

# INOVAÇÃO SOCIAL NA SUPERAÇÃO DA VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA A MULHER MEDIANTE SUPORTE DE POLÍTICAS PÚBLICAS INTEGRADAS

Social Innovation in Overcoming Domestic and Family Violence Against Women by the Support of Integrated Public Policies

Cleonice Alexandre Le Bourlegat\*  
 Maria Angélica Biroli Ferreira da Silva\*\*  
 Pedro Pereira Borges\*\*\*

**Resumo:** O objetivo deste trabalho é identificar a contextualização histórica mundial e nacional de conquistas relacionadas à superação da violência doméstica e familiar contra a mulher, até a promulgação da Lei da Penha e, a partir dela as políticas públicas formuladas em âmbito federal para serem operacionalizadas de forma integrada em níveis locais, com disseminação dos impactos positivos numa perspectiva multinível.

**Palavras-chave:** inovação social, violência contra a mulher, política pública integrada, desenvolvimento local.

**Abstract:** The objective of this work is to identify the historical contextualization of world and national achievements related to overcoming domestic and family violence against the woman, until the promulgation of the Penha Law and, from it, the public policies formulated at the federal level to be operated in an integrated manner at local levels, with dissemination of positive impacts in a multilevel perspective.

**Keywords:** social innovation, violence against women, integrated public policy, local development.

## Introdução

Na atual complexidade vivida por um mundo cada vez mais conectado e de fluxos rápidos, a inovação por meio das redes de interação tem se constituído no grande motor de transformação em direção a novas condições desejadas, sejam na dimensão econômica, social ou ambiental.

A inovação social refere-se, de modo particular, ao processo de inovação relacionado à solução de problemas sociais por um determinado grupo social ou sociedade. A violência doméstica e familiar contra a mulher tem se manifestado como um problema social que afeta praticamente toda humanidade, considerado pela ONU uma das principais formas de violação de direitos humanos, com impactos, não

\* Doutora em Geografia (Desenvolvimento Regional). Professora do Programa de Mestrado e Doutorado em Desenvolvimento Local – UCDB-Campo Grande/MS. E-mail: cleonice@lebourlegat.net.

\*\* Doutoranda em Desenvolvimento Local – UCDB-Campo Grande/MS, Professora Adjunta do Curso de Direito da UFMS-CPAN. Bolsista Capes. E-mail: angelica.ferreira@ufms.br.

\*\*\* Doutor em Ciências Sociais, Pesquisador e Professor do Programa de Mestrado e Doutorado em Desenvolvimento Local – UCDB-Campo Grande/MS. E-mail: pobojar@ucdb.br.

só sociais, como econômicos, tendo se constituído em parte significativa das questões jurídicas enfrentadas no Brasil.

As iniciativas de desenvolvimento, por meio de coletividades locais que atuam em rede, vêm sendo apontadas como um dos caminhos mais efetivos, na busca de soluções de problemas capazes de atender às necessidades específicas vividas em cada contexto na complexidade do mundo. A escala local tem sido considerada por vários estudiosos como aquela de onde partem as práticas de fato inovadoras, mas num processo sistêmico. Tais inovações também podem atingir níveis mais amplos.

Uma das preocupações colocadas neste processo diz respeito ao papel que as políticas públicas federais podem desempenhar no suporte a processos sistêmicos de inovação social, de modo a contribuir para uma transformação da sociedade brasileira.

O presente estudo tem como propósito contribuir na compreensão sistêmica da inovação social na superação da violência doméstica e familiar contra a mulher, que parta de iniciativas locais, mediante suporte de política pública integrada entre si e com atores locais, numa perspectiva multinível.

O objetivo do estudo foi identificar a contextualização histórica mundial e nacional de conquistas da mulher relacionadas à superação da violência doméstica e familiar, até a promulgação da Lei da Penha e, a partir dela as políticas públicas formuladas em âmbito

federal para serem operacionalizadas de forma integrada em níveis locais, com disseminação dos impactos positivos numa perspectiva multinível.

A metodologia partiu de uma revisão bibliográfica dos conceitos previamente selecionados, associada a uma consulta bibliográfica, documental e estatística a respeito do contexto histórico e políticas públicas federais no enfrentamento da violência contra a mulher, assim como do caso específico analisado, a partir de Campo Grande, em Mato Grosso do Sul, envolvendo a Coordenadoria Estadual da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar do Tribunal de Justiça do Mato Grosso do Sul junto à Casa da Mulher Brasileira.

