o objetivo da política é definido. Esse momento é primordial para que a política seja estruturada da forma mais abrangente possível, permitindo sua adaptação para os mais diversos cenários, no decorrer de sua implementação. Para que essa formulação ocorra de forma eficaz, as atrizes envolvidas devem procurar dados relacionados àquele contexto, no intuito de subsidiar suas projeções. Entende-se, assim, que o OMV pode ser um importante ator na formulação de políticas públicas dentro do Senado.

Para Howlett (2013), a formulação da política é a fase em que são criadas alternativas sobre o que se deve fazer em relação ao problema público coletivo que foi identificado e inserido na agenda. Nessa fase são identificadas, refinadas e formalizadas todas as opções políticas que podem auxiliar na resolução das demandas (HOWLETT, 2013). O levantamento das alternativas para a resolução destas demandas acontece por meio de análises formais ou

informais sobre as consequências do problema público e dos possíveis custos e benefícios das alternativas disponíveis (SECCHI, 2013).

Durante a formulação dessas alternativas são estabelecidos os objetivos da política que, para Secchi (2013), é o momento em que **políticos, analistas de políticas e públicas e as demais atrizes envolvidas** definem os resultados almejados da política pública que está sendo desenvolvida. Esses objetivos podem ser definidos de forma mais aberta ou fechada e quanto mais delimitados, mais fácil será a possibilidade de verificar a eficácia da política. Trata-se de verdadeira fase metodológica de formulação das políticas públicas.

No que diz respeito à etapa da construção dessas alternativas, Secchi (2013) fala de um “momento em que são elaborados métodos, programas, estratégias ou ações que poderão alcançar os objetivos estabelecidos. Um mesmo objetivo pode ser alcançado de várias formas, por diversos caminhos” (p. 48).

Para Capella (2018), o processo de formulação das políticas públicas consiste na definição da agenda e de alternativas para solucionar o problema público, que por sua vez foi definido como problema a partir da ótica das atrizes sociais que determinam quais serão os assuntos que terão mais importância na agenda política. Para a autora, a definição da agenda é o momento em que as atrizes direcionam a atenção para problemas específicos, enquanto a definição de alternativas é quando o plano de ação do problema é explorado e desenhado.

Segundo Capella (2018, p. 9),

Quando compreendida por meio da metáfora do ciclo, a fase de formulação assume grande relevância, uma vez que essa etapa inicial tem impacto sobre todo o processo de produção de políticas que se desenvolve posteriormente. A forma como o problema é compreendido pelos atores políticos e a maneira pela qual ele é definido, na fase de agenda, orientará todo o debate que permeará as escolhas no processo decisório e influenciará as ações nos momentos de implementação e avaliação.

A partir dessas definições de formulação de políticas públicas e como se dá o seu processo de desenvolvimento, é possível perceber a complexidade deste momento, portanto, para que uma política seja bem construída é necessário que as atrizes políticas, principalmente aquelas que são especialistas da política pública desenvolvida, exerçam o papel de influenciadoras nas tomadas de decisões para que, assim, as melhores opções/soluções sejam escolhidas. Um dos desafios que essa etapa exige é que as atrizes envolvidas estejam em sintonia com a escolha de alternativas e resultados almejados, a fim de garantir que as melhores soluções sejam implementadas.

A elaboração das políticas não é um processo abstrato, pelo contrário, trata-se do resultado de ações concretas e inerentes à dinâmica dos grupos envolvidos. Além disso, a flexibilidade das relações entre as atrizes políticas e as estratégias por elas adotadas são

características essenciais do processo de desenvolvimento das ações coletivas (MULLER e SUREL, 2002).

Como tratado anteriormente, para um problema ser considerado relevante, ele precisa ser inserido na montagem da agenda política, portanto, os grupos envolvidos precisam desenvolver articulações para que suas demandas possam fazer parte dessa montagem. Cobb e Elder (1972, *apud* MULLER e SUREL, 2002, p. 79) elencam quatro possíveis fatores que podem dar acesso privilegiado aos grupos na agenda político-administrativa, são eles: a atriz responsável pela decisão pode ser devedora ou se identificar inteiramente com um grupo; os grupos que possuem fontes materiais, simbólicas e/ou organizacionais saem na frente dos que não possuem, pois possuem facilidade na mobilização junto às atrizes públicas e privadas; os grupos que são posicionados de forma estratégica, fazendo com que a divulgação dos seus problemas seja facilitada; e os grupos que socialmente são mais valorizados que outros nas representações e crenças dominantes.

Muller e Surel (2002) consideram o repertório de ação e os recursos como fatores essenciais para caracterizar as atrizes sociais como possíveis influenciadoras na produção das políticas públicas. Os recursos são substratos que permitem a atuação das atrizes e, de certa forma, lhes garantem poder. A mobilização destes recursos alimenta as ações coletivas que auxiliam na inter-relação dos grupos e frequentemente tem por objetivo expandir o “público” interessado na reivindicação. Os repertórios de ação, a seu turno, constituem o conjunto dessas ações, ou seja, “o conjunto dos meios implementados para exercer um poder, em geral sob a forma de uma influência junto aos tomadores de decisões” (MULLER e SUREL, 2002, p. 81).

Considerando, dessa forma, que o repertório de ação adotado pelas atrizes e os recursos que tais atrizes possuem são fundamentais para que exerçam as devidas influências no processo de produção das políticas públicas, se faz necessário o desenvolvimento de instrumentos que possibilitem a sociedade acompanhar e acessar às movimentações sobre assuntos de seu interesse. A iniciativa de desenvolver esses instrumentos/mecanismos de controle social deve partir do Estado, enquanto promotor da democracia e dos princípios que devem nortear a administração pública, em especial no que diz respeito à transparência de dados e ações das atrizes públicas/sociais e das tomadoras de decisão.

2.3 Transparência e *Accountability* Social

A transparência é um princípio previsto na CF/88 em seu art. 37, instituído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998 (EC 19/1998). Trata-se de princípio norteador de toda a

Administração Pública, no qual se prevê que a atuação dos órgãos deve ser inteiramente pública e tal publicidade, além do caráter informativo, deve se mostrar educativa ou de orientação social (art. 37, § 10º, CF/88). Em seu art. 5º, XXXIII, a CF/88 também traz que “(...) todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade (...)” (BRASIL, 1988).

A Lei nº 12.527, de 18 de novembro, de 2011 (Lei da Transparência), em conformidade ao direito fundamental de acesso à informação por parte de qualquer cidadão brasileiro, trouxe em seu art. 3º as diretrizes de acesso à informação, dentre as quais se destaca o desenvolvimento do controle social da administração pública.

Schnackenber e Tomlinson (2016, *apud* ANGELO, 2019) conceituam o termo transparência “segundo três formas essenciais: divulgação, clareza e precisão”. Os autores caracterizam a transparência como a percepção do receptor sobre a qualidade da informação transmitida por um determinado transmissor. Para Pereira (2005), a transparência torna as relações entre Estado e sociedade civil mais democráticas por assegurar ao cidadão acesso à informação (PEREIRA, 2005, p. 4).

A transparência é definida, basicamente, como o acesso às informações que devem ser públicas, se não forem de caráter sigiloso para resguardar a segurança e a integridade da sociedade e do Estado. Sager e Bossi (2017) dizem que embora as políticas de acesso à informação tenham avançado significativamente nos últimos 30 anos, elas estão ligadas ao papel que as cidadãs e os cidadãos desenvolvem no que se refere à utilização e acompanhamento da atuação governamental. Contudo, é necessário que o acesso aos dados/informações seja facilitado para que a sociedade os compreenda e os interprete de forma que possibilite a melhora do desempenho nas atividades enquanto participantes ativos na gestão pública.

A partir dessas definições entende-se que a transparência é primordial para que informações de interesse coletivo cheguem às destinatárias, sejam elas cidadãs, entidades, movimentos sociais e outras organizações, e atinjam os objetivos de levantamento.

A *accountability* (responsabilidade), nesse contexto, é um conceito que passou a integrar a literatura da teoria política contemporânea e se tornou um princípio democrático fundamental. Bernard (2001, *apud* FILGUEIRAS, 2011, p. 67) refere-se à *accountability* como “(...) um princípio de legitimação de decisões sobre leis e políticas em um Estado democrático”. As demandas por *accountability* resultaram na criação do princípio da transparência (FILGUEIRAS, 2011), por isso, os dois conceitos estão interligados, ou melhor, eles são

coexistentes. Filgueiras (2011) indica que as instituições políticas devem desenvolver mecanismos com objetivo de prestar informações à sociedade sobre o trabalho que o Estado desenvolve, permitindo com que o controle social seja exercido.

Sager e Bossi (2017) definem *accountability* como “conceito que envolve tanto a responsabilidade dos representantes eleitos de prestarem contas à comunidade quanto a capacidade de punição por parte da população”. Para que a cidadania seja exercida e que existam condições da sociedade desenvolver a *accountability* é necessário que informações públicas qualificadas, transparentes e fidedignas sejam disponibilizadas para toda e qualquer cidadã. O poder de controle social só é exercido quando se compreende o que as instituições públicas fazem. Fazendo com que toda cidadã e cidadão participem de forma ativa do processo de desenvolvimento das políticas públicas como agente crítica e capaz de opinar e contribuir para a melhora de questões sociais importantes (BOSSI e SAGER, 2017).

Existem três tipos de *accountability*, a vertical, horizontal e societal ou social. O'Donnell (1998) foi o precursor dos conceitos sobre *accountability* vertical e horizontal, para ele a vertical está ligada às dimensões eleitoral e social, enquanto a horizontal é definida pela existência de agências estatais dispostas a investigar e punir, se necessário, agentes públicos que cometam ações delituosas. Segundo ele,

Eleições, reivindicações sociais que possam ser normalmente proferidas, sem que se corra o risco de coerção, e cobertura regular da mídia ao menos das mais visíveis dessas reivindicações e de atos supostamente ilícitos de autoridades públicas são dimensões do que chamo de “*accountability* vertical”. São ações realizadas, individualmente ou por algum tipo de ação organizada e/ou coletiva, com referência àqueles que ocupam posições em instituições do Estado, eleitos ou não (p.28).

Já a *accountability* horizontal é definida como

(...) a existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a ações legais ou até impeachment contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam se qualificadas como delituosas (p.40).

Peruzzoti e Smulovitz (2002, p.32) definem a *accountability* social como um instrumento de controle vertical, não eleitoral, de autoridades públicas/políticas. Esse conceito é complementar às outras formas de *accountability* e consiste nas ações de movimentos sociais, associações e até mesmo da mídia em relação à fiscalização e monitoramento da conduta de agentes públicos que possam cometer atos ilegais contra a administração pública. A iniciativa dessas atores sociais é fundamental para que as agências horizontais de controle sejam acionadas em caso de denúncias contra os agentes públicos.

A *accountability* social pode ser exercida tanto por canais institucionais quanto não institucionais. Por exemplo, ações legais ou denúncias a órgãos de controle são exemplos institucionais, enquanto as ações midiáticas e dos movimentos sociais, geralmente destinadas a

impor sanções simbólicas, são exemplos da *accountability* social exercida por meios não institucionais (PERUZZOTI e SMULOVITZ, 2002).

A partir dessas definições compreende-se que o trabalho desenvolvido por observatórios sociais segue esses princípios norteadores da administração pública, portanto, as instituições devem, cada vez mais, se dedicar a melhorar a forma como tratam seus dados, bem como os tornam públicos para que a transparência seja mais um mecanismo para que a sociedade exerça seu controle.

Os observatórios sociais são instrumentos desenvolvidos para potencializar a mudança de panoramas por meio da transparência e do controle social. Os observatórios buscam monitorar e acompanhar a atuação dos governos, bem como melhorar a educação para o exercício da cidadania e agir em favor do avanço da administração pública ((BOSSI e SAGER, 2017).

Observatórios costumam coletar, registrar, acompanhar e interpretar dados, produzir indicadores estatísticos, criar metodologias para codificar, classificar e categorizar informações, monitorar e analisar tendências, estabelecer conexões entre pessoas que trabalham em áreas similares, promovendo políticas públicas mais integradas e proporcionando que o controle político pela população seja mais qualificado(SCHOMMER, NUNES e MORAES, 2012 *apud* BOSSI e SAGER, 2017).

Assim, o trabalho desenvolvido pelo OMV, de certa forma, funciona como um mecanismo desenvolvido pelo Senado Federal para estimular a transparência e a *accountability* social dentro do órgão. O monitoramento e a divulgação das informações angariadas pelo OMV sobre a violência contra a mulher, além de auxiliar e subsidiar a atuação parlamentar, permite que toda cidadã tenha acesso aos trabalhos desenvolvidos e assim, poderá estimular o controle social sobre a atuação parlamentar do órgão.

3 Procedimentos Metodológicos

No tocante aos aspectos metodológicos empregados no decorrer desta pesquisa, observou-se a necessidade de realizar abordagem qualitativa em relação aos dados coletados. Baseando-se no escopo de atuação da Residência em Políticas Públicas, no intuito de alcançar os objetivos propostos, foram utilizadas as técnicas de entrevistas, análise documental e de conteúdo, observação participante e revisão bibliográfica. Também foram confeccionados diários de campo pela pesquisadora durante a Residência em Políticas Públicas que foram suporte para a identificação dos resultados coletados.

Foram realizadas entrevistas semiestruturadas com o total de sete atrizes envolvidas na atuação do OMV a fim de coletar informações sobre o escopo do trabalho desenvolvido pelo Observatório. As entrevistas foram conduzidas pela pesquisadora responsável por esta pesquisa e se deram por meio de plataforma virtual (*Teams, Google Meet*), aplicativo de mensagens instantâneas (*WhatsApp*) e pessoalmente. As entrevistas por meio de plataformas virtuais foram gravadas e compuseram grande parte dos diários de campo produzidos, enquanto a entrevista concedida pela entrevistada 6 se deu por gravações de áudios enviados por sua assessoria contendo respostas às perguntas do roteiro de entrevista. A entrevista com a coordenadora da PROMUL (entrevistada 5) aconteceu presencialmente e foi registrada através de equipamento de áudio. Segue abaixo relação das entrevistas:

Quadro 1 – Entrevistadas da pesquisa

Entrevistadas	Cargo
Entrevistado 1	Ex-coordenador do OMV
Entrevistada 2	Técnica Parlamentar – Área da psicologia
Entrevistada 3	Analista Legislativo/Comunicação Social
Entrevistada 4	Secretária da CMCVM
Entrevistada 5	Coordenadora da PROMUL
Entrevistada 6	Senadora - Ex-presidenta da PROMUL
Entrevistada 7	Coordenadora do OMV

Fonte: Elaborado pela autora.

A respeito da técnica de análise documental, Cellard explica que:

O pesquisador que trabalha com documentos deve superar vários obstáculos e desconfiar de inúmeras armadilhas, antes de estar em condição de fazer uma análise em profundidade de seu material. Em primeiro lugar, ele deve localizar os textos pertinentes e avaliar a sua credibilidade, assim como a sua representatividade (CELLARD, 2008, p. 296)

A análise se deu a partir dos seguintes documentos:

- Pesquisas sobre violência doméstica e familiar contra a mulher do OMV dos anos de 2017, 2019 e 2021;
- Mulheres no esporte: Pesquisa sobre equidade de gênero - Agosto/2021;
- Relatório Processo de Monitoramento e Avaliação das Políticas de Enfrentamento à Violência contra Mulheres - Ciclo de Avaliação 2019-2020;
- Livro - Histórias de amor tóxico: a violência contra as mulheres do SF de 2020;

- 14 anos de Lei Maria da Penha: muito a comemorar, ainda mais a conquistar do OMV de 2020;
- Violência doméstica em tempos de COVID-19 do OMV de 2019;
- Percepção da violência doméstica contra mulheres do OMV de 2019;
- Aprofundando o olhar sobre o enfrentamento à violência contra as mulheres do OMV de 2018;
- Panoramas da violência contra as mulheres no Brasil: indicadores nacionais e estaduais do OMV dos anos de 2016 e 2018;
- Rede de enfrentamento à violência contra as mulheres – DEAMs do OMV de 2016;
- Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres da Secretaria de Políticas para as Mulheres de 2011.