O conteúdo trabalhado, além da introdução e das considerações finais, foi estruturado em quatro partes. A primeira parte foi dedicada ao desvendamento dos principais conceitos utilizados neste estudo. “Materiais e métodos” vieram constituir a segunda parte. Na terceira parte foram apresentados os resultados relativos ao contexto histórico de conquistas mundiais e nacionais em âmbito institucional, assim como das frustrações nos resultados práticos e das iniciativas de políticas públicas integradas e, ainda de como elas se manifestam em Campo Grande/MS. Por fim, na quarta parte, foram feitas as discussões a respeito destes resultados, à luz das teorias selecionadas.

## Inovação social transformadora e a questão da violência contra a mulher

A inovação, por largo tempo, foi objeto de pesquisa das ciências econômicas, mais vinculada a soluções tecnológicas. No entanto, ela vem ganhando cada vez mais espaço em pesquisas atreladas à solução de problemas sociais específicos, complexos e multifacetados, que exigem perspectivas mais interdisciplinares e envolvem várias partes interessadas para uma solução que aponte para novos caminhos (MURRAY; CAULIER-GRICE; MULGAN, 2010; WARNOCK, 2014).

O Centre de Recherche sur les Innovations Sociales (CRISES) define a inovação social como sendo:

Novos arranjos sociais, organizacionais ou institucionais ou mesmo novos produtos ou serviços com um objetivo social explícito resultante, voluntariamente ou não, de uma ação iniciada por um indivíduo ou um grupo de indivíduos para responder a uma aspiração, para atender a uma necessidade, fornecer uma solução para um problema ou aproveitar a oportunidade de ação para modificar as relações sociais, transformar um quadro de ação ou propor novas orientações culturais (CRISES, 2020).

Para Moulaert; Hamdouch e Mehmood (2014), a “inovação social” ainda que tenha emergido espontaneamente nesse novo campo de conhecimento e também por meio de práticas de determinados atores, encontra-se em plena construção

científica como conceito. Segundo estes autores, de um lado, isto pode ser explicado pelo fato de questões sociais estarem emergindo a todo momento, tais como pobreza, exclusão, segregação, privação de oportunidades, sem se conseguir mais encontrar soluções inovadoras para elas junto ao tradicional campo do poder público ou privado. Por outro lado, a forte conexão proporcionada pelas redes de interação vem facilitando novas formas de relações sociais, que favorecem a construção de uma consciência geral e compartilhada a respeito de diferentes naturezas de problemas enfrentados socialmente. Tem sido, portanto, com base nestas novas relações sociais em rede e nas experiências dos necessitados, que determinados grupos de atores vêm procurando promover formas inovadoras para solução de seus problemas, num movimento que brota de baixo para cima (MOULAERT; HAMDOUCH; MEHMOOD, 2014).

Neste particular, Monteiro (2019), chama a atenção para a distinção entre três diferentes formas de abordagem da “inovação social”. Uma delas se integraria ao chamado “paradigma tecnocrático” ou neoliberal, de natureza mais utilitarista, que prioriza competição e novos mercados, seja numa abordagem institucionalista ou voltada ao empreendedorismo social, mas sempre focalizada na finalidade e eficácia de sua ação. A segunda, pautada num “paradigma democrático”, está mais comprometida com processos de transformação social, preocupada em romper com o tradicional modelo de desenvolvimento. É mais centrada em processos, revelados por meio de dinâmicas sociais vinculadas à economia social e solidária, envolvendo maior politização dos espaços territorializados. Por fim, no “terceiro paradigma” busca-se conciliar os dois primeiros em direção a uma abordagem mais holística de inovação social.

Para Monteiro (2019), o terceiro paradigma de natureza holística se distingue por interpretar o conceito de inovação social sempre associado a uma estratégia de desenvolvimento local. Ele é dotado de dois eixos, isto é, um instrumental e outro político. O primeiro, instrumental, diz respeito ao eixo utilizado para maximizar o efeito inovador para gerar impactos às soluções desejadas e que envolve: (1) um conjunto de atividades e serviços inovadores que venham de encontro a uma determinada necessidade social; (2) uma prática de governança local dotada de princípios democráticos capaz de antecipar necessidades e responder corretamente a elas; (3) a valorização das externalidades, ou seja, a perspectiva do impacto e visibilidade externa dos efeitos das ações geradas internamente. Já o eixo político é aquele comprometido com a missão social da estratégia alternativa inovadora e que rompe com o modelo vigente numa lógica *bottom-up*, do qual fazem parte. Neste caso, envolve: (1) um espaço de aprendizagem coletiva com participação direta dos integrantes, em que sejam possíveis a revelação de suas necessida-

des e a coprodução das respostas, diante do atual ambiente de incertezas, num compromisso comum com os resultados; (2) uma missão social; (3) uma visão transformadora.