A observação participante aconteceu à distância devido a pandemia de COVID-19, observou-se, por meio do site do Observatório da Mulher Contra a Violência, todo o trabalho desenvolvido durante o período da pesquisa. Também foi observado, a partir de conversas informais, a mudança que se deu no quadro de pessoal do OMV no decorrer da imersão feita de forma virtual.

A análise dos dados se deu a partir da técnica proposta por Laurence Bardin (2016) de análise de conteúdo. Os dados foram dispostos com base nos objetivos específicos propostos pela pesquisa e pelo referencial teórico apresentado. A triangulação dos dados (observação participante, análise documental e entrevistas) permitiu que a análise dos resultados fosse feita de forma conjunta com objetivo de investigar como o OMV influencia a formulação de políticas públicas no Senado Federal.

4 Resultados

A política pública de fundo analisada neste relatório é a Política Nacional de Violência contra a Mulher, tendo sido analisadas mais diretamente a criação, implementação e atuação do Observatório da Violência contra a Mulher do Senado Federal. A partir da imersão proposta pela Residência em Políticas Públicas, da análise documental e das entrevistas semiestruturadas, nesta seção, serão apresentadas as ações e os resultados do OMV, assim como

sua relação com entidades parceiras e a influência do Observatório na formulação de políticas públicas.

4.1 Ações e resultados do Observatório no enfrentamento da violência contra as mulheres

Como mencionado anteriormente, a criação do OMV se deu a partir da Resolução nº 7, de 2016, na qual há listagem dos seus objetivos, funções e definição do seu caráter administrativo, não sendo subordinado a nenhuma parlamentar ou comissão, mas, sim, à Secretaria de Transparência e incorporado ao DataSenado.

No que diz respeito à implementação do OMV, a partir dos procedimentos metodológicos empregados na pesquisa, identificou-se que, à época, os responsáveis (dois servidores efetivos, sendo um analista, uma consultora e uma servidora comissionada) pelo planejamento estratégico do Observatório buscaram referências em outras instituições relacionadas ao combate à violência contra as mulheres, pois não havia exemplos que o OMV pudesse replicar no âmbito legislativo.

Além de espelhar-se nas experiências e informações fornecidas por outras atrizes, o OMV utilizou documentos produzidos por instituições para iniciar a atuação no Senado Federal, tal como o Mapa da Violência⁶, produzido pelo Ministério da Saúde e o Atlas da Violência⁷ do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IPEA). O trabalho proposto pelo o OMV teve caráter diferente em relação às demais instituições – fora do Poder Legislativo – que se propunham a angariar instrumentos para combate da violência contra as mulheres. O mapeamento dos dados que envolvem a violência contra a mulher, assim, permite identificar os históricos das mulheres que sofrem violência em todas as searas públicas (perpassando a área da saúde, da justiça, segurança pública, entre outros).

No entanto, foi relatado pelo entrevistado 1 a dificuldade de desenvolver o trabalho proposto pelo OMV em razão da falta de diálogo entre as bases de dados, pois são bases independentes e não possuem conexão entre si. À exemplo, as duas bases de dados mais importantes do Ministério da Saúde, o Sistema de Informação sobre Mortalidade (SIM) e o Sistema de Informação de Agravos de Notificação (SINAN) não conversam entre si mesmo sendo bases produzidas pelo mesmo ministério. Por isto, o OMV adotou algumas estratégias, tal como apresentar as vulnerabilidades encontradas no levantamento de informações, como a

⁶ Disponível em: <https://bvsmis.saude.gov.br/bvsmis/publicacoes/mapa_da_violencia_baixa1.pdf>

⁷ Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/>>

subnotificação dos dados e a elaboração de painéis de indicadores no intuito de simplificar a visualização dos dados.

Pôde-se identificar também os pontos positivos e negativos na decisão de criar o OMV como uma unidade administrativa. Entre os pontos positivos está o fato de o Observatório não estar sujeito aos altos e baixos do processo legislativo-político, diferente da CMCVM, que acompanha o momento político. A propósito, a instalação da comissão não ocorre desde a última troca de presidência em 2020, devido ao estado de calamidade pública causado pela pandemia de COVID-19.

Por outro lado, estando inserido na estrutura administrativa, o OMV perde o contato com a atuação parlamentar propriamente dita e, conseqüentemente, dificulta o alcance de um dos seus objetivos principais – subsidiar a atuação parlamentar com os dados e conteúdos gerados. Dessa forma, o OMV precisa suprir essa falta de interação a partir da atividade legislativa.

Constatou-se também, a partir da interpelação do Entrevistado 1, que a pandemia causada pela COVID-19 não dificultou o acesso à atuação parlamentar, pois a senadora Zenaide Maia (Pros-RN) ficou à frente da CMCVM até março de 2020, o que culminou em uma atuação mais ampla do Observatório na agenda legislativa em conjunto à comissão. No entanto, por conta da mudança na presidência da CMCVM, a qual ocorre de 2 em 2 anos, esta atuação foi enfraquecida, pois a parlamentar já não ocupa mais cargo relacionado ao enfrentamento à violência contra a mulher na Casa Legislativa.

Identificou-se, ainda, que além do subsídio de dados oficiais e públicos referentes à violência contra as mulheres às parlamentares, o Observatório elabora pesquisas, estudos e relatórios que reúnem e sistematizam as estatísticas oficiais relacionadas a esse tipo de violência. O OMV também coordena projetos de pesquisas sobre a prevenção e melhoria das políticas estatais de enfrentamento à violência contra as mulheres e produz diversos materiais que são veiculados no site da casa legislativa⁸. Pode-se influir que esses materiais corroboram para o subsídio da atuação parlamentar.

Um dos principais materiais produzidos pelo OMV é o Painel de Violência contra Mulheres⁹, que reúne diversos dados de 2011 a 2018 sobre a violência contra a mulher, tais como: o número de homicídios de mulheres, hoje já tipificado como feminicídio pelo código penal; as notificações realizadas por órgãos da saúde; o número de boletins de ocorrências registrados; e o número de novos processos relacionados à violência doméstica e familiar

⁸ Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/institucional/omv>>

⁹ Disponível em: <<https://www9.senado.gov.br>>

(OMV, 2019). É possível realizar o cruzamento de todos estes dados de forma dinâmica pelo usuário da plataforma. O Painel utiliza bases de dados de vários órgãos ligados ao combate à violência contra a mulher, como o Sistema de Informação sobre Mortalidade (SIM), o Sistema de Informação de Agravos de Notificação (SINAN), ambos do Ministério da Saúde, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), dados das Secretarias de Segurança Pública estaduais, do Conselho Nacional de Justiça e da Central de Atendimento à Mulher (Ligue 180) criada pela Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres (SNPM).

Outros dois importantes documentos produzidos pelo OMV são os relatórios Panorama da violência contra as mulheres no Brasil: indicadores nacionais e estaduais ¹⁰ em suas duas edições, elaborados nos anos 2016 e 2018, respectivamente. Os dois relatórios foram produzidos a partir dos dados levantados pelo Painel de Violência Contra as Mulheres. Sua primeira edição realizou o diagnóstico da violência e o enfrentamento à violência, por unidade federativa, por meio do número de Unidades Especializadas de Atendimento (UEA) existentes em cada estado e o valor destinado pela União para o enfrentamento à violência. A segunda edição buscou atualizar o cenário da violência doméstica e familiar contra as mulheres.

O relatório Processo de Monitoramento e Avaliação das Políticas de Enfrentamento à Violência contra Mulheres ¹¹ realizado no ciclo 2019/2020 é um dos materiais mais recentes produzido pela Comissão Permanente Mista de Combate à Violência Contra a Mulher (CMCVM) conjuntamente com o OMV. Lançado em 2021, o documento tem o apoio técnico do OMV e do Instituto de Pesquisa DataSenado e busca subsidiar a atuação parlamentar para o aprimoramento dos marcos legais já existentes e para a avaliação das ações dos poderes Executivo e Judiciário.

Outros documentos, como boletim informativo sobre temas emergentes às mulheres¹², pesquisa sobre equidade de gênero das mulheres no esporte¹³, e até mesmo um livro sobre histórias de amor tóxico¹⁴ foram produzidos pelo OMV. Estes documentos tratam de temas

¹⁰ Disponíveis em: <<https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/pdfs/panorama-da-violencia-contra-as-mulheres-no-brasil-indicadores-nacionais-e-estaduais-no-1-2016>> e <<http://www.senado.gov.br/institucional/datasetado/omv/indicadores/relatorios/BR-2018.pdf>>

¹¹ Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/pdfs/avaliacao-permanente-ciclo-2019-2020>>

¹² Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/pdfs/violencia-domestica-em-tempos-de-covid-19>>

¹³ Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/institucional/datasetado/arquivos/mulheres-no-esporte-pesquisa-sobre-equidade-de-genero>>

¹⁴ Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/578068>>

como os 14 anos da Lei Maria da Penha¹⁵, comemorado em agosto de 2020, as Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAMs)¹⁶, que fazem parte da rede de enfrentamento à violência e do aumento do número de mulheres agredidas ao longo dos anos.

A pesquisa Aprofundando o Olhar sobre o Enfrentamento à Violência contra as Mulheres¹⁷ é baseada em entrevistas com atrizes relacionadas ao atendimento de mulheres que se encontram em situação de vulnerabilidade em função da violência suportada. A pesquisa aponta que o acesso a serviços de apoio às mulheres vítimas de violência e campanhas que buscam esclarecer sobre os direitos destas mulheres são pontos muito importantes para que a denúncia seja feita e, assim, o ciclo de violência seja interrompido (OMV/DataSenado, 2018).

A violência doméstica durante a pandemia de COVID-19 também foi tratada em um dos boletins produzidos pelo OMV, o material apresenta dados levantados sobre o aumento da violência e detalha os projetos de lei que deputados e senadores debatiam à época.

Estes documentos são produzidos pelo OMV e ocasionalmente recebem sugestões ou revisões de outras entidades, como a CMCVM ou a PROMUL. Geralmente são elaborados por demanda interna ou para sanar demandas recorrentes como os relatórios produzidos anualmente. A respeito disso, o Entrevistado 1 relatou que dificilmente parlamentares solicitam materiais específicos ao OMV. As demandas que surgem das parlamentares são pontuais, não existe demanda de entregas periódicas. Por outro lado, existe a necessidade de buscar “apadrinhamento” de alguma parlamentar para iniciar os projetos que o OMV pretende desenvolver. Esse apoio é necessário, principalmente, para que o OMV receba o aval de que determinado assunto é de interesse.

Foi observada a duplicação de alguns documentos no site do OMV na aba “Todos os trabalhos do OMV” (figura 1), como a pesquisa sobre a Rede de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres junto às Delegacias Especializadas no Atendimento à Mulher (DEAMs) realizada em 2016, a pesquisa sobre Violência Doméstica e Familiar realizada em 2017, o Panorama da violência contra as mulheres no Brasil: indicadores nacionais e estaduais e a pesquisa qualitativa Aprofundando o Olhar sobre o Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, como mostra a figura 2.

Foi relatado pelo entrevistado 1 que ao longo de sua atuação o OMV percebeu que relatórios mais detalhados e substanciais são fundamentais, mas é essencial produzir outros

¹⁵ Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/pdfs/14-anos-maria-da-penha>>

¹⁶ Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/institucional/datasenado/publicacaodatasenado?id=rede-de-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres-deams>>

¹⁷ Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/institucional/datasenado/arquivos/conhecer-direitos-e-ter-rede-de-apoio-sao-pontos-de-partida-para-denunciar-agressao-e-interromper-ciclo-de-violencia>>

materiais que possam alcançar mais pessoas, grupos e atrizes. Desta forma, passou-se a elaborar boletins de assuntos específicos relacionados à violência contra as mulheres e a produzir vídeos (mensagem visual) educativos juntamente com a TV Senado. Existe também a ideia de se criar uma espécie “OMV *Ted Talks*” o qual ainda não foi definido o formato inicial e produzir vídeos simplificados para veiculação na TV. Foi relatado também que todas as estratégias adotadas pelo Observatório foram aprendizados adquiridos durante o tempo, visto que não existia nenhuma referência específica sobre o formato que deveria ser seguido, iniciou-se a atuação de uma determinada forma, mas foram necessárias algumas mudanças para tentar alcançar os objetivos propostos em sua criação, ao passo que ainda era necessário se manter relevante em relação a produção de conteúdo e garantir espaço na agenda legislativa.

O entrevistado 1 relatou também que a ideia de apresentar o OMV inicialmente como site foi uma estratégia adotada para chamar a atenção do público externo, trazendo, assim, o olhar dos parlamentares para o OMV. Algo incomum, pois foi necessário fazer o caminho inverso ao que geralmente acontece nas instituições – atingir seu interior por ferramentas internas, não externas – porém, já foram adotadas estratégias para mudar este cenário, como a realização de audiências públicas com objetivo de lançar pesquisas realizadas, estreitamento da relação com as entidades parceiras (PROMUL e CMCVM) para que as parlamentares demandem de forma mais específica o OMV e que o corpo institucional do Senado possa entender melhor o trabalho desenvolvido pelo Observatório.

4.2 Observatório da Mulher e entidades parceiras

A fase da formulação da política pública exige que as atrizes sociais envolvidas estejam em sintonia em relação às alternativas e resultados almejados. Corroborando com o que Muller e Surel (2002) dizem sobre a necessidade de flexibilização das relações das atrizes e das estratégias adotadas por elas no desenvolvimento da elaboração das políticas, a respeito do objetivo de apoiar e subsidiar o trabalho das entidades parceiras internas - Procuradoria Especial da Mulher do Senado Federal (PROMUL) e Comissão Permanente Mista de Combate à violência contra a Mulher (CMCVM), foi identificado que essas entidades não só acessam e utilizam os materiais produzidos pelo OMV, mas também estabelecem relação de parceria.

Como foi pontuado pelo entrevistado 1, a relação com essas entidades acima de tudo é necessária para que o OMV foque nos seus trabalhos e não direcione esforços para atividades que não sejam de interesse das atrizes políticas, que são quem realmente possuem legitimidade para atuar politicamente no combate à violência contra a mulher. Por outro lado, essa relação

depende do momento político que as outras entidades estejam passando, já que o OMV está situado na estrutura administrativa do órgão enquanto a CMCVM e a PROMUL fazem parte do corpo legislativo do Senado. Nas palavras do entrevistado 1,

É uma relação muito importante tanto para nós, quanto pra elas, mas não é uma relação muito fácil pelas diferenças de realidade e de dinâmica, mas todo mundo tenta fazer com que dê certo, tanto quem trabalha na assessoria técnica da CMCVM, quanto quem trabalha na assessoria técnica da PROMUL, mas é uma relação que está sujeita aos fluxos políticos (informação verbal).¹⁸

Ademais, foi possível identificar que os materiais produzidos pelo OMV são utilizados pelas parlamentares em discursos e debates sobre o combate à violência contra as mulheres no parlamento. Segundo a entrevistada 6,

Os levantamentos do Observatório, assim como os resultados das pesquisas sobre violência doméstica do Instituto DataSenado, são usados por nós parlamentares em falas no plenário e nos debates da Comissão Mista de Combate à Violência contra a Mulher. A equipe do Observatório sempre colaborava com a equipe da CMCVM (informação verbal).¹⁹

Durante as entrevistas pôde-se identificar que apesar de o OMV ser o responsável técnico sobre os documentos/produtos desenvolvidos, as conversas e ideias propostas pelas entidades parceiras internas são muito importantes para a confecção dos materiais produzidos.