Mas para se compreender como uma inovação social pode promover uma transformação social de forma sistêmica, é preciso abordá-la de forma mais abrangente, não só em relação a outras dimensões da realidade vivida pelos grupos ou coletividades que a protagonizam, como em relação às escalas que a inovação pode alcançar. Geels (2004, 2005, 2011) avança para esta perspectiva multinível da inovação (micro, meso e macro) na sua teoria das transições sociais. Para ele, a escala local constitui o verdadeiro nicho de práticas inovadoras, mas a transformação sistêmica da sociedade somente ocorre, quando as alterações conseguem abranger os três níveis, reforçando-se mutuamente.

Já Avelino *et al.* (2014) definem a inovação social num processo de interações coevolucionárias específicas, para oferecer respostas efetivas aos desafios propostos. Nesse esforço sistêmico de perspectiva multinível estes autores reconhecem que a transformação social, de fato, é moldada por padrões específicos de interação estabelecidos entre a inovação produzida no local com outros níveis (meso e macro), até atingir todo o sistema societal, promovendo uma grande mudança. A inovação social emerge dos locais (nichos) como novas práticas sociais, construídas por meio de combinações com possibilidade de gerar novas ideias, modelos, regras, relações sociais e / ou produtos. Essa inovação abrange o âmbito do subsistema social, quando na relação estabelecida com este, promove uma mudança estrutural e altera os padrões anteriores de ação, dando origem a um novo regime, por exemplo, relacionado ao bem-estar, à saúde, ao transporte, capaz de transformar uma cidade ou até uma região. Mas também pode atingir as narrativas de mudança, quando afeta discursos, alterando o conjunto de ideias, conceitos, metáforas e/ou histórias predominantes anteriormente. Já o nível macro é envolvido, quando a inovação se transforma em macrotendência capaz de alterar o jogo de interações, seja das regras, dos jogadores ou do campo interativo. Por fim, a inovação social pode se transformar numa grande mudança societal, quando se apresentar como fundamental e persistente em toda a sociedade, superando os subsistemas, para isso requerendo mudanças simultâneas em múltiplas dimensões.

## Desenvolvimento local como estratégia de transformação territorial

O desenvolvimento local, conceito em construção desde o período de reestruturação da economia industrial, nas décadas de 1980 e 1990, também vem rompendo com a visão neoliberal anterior desenvolvimento, como sinônimo de

crescimento linear visto como um fim, para uma abordagem mais processual, de natureza endógena, sistêmica e holística, abrangendo diferentes dimensões e escalas organizativas, priorizando o desenvolvimento na dimensão humana. Ávila (2001, p. 23) lembra que no processo de desenvolvimento local o alvo central é o ser humano, com o propósito de irradiar no seu entorno as mudanças que se fazem necessárias.

De acordo com Arocena (2013), as experiências de auto-organização para práticas democráticas de desenvolvimento produziram a valorização do espaço local, como sendo este o mais apto para este fim. Neste espaço, os atores locais que se engajam em determinadas relações de desenvolvimento por meio de uma estratégia específica, constituem uma sociedade local. Os atores locais, neste caso, podem se referir a indivíduos, grupos ou instituições que estejam inseridos no mesmo sistema de ações em prol da melhoria esperada por todos, sendo considerados ao mesmo tempo, motor e expressão do desenvolvimento local (AROCENA, 2013).

No Brasil, as iniciativas de desenvolvimento local, segundo Campanhola e Graziano da Silva (1999), teriam se manifestado mais especificamente, no momento em que a descentralização das políticas públicas se encontrava em curso, mais especificamente no final do século XX. Desse modo, elas eram vistas como importantes no processo de democratização do país e em prol da melhoria de qualidade de vida da população em geral. Nessa ocasião, os autores salientaram o importante papel exercido por essas iniciativas de desenvolvimento local no processo de reconstrução social, que passara a ocorrer “de baixo para cima”, exigindo a conjugação de uma gama variada de atores, num projeto sintonizado com as condições específicas do local. Também Ávila (2006) reforçou esta característica do desenvolvimento local, de ser um

...processo que considera, respeita e aproveita as peculiaridades (ou modos de ser e agir), a realidade (enquanto complexidade dos contextos social, cultural e mio-ambiental) e as potencialidades (das pessoas e do meio) de cada comunidade localidade (AVILA, 2006, p. 66)

Visto como processo sistêmico, no conjunto da complexidade do mundo em rede, a estratégia de desenvolvimento local foi interpretada por Boisier (1999), como uma propriedade emergente sistêmica, de natureza humanista e construtivista, que precisa ser compreendida numa lógica territorial. Com base nessa lógica, a simultaneidade de ações deflagradas em diferentes locais, em diversas dimensões e escalas da realidade leva à melhor compreensão das transformações deflagradas no sistema como um todo. O desenvolvimento local passa a ser visto, neste caso, no âmbito de um sistema territorial dinâmico, complexo, adaptativo

e sinergizado. A transformação desse sistema territorial depende das diferentes naturezas dos processos emergentes de suas partes componentes, os locais, assim como das relações que as conectam no seu conjunto.