De acordo com a entrevistada 7, pretende-se estreitar cada vez mais a relação com essas entidades, fazendo com que o OMV trabalhe a partir das necessidades e demandas da PROMUL e da CMCVM. Como relatado na entrevista, após a troca de coordenadoria, foi realizada a primeira reunião com a coordenadora da PROMUL para tratar do trabalho que será desenvolvido conjuntamente com o OMV. A entrevistada pôde identificar que ambas estão alinhadas no que diz respeito ao trabalho conjunto das entidades e que a ideia nessa nova gestão é manter aproximação com todas as estruturas que trabalham com tema da violência contra as mulheres no Congresso Nacional (CN). Até o momento do fechamento da pesquisa não havia acontecido a reunião entre a CMCVM e o OMV.

Em razão do site do OMV possuir a aba “Parceiros” (figura 3), na qual consta o nome de instituições ligadas à temática da violência, por esse motivo tentou-se averiguar durante a pesquisa se o OMV mantinha algum tipo de relação com outras entidades fora do Senado Federal, como por exemplo a Secretaria da Mulher da Câmara dos Deputados (SM/CD) e Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Assim, foi identificado, a partir do relato do Entrevistado 1, que a relação entre OMV e Secretaria da Mulher da CD é muito distante, tanto com a

¹⁸ OMV, Ex-coordenador do. **Entrevista I.** [out. 2021]. Entrevistadora: Hellena Souza Silvestre. Brasília, 2021. 1 arquivo .mp4 (90 min).

¹⁹ PROMUL, Ex-presidente da. **Entrevista VI.** [out. 2021]. Entrevistadora: Hellena Souza Silvestre. Brasília, 2021. 4 arquivos .mp3 (3 min).

Secretaria quanto com todo o trabalho sobre a temática desenvolvido na Câmara, apesar de já ter existido um contato anterior à pandemia de COVID-19 mediado pela PROMUL. O Entrevistado 1 relatou que OMV tem interesse em estreitar essa relação para que as entidades possam trabalhar em conjunto.

Corroborando com o que o entrevistado 1 interpelou, a entrevistada 7 indicou que com a nova gestão do OMV pretende-se estreitar a relação com a Secretaria da mulher da CD e para tanto, foi feito levantamento de todas as entidades que trabalham com o tema da violência contra as mulheres no CN para que se tenha uma visão geral dos possíveis parceiros do OMV.

Por outro lado, a relação de parceria com o CNJ se desenvolveu de forma positiva a partir do subsídio de dados que o Conselho fornecia ao OMV. Esse fornecimento de dados acontecia de forma informal (o contato era feito com um servidor específico), como relatado pelo Entrevistado 1, o que dificultava o acesso às bases de dados. Em contrapartida, com a mudança de coordenadoria do OMV, a solicitação desses dados passou a ser feita de maneira mais formal. Como relatado pela entrevistada 7, o OMV em parceria com a PROMUL, redigiu um requerimento de informação, solicitando que os dados do CNJ sejam enviados anualmente ao Senado. Esse requerimento seria enviado pela Comissão de Direitos Humanos do SF (CDH) ao Ministério da Justiça (MJ), mas não foi possível confirmar a informação devido o tempo hábil da pesquisa. A entrevistada 7, acrescentou ainda, que se pretende, futuramente, firmar um acordo de cooperação técnica com o MJ para o envio desses dados, fazendo assim com que esse processo seja institucionalizado.

Outras entidades aparecem como parceiras do Observatório (Figura 4), mas foi constatado que os nomes das entidades estão na plataforma por mera formalidade, pois como relatado pelo entrevistado 1, pretendia-se manter uma parceria com as entidades externas no início da implementação do OMV, mas isso não ocorreu. A relação mais próxima talvez seja com o Instituto Patrícia Galvão, mas de forma pontual.

Corroborando com o que Secchi (2013) diz a respeito da fase de levantamento de alternativas para a formulação de políticas públicas, os pontos identificados sobre a relação de parceria entre as entidades ligadas ao OMV confirmam que um objetivo mútuo traçado por atores sociais diferentes pode ser alcançado de diversas formas, não sendo necessário que somente um caminho seja adotado. O OMV e as entidades parceiras que se comprometem a desenvolver estratégias para enfrentar a violência contra a mulher no âmbito legislativo tem funcionado bem e trazido bons resultados para a atuação parlamentar.

4.3 Influência do Observatório na formulação de Políticas Públicas

Segundo Muller e Surel (2002), o repertório de ação e os recursos que as atrizes detêm são essenciais para que elas exerçam o poder de influenciadoras na tomada de decisões da produção de políticas públicas. A partir disso, foi perceptível ao longo desta pesquisa que o OMV atua, de certa forma, na influência de formulação de políticas públicas voltadas à violência contra a mulher ou nas ações de implementação e avaliação dessas políticas, uma vez que essa influência ocorre por meio do subsídio de informações e dados para as parlamentares utilizarem na atuação parlamentar ou na discussão do tema nas casas legislativas, a exemplo das diversas audiências públicas realizadas.

Segundo a entrevistada 6:

O Observatório ajuda muito no cumprimento das duas principais tarefas do parlamento. A primeira é legislar, ou seja, fazer boas leis e no caso específico é aperfeiçoar a legislação para combate à violência doméstica. A segunda tarefa é fiscalizar as políticas públicas. Quando o Observatório organiza os dados sobre o cumprimento dessas políticas e sobre as dificuldades que enfrentamos para colocar em prática a proteção à mulher, ele já está ajudando as parlamentares a legislar e fiscalizar o poder público (informação verbal).²⁰

Para a referida entrevistada, o maior exemplo de que esse subsídio de dados é importante para a atuação parlamentar foi a elaboração do Relatório de Processo de Monitoramento e Avaliação das Políticas de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres no ciclo de 2019-2020, com ele pode-se identificar que é necessário manter sempre atualizados os dados sobre a violência contra as mulheres para que as tomadoras de decisão (parlamentares) possam atuar em seu enfrentamento dentro e fora do parlamento. Segundo ela, com esses dados as atrizes podem pensar políticas públicas que aperfeiçoem a rede de proteção à mulher o que é importante não só para o legislativo, mas também para o executivo e para a sociedade como um todo.

Ademais, identificou-se que geralmente acontecem audiências públicas sempre que o OMV lança alguma pesquisa significativa para debater os dados levantados com especialistas e atrizes sociais da temática. Como exemplo, a audiência pública²¹ da Comissão de Direitos Humanos (CDH) destinada a debater os dados levantados pela Pesquisa de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher lançada em 2021. A audiência pública foi resultado do requerimento da senadora Leila Barros (Cidadania-DF), atual procuradora da Procuradoria da Mulher do SF,

²⁰ PROMUL, Ex-presidente da. **Entrevista VI**. [out. 2021]. Entrevistadora: Hellena Souza Silvestre. Brasília, 2021. 4 arquivos .mp3 (3 min).

²¹ Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=dkwHdMWixuY>>

e ocorreu no período em que se realiza a Campanha Mundial dos 16 Dias de Ativismo pelo Fim da Violência contra as Mulheres (de 25 de novembro a 11 de dezembro).

Capella (2018) diz que a forma como o problema público é definido na fase da agenda e como as atrizes políticas o compreendem darão possibilidade de orientar as discussões em torno das escolhas no momento da tomada de decisão e influenciará as ações quanto à implementação e avaliação das políticas. Com isso, é inegável o fato de que o problema público da violência contra a mulher esteja inserido na agenda pública governamental, a questão pontuada ao longo desta pesquisa é sobre como as tomadoras de decisão estão utilizando os recursos disponíveis e se estão utilizando.

O OMV se mostra um importante ator no que diz respeito ao levantamento de informações para subsidiar a atuação parlamentar, fazendo com que o leque de alternativas seja cada vez maior para tentar solucionar este problema, pois como Capella (2018, p.20) pontua “localizar as causas de um problema representa um recurso para o desenvolvimento posterior de alternativas para ação governamental que procurarão neutralizar o problema, modificá-lo ou mesmo eliminá-lo”.

4.4 Análise e discussão

A análise da atuação do OMV permite que seja observado como a evolução das políticas direcionadas ao combate à violência contra as mulheres se deu durante as décadas, pois a implementação do Observatório foi e continua sendo mais um marco para o enfrentamento a essa violência. O Observatório está situado em uma estrutura privilegiada no que diz respeito às decisões políticas que podem ser tomadas no Brasil, o que o permite estar inserido na agenda política e fazer parte da elaboração de análises sobre o tema.

O Observatório contribui e influencia na formulação de políticas destinadas às mulheres. Mesmo que essa influência seja considerada indireta pelo entrevistado 1, é perceptível, a partir das falas das entrevistadas 4, 5 e 6, o papel essencial que o OMV desenvolve na construção de alternativas para solucionar o problema público da violência contra as mulheres. Todas as entrevistadas, de forma unânime, assim como o entrevistado 1, consideraram a importância e a relevância do OMV como fundamentais para atuação das parlamentares no Senado, bem como para o esclarecimento da população em relação ao tema da violência contra as mulheres.

Como corroborado pela entrevistada 4, a importância do OMV se dá

Primeiramente, pela memória, um órgão como este assume a função de ser a memória histórica e social desse problema que é a violência contra a mulher. O que o Observatório tem feito nesses últimos anos é um trabalho seríssimo de coleta e processamento de dados, criando um material de altíssima qualidade que registra os diferentes momentos e tendências desse fenômeno, auxiliando nas análises comparativas que podem e poderão ser feitas futuramente. O segundo ponto seria o da visibilidade, pois é importante que se dê a devida atenção à questão do enfrentamento à violência contra a mulher e OMV se propõe a observar e divulgar informações sobre o tema (informação verbal).²²

Nas palavras da entrevistada 5,

No começo, tendo uma visão de fora, a gente vê o legislativo como legislador e o que parecia era que a criação do OMV estava fugindo das competências atribuídas à Casa. Um órgão destinado a levantar dados em relação à violência contra as mulheres parecia não ser função do legislativo, mas já tínhamos a figura do DataSenado que fazia o levantamento de dados gerais e quando o Observatório veio para fazer esse recorte e focar nesse tipo de violência, depois de conhecer e entender, nós achamos muito válido e de suma importância (informação verbal).²³

Ademais, é possível identificar a contribuição do Observatório para a área acadêmica, para os movimentos sociais e para a sociedade como um todo a partir do trabalho que é desenvolvido. O OMV elabora materiais de qualidade destinados a todas que queiram e se proponham a entender, estudar e/ou colaborar com o debate sobre a violência contra as mulheres.

No tocante às dificuldades observadas ao longo desta pesquisa, destaca-se a falta de acesso do OMV às parlamentares que atuam no combate à violência contra a mulher no parlamento. Esse acesso é dado por intermédio da Procuradoria da Mulher e da Comissão Mista de Combate à Violência contra a Mulher, fazendo com que o OMV não influencie de forma direta a tomada de decisão sobre as políticas públicas desenvolvidas no Senado Federal. Essa percepção é importante, pois talvez o OMV realmente não tenha que desenvolver essa influência direta, visto que as atrizes políticas que possuem legitimidade para tomar decisões mais precisas e diretas são as parlamentares eleitas.

Outro ponto observado, é a dificuldade que o OMV tem em traçar estratégias de atuação para além dos materiais produzidos, pois após a finalização dos levantamentos de dados/informações o Observatório não tem o poder de determinar o que deve ou não ser feito para solucionar os problemas identificados. Isso depende das atrizes políticas que decidem se serão desenvolvidas estratégias para mitigar os problemas encontrados nos relatórios e levantamentos ou não.

²² CMCVM, Secretária da. **Entrevista IV**. [set. 2021]. Entrevistadora: Hellena Souza Silvestre. Brasília, 2021. 1 arquivo .mp4 (56 min).

²³ PROMUL, Coordenadora da. **Entrevista V**. [out. 2021]. Entrevistadora: Hellena Souza Silvestre. Brasília, 2021. 1 arquivo .mp3 (43 min).

Observou-se também, que não existe a compilação de todos os dados levantados pelo OMV no site da instituição, o que dificulta a visualização do público sobre o trabalho que o Observatório desenvolve.

5 Considerações Finais

Esta pesquisa se propôs a analisar a atuação do Observatório da Mulher Contra a Violência do Senado Federal e como se dá o subsídio à formulação de políticas públicas às atrizes políticas que trabalham com o tema. A análise partiu dos objetivos pelos quais o OMV foi criado em 2016 e pelo trabalho desenvolvido durante os seis (6) anos de sua atuação. Buscou-se também, entender como é relação do Observatório com outras entidades que atuam no enfrentamento à violência contra as mulheres.

Foi possível identificar a relevância e a simbologia que é ter na estrutura institucional do Senado Federal um observatório destinado a avaliar e monitorar as políticas de enfrentamento à violência contra a mulher. Considerando que há poucas décadas as mulheres não possuíam nem mesmo o direito ao voto, todas as ações afirmativas destinadas a mitigar esse problema público são de suma importância. Além de monitorar e avaliar as políticas públicas sobre o tema, foi possível perceber a influência que o Observatório tem no que diz respeito à produção de materiais relevantes para acrescentar ao debate de discussões dentro do parlamento.

Outro ponto importante foi o período atípico ocasionado pela pandemia de COVID-19, pois, diferente de outras entidades, o OMV conseguiu desenvolver bem suas atividades e até mesmo expandir o campo de atuação por conta do distanciamento social, visto que a mensagem transmitida precisou tomar nova forma para que chegasse ao público almejado. Outras questões foram consideradas positivas, como a possibilidade de se reunir de forma remota com as diversas atrizes envolvidas com o tema no país.

Os resultados da pesquisa apontaram para algumas dificuldades no que diz respeito à definição de estratégia para subsidiar a CMCVM e a PROMUL com informações sobre a violência contra a mulheres. Além disso, foi percebido que falta uma catalogação mais detalhada das realizações do Observatório. Diante disso, este relatório sugere algumas recomendações. São elas: (1) Realizar oficinas de forma periódica para definir o planejamento do Observatório, incluindo estratégias para subsidiar a CMCVM e a PROMUL, além de estratégias para melhorar a própria atuação do OMV, como traçar metas e objetivos. (2)

Elaborar relatórios de atividades semestrais para que seja feito um levantamento do que o OMV produz e desenvolve. Assim, tanto os responsáveis pela atuação do Observatório, quanto o público externo poderão visualizar de forma mais clara o que o OMV produz e desenvolve.

6 Referências

- ANGELO, Lucio A. J. **Da Transparência à *Accountability* Societal: uma Investigação Conceitual e Dimensional**. Fortaleza: ANPSD/EnAPG, 2019.
- ARAÚJO, M. F. **Violência e abuso sexual na família**. *Psicologia em Estudo*, Maringá, v. 7, n. 2, p. 3-11, jul./dez. 2002.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BOSSI, Alexandre; SAGER, Ian. **Observatórios sociais: O poder do cidadão**. In: Anais do Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas v.2, n. 2, 2017.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.
- BRASIL. **Lei Maria da Penha**. Lei no 11.340, de 7 de agosto de 2006.
- _____. **Lei do Feminicídio**. Lei no 13.104, de 9 de março de 2015.
- BUENO, Samira; BOHNENBERGER, Mariana. Sobral, Isabela. **A violência contra meninas e mulheres no ano pandêmico**. In Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2021. Disponível em <<https://forumseguranca.org.br/anuario-brasileiro-seguranca-publica/>>. Acesso em 16/04/2022.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Lei Maria da Penha completa 15 anos; quase 200 propostas em análise na Câmara visam alterá-la. Brasília, 2021**. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/790652-lei-maria-da-penha-completa-15-anos-quase-200-propostas-em-analise-na-camara-visam-altera-la/#:~:text=Diante%20da%20falta%20de%20medidas,lei%20foi%20aprovada%20pelos%20parlamentares>>.
- CAMPOS, Carmen Hein de. **CPMI da Violência contra a Mulher e a Implementação da Lei Maria da Penha**. Florianópolis, 2015.
- CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formulação de Políticas Públicas**. Editora: Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), 2018.
- CELLARD, André et al. **A análise documental**. In: A pesquisa qualitativa: Enfoques epistemológicos e metodológicos. Editora Vozes: Petrópolis, 2008.