Vidal (2005), como integrante da Organização Internacional do Trabalho (OIT), realçou o papel que o empoderamento dos atores comprometidos com o desenvolvimento local poderia trazer para uma globalização mais justa e humana, numa superação dos desequilíbrios existentes nesse âmbito planetário. Cada lugar se constitui, segundo ele, num sistema complexo da realidade vivida pelas pessoas, de modo que as iniciativas locais de desenvolvimento se apresentam como a melhor maneira, tanto para se responder às necessidades individuais e às particularidades culturais e sociais, como para serem administradas com maior chance de sucesso.

### Políticas públicas no processo de construção local da inovação social: plusificação

No processo complexo de desenvolvimento sistêmico, que permeia diversas dimensões e se expressa numa perspectiva multinível, com ações inovadoras partindo de nichos locais, as ações políticas do Estado nacional, passaram a ganhar novas funções. Entre estas, Pecqueur (2005), chamou atenção para função de exercer o papel de incentivador das iniciativas locais de desenvolvimento, procurando envolver os diversos atores na solução de seus problemas específicos e cooperar nesse processo com eles, de modo a melhorar sua capacidade coletiva de atuar de forma interativa. Mas o autor lembra que essa nova forma de atuação exige um processo de governança em rede e multinível, mediante determinado padrão de regras, que facilitem o diálogo entre o governo e os diversos níveis organizativos.

Nesse novo modo de atuar do Estado, as coletividades locais podem ser envolvidas na construção de políticas públicas. Num processo sistêmico, passa-se a interpretar esse processo interativo, como uma certa horizontalização das políticas que emergem do alto (*top-down*). Wanderley e Borges (2019), chamaram de “plusificação” a este processo de produção da política pública de natureza jurídica-institucional, numa conjunção de ações entre comunidade local e o agente público. Por meio da plusificação, a política pública anteriormente verticalizada pode se horizontalizar, dotando-se de um “*plus*”, ao incorporar necessidades características de diferentes localidades e, ao mesmo tempo permitir a otimização de sua aplicabilidade.

## Violência doméstica e familiar contra a mulher

O termo “violência” oriundo do latim *violentia*, significa “veemência, impetuosidade”, enquanto *violentus* consiste no que “age pela força” e *violare* refere-se a “tratar com brutalidade, desonrar, ultrajar”.

No entanto, conforme afirmam Waiselfisz e Maciel (2003), violência é um termo difícil de ser conceituado, em função especialmente de duas questões. A primeira se refere ao fato de o significado de violência ser histórica e socialmente construído. A segunda, porque o mesmo termo pode-se referir a situações diversas “cada uma respondendo a determinações legais, modos de produção, explicações e efeitos diferentes” (WAISELFIZS; MACIEL, 2003, p. 16). Entre outras, estão a violência, religiosa, racial, bélica, contra a mulher, contra a criança. De todo modo, estes autores a concebem como parte da própria condição humana, podendo se manifestar de formas específicas, em acordo aos arranjos societários de onde emergem. Também notificam que alguns elementos de todos os tipos de violência são consensuais para poder delimitá-la com as seguintes noções: (1) coerção ou força; (2) dano produzido no indivíduo ou grupo social, que pode pertencer a determinada classe ou categoria social, a determinado gênero ou etnia; (3) intervenção física de um indivíduo ou grupo contra a integridade de outro(s) (indivíduo ou grupo) e contra si mesmo; (4) todas as formas de violência verbal, simbólica e institucional. (WAISELFIZS; MACIEL, 2003).

A Organização Mundial da Saúde definiu a violência como sendo:

O uso intencional da força física ou do poder, real ou em ameaça, contra si próprio, contra pessoa, ou contra um grupo ou uma comunidade, que resulte ou tenha grande possibilidade de resultar em lesão, morte, dano psicológico, deficiência de desenvolvimento ou privação (Relatório da OMS, 2002. p.5)

A literatura sobre a violência contra mulheres ganhou maior amplitude, diante do movimento feminista. No contexto brasileiro, segundo Santos e Izumino (2005), ela teria tido destaque no início dos anos 80 do século XX, oportunidade em que ocorreram mudanças sociais e políticas em pleno processo de redemocratização. Um dos principais objetivos dos autores que integraram esse movimento foi não só atribuir maior visibilidade à violência contra as mulheres, como também procurar combatê-la por meio de intervenções sociais, psicológicas e jurídicas (SANTOS; IZUMINO, 2005).