CERQUEIRA, Daniel et al. **Atlas da Violência 2021** – São Paulo: FBSP, 2021. Disponível em < <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/arquivos/artigos/1375-atlasdaviolencia2021completo.pdf> >. Acesso em 16/04/2022.

CMCVM, Secretária da. **Entrevista IV**. [set. 2021]. Entrevistadora: Hellena Souza Silvestre. Brasília, 2021. 1 arquivo .mp4 (56 min).

FILGUEIRAS, Fernando. **Além da transparência: Accountability e política da publicidade**. Lua Nova, São Paulo, p. 65-94, 2011.

GROSSI, Miriam Pillar. **Novas/velhas violências contra a mulher no Brasil**. In: Revista Estudos Feministas. 1994.

HOWLETT et al., Michael. **"Introdução: por que estudar política pública?"**. In: _____. Política Pública: seus ciclos e subsistemas. Rio de Janeiro: Elsevier Editora, 2013.

INSTITUTO PATRÍCIA GALVÃO. **Dossiê sobre Violência contra as Mulheres – Violência doméstica e familiar**. Disponível em: < <https://dossies.agenciapatriciagalvao.org.br/violencia/violencias/violencia-domestica-e-familiar-contras-as-mulheres/> > Acesso em 16/04/2022.

LAFFIN, Maria Hermínia L. F.; VIGANO, Samira de M. Maia. **Mulheres, Políticas Públicas e Combate à Violência de Gênero**. 2019.

MULLER, Pierre.; SUREL, Yves. **A análise das políticas públicas**. Pelotas: Educad, 2002.

O'DONNELL, Guillermo. **Accountability horizontal e novas poliarquias**. Lua Nova, n. 44, 1998, pp. 27-52.

OMV, Ex-coordenador do. **Entrevista I**. [out. 2021]. Entrevistadora: Hellena Souza Silvestre. Brasília, 2021. 1 arquivo .mp4 (90 min).

ONU. **Declaração sobre Eliminação da Violência contra as Mulheres**. 1993.

PERUZZOTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. **Controlando la Política: Ciudadanos y Medios em las Nuevas Democracias Latinoamericanas**. Buenos Aires: Editorial, 2002.

PROMUL, Coordenadora da. **Entrevista V**. [out. 2021]. Entrevistadora: Hellena Souza Silvestre. Brasília, 2021. 1 arquivo .mp3 (43 min).

PROMUL, Ex-presidente da. **Entrevista VI**. [out. 2021]. Entrevistadora: Hellena Souza Silvestre. Brasília, 2021. 4 arquivos .mp3 (3 min).

SECRETARIA DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES (SPM). **Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra a mulher**. Brasília, 2011.

SECRETARIA DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES (SPM). **Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra a mulher**. Brasília, 2011

SENADO FEDERAL. **Cartilha de Assédio moral e sexual no trabalho**. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/institucional/procuradoria/proc-publicacoes/cartilha-assedio-moral-e-sexual-no-trabalho>>. Acesso em 05/04/2022.

SENADO FEDERAL. **Relatório Final - Comissão Parlamentar Mista de Inquérito da Violência Contra a Mulher**. Brasília, 2013.

SENADO FEDERAL. **Resolução nº 7 de março, de 2016**. Brasília, 2016. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/norma/561450/publicacao/16418170>>. Acesso em 30/04/2022.

WASELFISZ, Julio Jacobo. **Mapa da Violência 2016: Homicídios por armas de fogo no Brasil**. Fracso Brasil, 2016.

7 Apêndices

Apêndice A – Roteiro de entrevista com o ex-coordenador do Observatório da Mulher Contra a Violência do Senado Federal

1. De que forma as ações do OMV se inspiram na Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as mulheres?
2. O OMV tem conseguido realizar seus objetivos?
3. Como se dá o processo de captação dos dados utilizados para a elaboração dos conteúdos produzidos pelo OMV?
4. Como são elaborados os documentos produzidos pelo OMV conjuntamente com outros setores?
5. Como é a relação entre o OMV, PROMUL e a CMCVM?
6. Como é a relação entre o OMV e a Secretaria da Mulher da Câmara dos Deputados?
7. Como é a relação do OMV com seus outros parceiros (Compromisso e atitude, CNJ, Instituto Patrícia Galvão)?
8. Você tem informações sobre outros setores/órgãos utilizarem os dados produzidos pelo OMV?
9. Ao longo da história do Observatório, houve a formulação de alguma política pública subsidiada com os dados produzidos? Se sim, poderia citar quais?
10. Como o OMV poderia atuar para ajudar a subsidiar a formulação de políticas públicas?
11. Para você, qual a importância de um órgão como o OMV inserido na estrutura de uma casa legislativa?

Apêndice B – Roteiro de entrevista com a servidora comissionada da área de psicologia do Observatório da Mulher Contra a Violência do Senado Federal

1. O OMV tem conseguido realizar seus objetivos?
2. Para você, qual a importância de um órgão como o OMV inserido na estrutura de uma casa legislativa?
3. Ao longo da história do Observatório, houve a formulação de alguma política pública subsidiada com os dados produzidos? Se sim, poderia citar quais?

4. Como o OMV poderia atuar para ajudar a subsidiar a formulação de políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres mais efetivas?

Apêndice C – Roteiro de entrevista com a servidora efetiva da área de comunicação social do Observatório da Mulher Contra a Violência do Senado Federal

1. O OMV tem conseguido realizar seus objetivos?
2. Como são elaborados os documentos produzidos pelo OMV conjuntamente com outros setores?
3. Quais são as maiores dificuldades enfrentadas pelo o OMV em relação à comunicação com os parlamentares?
4. Quais são as estratégias utilizadas pelo OMV para divulgar internamente os conteúdos produzidos?
5. Para você, qual a importância de um órgão como o OMV inserido na estrutura de uma casa legislativa?
6. Ao longo da história do Observatório, houve a formulação de alguma política pública subsidiada com os dados produzidos? Se sim, poderia citar quais?
7. Como o OMV poderia atuar para ajudar a subsidiar a formulação de políticas públicas?

Apêndice D – Roteiro de entrevista com a secretária da Comissão Permanente Mista de Combate à Violência contra a Mulher

1. Como são elaborados os documentos produzidos pelo OMV conjuntamente com a CMCVM?
2. Além dos documentos produzidos em conjunto com o OMV, a CMCVM acessa outros conteúdos elaborados pelo Observatório? De que forma?
3. Como é a relação de parceria entre o OMV e a CMCVM?
4. A CMCVM utiliza ou já utilizou os dados produzidos pelo OMV para formulação de alguma proposta de política pública de enfrentamento à violência contra as mulheres?
5. A atuação da CMCVM é influenciada pelas diretrizes estabelecidas pela Política Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres?
6. Para você, qual a importância de um órgão como o OMV inserido na estrutura de uma casa legislativa?

7. Qual a expectativa de instalação da CMCVM neste ano? Após a instalação, pretende-se manter o contato próximo ao OMV?

Apêndice E – Roteiro de entrevista com a coordenadora da Procuradoria Especial da Mulher do Senado Federal

1. Antes de ser coordenadora da procuradoria Especial da Mulher, a senhora conhecia o trabalho realizado pelo OMV?
2. Como é a relação de parceria entre o OMV e a PROMUL?
3. Como são elaborados os documentos produzidos pelo OMV conjuntamente com a PROMUL?
4. Além dos documentos produzidos em conjunto com o OMV, a PROMUL acessa outros conteúdos elaborados pelo Observatório? De que forma?
5. A atuação da PROMUL é influenciada pelas diretrizes estabelecidas pela Políticas Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres?
6. Para a senhora, os dados produzidos pelo OMV são importantes para subsidiar a atuação das parlamentares na elaboração de propostas de formulação de políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres?
7. A PROMUL utiliza ou já utilizou os dados produzidos pelo OMV para formulação de alguma proposta de política pública de enfrentamento à violência contra as mulheres? Se sim, a senhora pode citar algumas delas?
8. Quais são as expectativas em relação a atuação da PROMUL neste 2º semestre de 2021 e no ano de 2021? Pretende-se ter um contato maior com o OMV?
9. Para a senhora, qual a importância de um órgão como o OMV inserido na estrutura de uma casa legislativa?