Santos e Izumino (2005) identificaram três correntes teóricas com base nos autores que tentaram definir o fenômeno social da violência contra as mulheres e o posicionamento delas em relação a este fenômeno, nos anos 80 do século XX. Na primeira corrente, da dominação masculina, a violência tem sido concebida

como um fenômeno de anulação da autonomia feminina diante da dominação da mulher pelo homem, mas esta aparece ao mesmo tempo como vítima e cúmplice do processo. Já na segunda corrente, a da dominação do patriarcado, a mulher passou a ser interpretada como sujeito social autônomo, mas vítima do controle social masculino, expressão de uma sociedade patriarcal. Por fim, a terceira corrente foi chamada de relacional, na tentativa de relativizar as duas primeiras correntes, ao conceber a violência contra a mulher como sendo uma forma de comunicação, mas ao mesmo tempo um jogo, do qual ela aparece mais como cúmplice do que vítima.

Na década seguinte, após a implantação da primeira “Delegacia da Mulher” em São Paulo em 1985, quando a categoria gênero foi introduzida nos estudos feministas do país, passaram a preponderar maiores reflexões a respeito da vitimização da mulher, esta considerada como uma “violência de gênero”. O conceito de gênero ganhou destaque na Conferência da Mulher de 1995, favorecendo os avanços da análise da situação da mulher, que vinha sendo baseada no aspecto biológico, para aquela da relação entre homens e mulheres vista como fruto de padrões socioculturais que poderiam sofrer modificações (VIOTTI, 2015).

Nessa nova abordagem, segundo Santos e Izumino (2005), o gênero passou a ser concebido como fruto de construção social do masculino e do feminino, como também uma categoria de análise das relações entre homens e mulheres. Por outro lado, não se abandonou totalmente a noção de patriarcado, ao mesmo tempo em que foram introduzidos estudos enfatizando o exercício de cidadania das mulheres e de suas possibilidades de acesso à justiça. Neste novo enfoque do conceito de gênero, segundo estas autoras, a violência contra a mulher passou a ser mais analisada sob o ângulo da dinâmica das queixas. Isto passara a ocorrer, ao se verificar que a impunidade ainda não havia sido alterada com a presença da delegacia da mulher e que não necessariamente a criminalização fosse desejada pela vítima e agentes do. As autoras ainda citam a relevância do trabalho de Gregori (1993) na tentativa de relativizar o modelo de dominação masculina e vitimização feminina, quando aponta sobre a importância em se analisar cada contexto em que ocorre a violência. Neste sentido, pode-se compreender a dificuldade em se interpretar o fenômeno da violência na atual complexidade do mundo, ao depender do olhar de quem o define e dos diversos contextos em que pode ser analisado, cada um com sua própria singularidade de valores socioculturais.

Teles e Melo (2002) também chamaram atenção para a categoria de gênero utilizada demonstrar e sistematizar as desigualdades culturais entre homem e mulher construídas historicamente, atribuindo-lhes papéis sociais diferenciados, com polos de dominação e submissão. Da mesma forma, Saffioti (2004) considera que a categoria gênero traz uma construção social do masculino e feminino, tendo

como um dos alicerces o domínio do patriarcado, podendo ser analisada do ponto de vista de outras abordagens como as simbólicas. De todo modo, a autora, em diversas outras obras, lembra que por meio delas se regula não só as relações homem-mulher como relações homem-homem e mulher-mulher (SAFFIOTI, 1992; SAFFIOTI; ALMEIDA, 1995; SAFFIOTI, 2004;).

Em âmbito internacional, a “Convenção de Belém do Pará” (1994), afirmou que violência contra a mulher “constitui violação dos direitos humanos e liberdades fundamentais e limita total ou parcialmente a observância, gozo e exercício de tais direitos e liberdades”. Ela foi definida como sendo “qualquer ato ou conduta baseada no gênero, que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto na esfera pública como na esfera privada”. A violência física, sexual ou psicológica abrangida na violência contra a mulher, segundo esta convenção pode ocorrer, nas seguintes condições: (a) no âmbito da família ou unidade doméstica ou em qualquer relação interpessoal, quer o agressor compartilhe, tenha compartilhado, ou não, a sua residência, incluindo-se, entre outras formas, o estupro, maus-tratos e abuso sexual; (b) na comunidade e cometida por qualquer pessoa, incluindo, entre outras formas, o estupro, abuso sexual, tortura, tráfico de mulheres, prostituição forçada, sequestro e assédio sexual no local de trabalho, bem como em instituições educacionais, serviços de saúde ou qualquer outro local; (c) perpetrada ou tolerada pelo Estado ou seus agentes, onde quer que ocorra. (CONVENÇÃO DE BELÉM DO PARÁ, 1994).

## Materiais e métodos

Trata-se de uma pesquisa descritiva, de abordagem sistêmica, que tem como objeto de estudo políticas públicas integradas sobre o enfrentamento da mulher em situação de violência doméstica e familiar, em particular aquelas formuladas e colocadas em prática em Campo Grande/MS, pela Coordenadoria Estadual da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul em parceria com a 3ª. Vara da Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher.

A metodologia partiu de uma revisão bibliográfica dos conceitos previamente selecionados, associada a uma consulta bibliográfica, documental e estatística a respeito do contexto histórico e políticas públicas federais no enfrentamento da violência contra a mulher, assim como do caso específico analisado, a partir de Campo Grande, em Mato Grosso do Sul, envolvendo a Coordenadoria Estadual da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar do Tribunal de Justiça do Mato Grosso do Sul junto à Casa da Mulher Brasileira.

## Contexto histórico de conquistas da mulher na luta contra a violência doméstica e familiar

Em âmbito internacional, os esforços mais incisivos na luta pela violência contra a mulher, conforme bem lembra Pinafi (2007) teriam sido iniciados pela Organização das Nações Unidas (ONU) já na década de 50 do século XX, ao criar a “Comissão de Status da Mulher”, quando se passou a afirmar expressamente os direitos iguais entre homens e mulheres e, ainda na “Declaração Universal dos Direitos Humanos” em que se afirmou sobre todos os direitos e liberdades humanos a serem aplicados igualmente a homens e mulheres, sem distinção de qualquer natureza.

A Convenção sobre a “Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher” de 1979, também conhecida como “Convenção da Mulher”, foi fruto da postulação do movimento de mulheres, na primeira Conferência Mundial sobre a Mulher, realizada no México, em 1975 (PIMENTEL, 2012). Ela trouxe consigo o primeiro tratado internacional que dispôs amplamente sobre os direitos humanos das mulheres, sendo nele propostas duas frentes: (1) a de promover os direitos da mulher na busca da igualdade de gênero; (2) a de reprimir quaisquer discriminações contra as mulheres nos Estados-parte. O Brasil veio aderir às proposições desse tratado em 1984, por meio do Decreto nº 89.460.

Mas foi na “Conferência Mundial de Direitos Humanos de Viena”, de 1993, que se deu maior ênfase aos direitos das mulheres, quando esta questão social passou a ser objeto de atenção específica da ONU.

No âmbito da Organização do Estados Americanos (OEA), este assunto foi tratado numa sessão plenária da Comissão Interamericana de Direitos Humanos de 1994, cuja temática foi “Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra Mulher”, realizada em Belém do Pará. Nesta “Convenção de Belém do Pará”, como ficou conhecida, se considerou a violência contra a mulher uma violação dos direitos humanos e liberdades fundamentais, vista como uma ofensa à dignidade humana e de manifestação histórica das relações de poder desigual entre homem e mulher. Reconhecia-se que este tipo de violência permeava toda a sociedade, independente de classe, raça ou grupo étnico, renda, cultura, nível educacional, idade ou religião e, que, portanto, deveria ser erradicada. A Convenção de Belém do Pará tornou-se uma referência mundial no enfrentamento à violência contra as mulheres, passando a ser dever do Estado, oferecer prevenção, investigação, sanção e reparação as vítimas. No Brasil, os direitos conquistados nesta Convenção passaram a vigorar juridicamente em 1996, a partir do Decreto nº 1973.

A IV Conferência das Nações Unidas sobre a Mulher, sob o título de “Ação para a Igualdade, o Desenvolvimento e a Paz”, realizada em Pequim em 1995, teve

grande destaque, segundo Viotti (2015). Isto se deu, não só em função do número de participantes que conseguiu reunir, como em função dos avanços conceituais e programáticos em relação à promoção da mulher. Entre as doze preocupações prioritárias esteve a violência contra a mulher.

No Brasil, conforme afirmou a ministra Maria Elizabeth Guimarães Teixeira Rocha (2018) do Supremo Tribunal Militar, enquanto as primeiras Constituições de 1824 e de 1891 asseguraram formalmente o postulado da isonomia, aquela de 1934 atribuiu o direito de voto à mulher, assim como vetou os privilégios e distinções por de sexo. Durante o governo Vargas, também foi assegurada a assistência médica e sanitária à gestante, antes e depois do parto, sem prejuízo do salário e do emprego. No entanto, a Constituição de 1988 foi considerada a mais exitosa para o movimento feminista, não só em termos de conquista de maior igualdade de direitos em relação ao homem, como de direitos relacionados à maternidade e amamentação, mas principalmente por ter coibido a violência no âmbito das relações familiares. Segundo Rocha (2018), estas determinações constitucionais acabaram sendo complementadas por Cartas Estaduais e legislação infraconstitucional. Destaques podem ser dados ao Código Civil; à Lei no. 8.930/94 ao incluir o estupro entre os crimes hediondos; à Lei nº 9.318/96 que agravou a pena dos crimes cometidos contra a mulher grávida; a Lei nº 11.340/06 conhecida como Lei da Penha, que passou a penalizar com maior efetividade os casos de violência doméstica e a Lei nº 13.04/2015 que incluiu o feminicídio entre os crimes hediondos.