Apêndice F – Roteiro de entrevista com a ex-presidenta da Comissão Permanente Mista de Combate à Violência contra a Mulher

1. Durante sua atuação como presidente da CMCVM, a comissão utilizava os dados produzidos pelo OMV para elaboração de propostas de políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres? Se sim, a senhora pode descrever alguma delas?

2. Para a senhora, os dados produzidos pelo OMV são importantes para subsidiar a atuação das parlamentares em relação a elaboração de propostas de formulação de políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres?
3. Como era a relação entre CMCVM e o OMV durante seu comando à frente da comissão?
4. Para a senhora, qual a importância de um órgão como o OMV inserido na estrutura de uma casa legislativa?

Apêndice G – Roteiro de entrevista com a coordenadora do Observatório da Mulher Contra a Violência do Senado Federal

1. O OMV continuará se inspirando na Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as mulheres?
2. Você acredita que nessa nova fase do OMV, ele conseguirá realizar seus objetivos?
3. Há pretensão de mudar a forma de captação dos dados utilizados para a elaboração dos conteúdos produzidos pelo OMV?
4. Como serão elaborados os documentos produzidos pelo OMV conjuntamente com outros setores?
5. Como está a relação entre o OMV, PROMUL e a CMCVM?
6. Existe a pretensão de estreitar a relação entre o OMV e a Secretaria da Mulher da Câmara dos Deputados?
7. Pretende-se angariar novos parceiros para o OMV? (Compromisso e atitude, CNJ, Instituto Patrícia Galvão)?
8. Pretende-se divulgar as informações produzidas pelo OMV para que outros setores/órgãos os utilizem?
9. Como o OMV pretende atuar no subsídio à formulação de políticas públicas no Senado federal?
10. Para você, qual a importância de um órgão como o OMV inserido na estrutura de uma casa legislativa?

8 Anexos

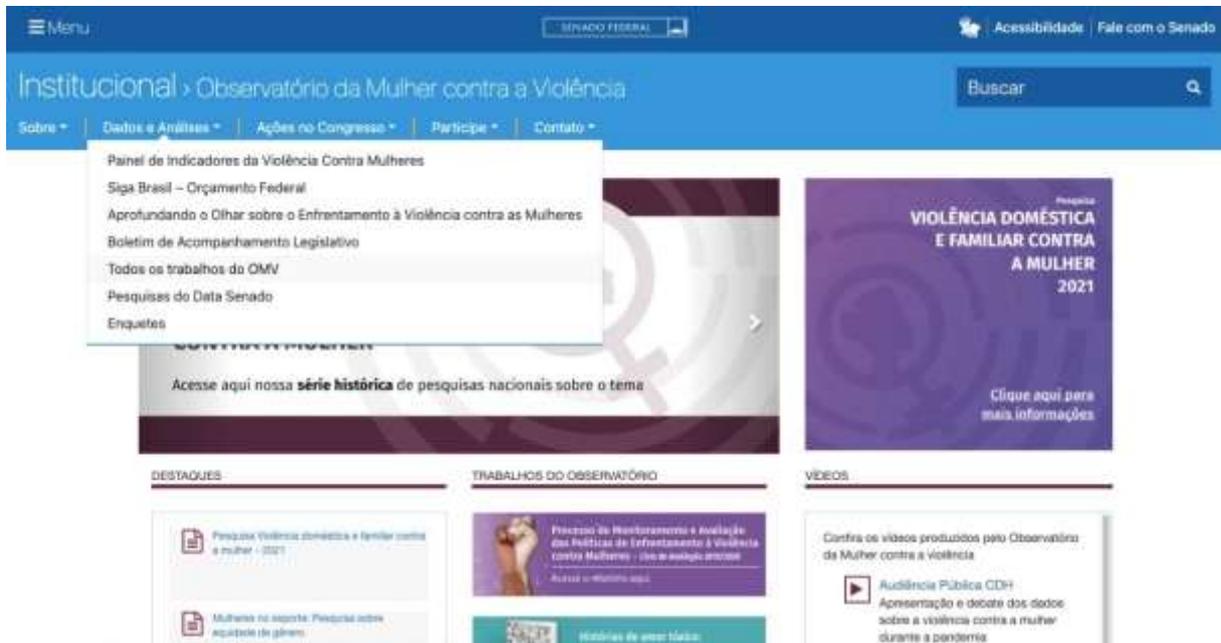


Figura 1 - Homepage do OMV

Fonte: <https://www12.senado.leg.br/institucional/omv>

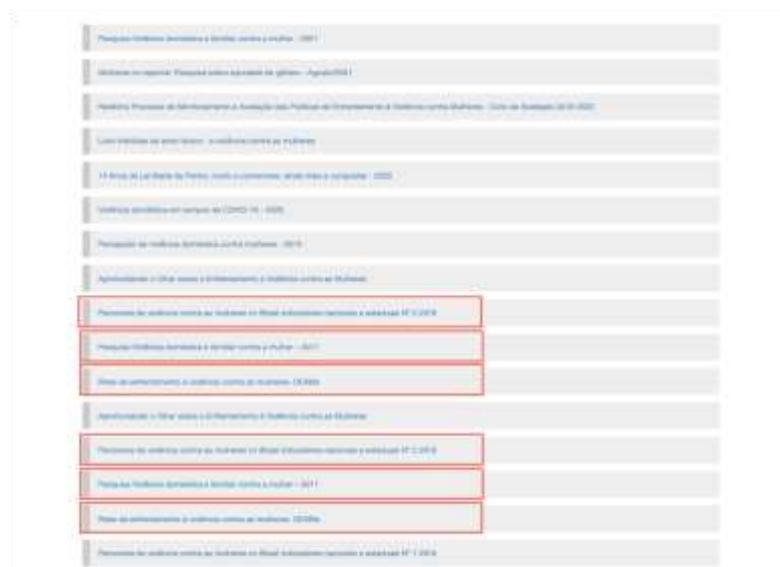


Figura 2 - Todos os trabalhos do OMV

Fonte: <https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/menu/pesquisas/todos-os-trabalhos-do-omvs>



Figura 3 - Homepage OMV - Parceiros

Fonte: <https://www12.senado.leg.br/institucional/omv>

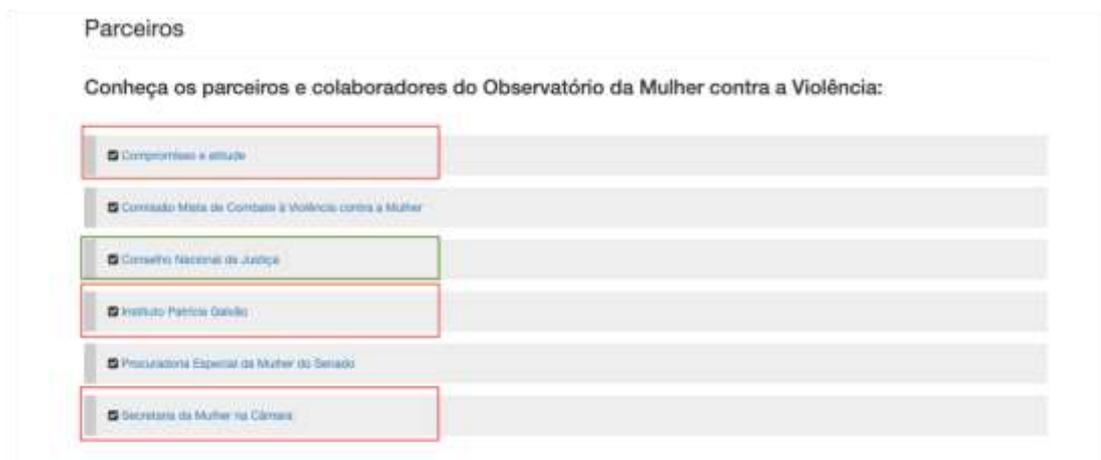


Figura 4 - Parceiros do OMV

Fonte: <https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/menu/sobre/parceiros>