Mas a Lei Maria da Penha foi a que ganhou maior destaque e rigor como determinação legislativa na defesa de agressões sofridas pela mulher no âmbito familiar. Maria da Penha, que deu nome à esta lei, conforme relatam Oliveira e Camacho (2012), ficara paraplégica, após ter sofrido duas tentativas de homicídio por seu marido, professor universitário. Ele fora julgado duas vezes e só depois dezoito anos e seis meses o crime obteve algum desfecho definitivo perante a justiça brasileira. A situação a levava a fazer uma denúncia à Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos (OEA). Ficou clara a falta de compromisso do Brasil, país signatário de tratados internacionais sobre defesa de Direitos da Mulher, no tocante à eficiência dos procedimentos policiais e jurídicos para reagir de forma adequada à violência doméstica. As providências tomadas não eram providas de praticidade e de efeitos positivos, causando, por vezes mais dores às vítimas que recorriam ao Poder Judiciário (OLIVEIRA; CAMACHO, 2012). Essa denúncia acabou resultando na recomendação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA, frente à omissão do Estado Brasileiro com relação ao problema da violência contra a mulher de modo geral, mas em específico, contra Maria da Penha Fernandes. Esta postura do

órgão internacional levou à revisão das políticas públicas relacionadas à violência contra a mulher, que resultou nesta Lei nº 11.340, de 2006.

A referida lei, conforme lembra Rocha (2015), classifica três modalidades de violência vinculadas entre si – de gênero, doméstica e contra as mulheres. Também estabelece que a violência pode se manifestar fisicamente, psicologicamente, sexualmente, moralmente e patrimonialmente. Impôs como agravante o crime cometido como abuso de autoridade ou de prevalência de relações domésticas, coabitação ou hospitalidade. Também alterou o conceito de lesão corporal fruto da violência doméstica, aplicando pena máxima de 1 a 3 anos. No lugar de multa ou pagamento de cestas básicas pelo agressor, foi prevista prisão preventiva e medidas protetivas de urgência, visando maior proteção da vítima. Entre outras, ainda há que se destacar a criação de Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher. Para Espínola (2018), a Lei Maria da Penha não deve ser compreendida apenas como uma simples lei, mas como fruto de uma luta por justiça e democracia no enfrentamento da violência contra a mulher, assim como um instrumento no resgate de sua dignidade como pessoa humana. Lima, Junior e Guimaraes (2017) realça sobre a importância em realizar pesquisas que consigam correlacionar a violação dos direitos humanos das mulheres e a questão do desenvolvimento, seja individual, como social, atingindo não só a mulher, como toda comunidade na qual se insere.

## Balanco estatístico da situação de violência contra a mulher

Conforme assinala Rocha (2018), mesmo após todas estas conquistas obtidas com a Lei Maria da Penha, as estatísticas constataam que a taxa de violência contra a mulher não diminuiu, mas ao contrário, tem aumentado. Um exemplo foi a taxa de 402.695 agressões registradas em 2016 pelo CNJ, que ampliaram para 452.988 no ano seguinte. Entre os levantamentos feitos junto às secretarias de segurança pública dos estados, às polícias e aos movimentos feministas pôde-se inferir que 4,6 mulheres têm sido assassinadas por cada 100 mil habitantes do sexo feminino, igualando ou até mesmo superando o total de taxas de homicídio dos países europeus ocidentais, América do Norte e Austrália, ficando em quarto lugar na América Latina. Os dados do Conselho Nacional de Justiça apontam que o Brasil fechou o ano de 2019 com mais de um milhão de processos de violência doméstica e familiar, sendo mais de cinco mil processos de feminicídios ainda em trâmite na justiça brasileira.

No entanto, de acordo com os resultados dos estudos realizados pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2019), sobre a violência contra mulheres, que

deram origem à segunda edição da pesquisa em 2018, levaram a resultados um pouco mais alentadores em relação a 2017. Observou-se uma queda de 66% para 59% entre os questionados (homens e mulheres) que viram uma mulher sendo abordada ou agredida na rua. Por outro lado, o índice de vitimização de mulheres praticamente não alterou. Dentre as mulheres vitimizadas que afirmaram ter no agressor um conhecido, 76,4% era namorado, cônjuge ou companheiro (um aumento de 25% em relação a 2017). Do total, 42% sofreu violência dentro de casa e apenas 10% informou ter buscado a Delegacia da Mulher. Da mesma forma que no ano anterior, 52% nada fez depois da agressão.

Os efeitos da violência doméstica e familiar contra a mulher transcendem o ambiente doméstico ou familiar e atingem outras dimensões, entre elas a econômica. Os dados levantados por Cerqueira, Moura e Pasinato (2019) pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), permitiram constatar que a proporção de mulheres trabalhadoras que sofreram violência doméstica e familiar tem sido praticamente o dobro (52,2%) daquelas que não trabalham fora (24,9%). A violência contra a mulher ocorre mais tipicamente em sua residência (43,1% do total de casos), mas também se revela por meio de agressões em vias públicas (36,7). No Brasil, a violência doméstica custa ao país 10,5% do seu PIB e 14,6% da América Latina (PIOVESAN, 2013). De acordo com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), uma em cada cinco mulheres que faltam ao trabalho o fazem por terem sofrido agressão física.

## Política pública em rede no cumprimento do Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres

Em 1985, fora criado por iniciativa do governo federal o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), cabendo-lhe formular propostas de políticas para garantir os direitos de mulheres. No mesmo ano, por iniciativa do governo do estado de São Paulo, em resposta às demandas feministas, foi criada na cidade de São Paulo a primeira Delegacia da Mulher (PASINATO; SANTOS, 2008). Segundo as autoras, nesse momento de redemocratização brasileira, o governo paulista partia para uma política de “democracia participativa”, buscando estabelecer órgãos com representação de atores do estado e da sociedade civil. A delegacia da mulher surgiu especializada em crimes contra mulheres, com policiais do sexo feminino. A reivindicação por delegacias da mulher também passou a ocorrer em outros estados, vinda de grupos feministas e de mulheres, como parte integrante da política pública no combate à violência contra mulheres, com várias aberturas deste organismo na década seguinte. Em 2008, já havia 403 delegacias da mulher

no país, embora ainda distribuída de forma bem desigual, ou seja, com 49% concentradas na Região Sudeste.

Desde o início, conforme assinalaram Pasinato de Santos (2008), discutia-se o modelo de funcionamento da delegacia da mulher, em especial os tipos de serviços oferecidos e os papéis a serem desempenhados por eles, assim como os tipos de crimes a serem investigados. Com relação aos tipos de serviços, a questão era definir se seriam apenas de natureza policial ou deveriam incluir outros, como de natureza assistencial (psicológica, social e jurídica). No tocante ao papel a ser desempenhado por eles, também se questionava se deveriam ser exclusivamente policiais, ou ainda educativos, investigativos, de mediação e aconselhamento ou ainda de conciliação. Com relação aos crimes a serem investigados, se seriam apenas violência de âmbito doméstico ou qualquer violência contra a mulher. Diante de tantos questionamentos, não se adotou um modelo comum em todas as delegacias da mulher implantadas no país.

Em 2003, foi criada em âmbito federal, a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM), com status de ministério, com o objetivo de criar e executar políticas públicas visando ampliação e garantia dos direitos das mulheres. Foi construído o Plano Nacional de Política para Mulheres em 2005, quando as delegacias da mulher passaram a integrar a rede de atendimento às mulheres em situação de violência em todos os Estados do Brasil, tendo sido padronizado o seu modelo de funcionamento, com as seguintes atribuições:

(...) prevenir, registrar, investigar e reprimir atos ou condutas baseadas no gênero que se configurem infrações penais e que tenham sido cometidos contra mulheres em situação de violência, por meio de acolhimento com escuta ativa, realizada preferencialmente por delegadas, mas também delegados, e equipe de agentes policiais, profissionalmente qualificados e com compreensão do fenômeno da violência de gênero, nos termos da Convenção de Belém do Pará (SPM, 2006).

Para evitar que as ações não ocorressem de forma isolada, mas que pudessem se conectar entre em várias escalas (perspectiva multinível), o governo federal lançou em agosto de 2007, o Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra a Mulher. Esta primeira iniciativa de uma política pública integrada para a solução desta questão social implicou num acordo federativo entre o governo federal, governos dos estados e dos municípios. O objetivo do pacto era, sobretudo, garantir tanto a prevenção e o combate à violência, como assistência e garantia de direitos às mulheres, articulando melhor estas ações entre si e em todo o território nacional.

Em março de 2013, foi lançado em âmbito federal, o Programa “Mulher, Viver sem Violência”, sob a responsabilidade da Secretaria de Políticas para Mulheres, com a finalidade de integrar e ampliar os serviços públicos existentes voltados às

mulheres em situação de violência, envolvendo os diversos serviços especializados (saúde, justiça, segurança pública, rede socioassistencial, promoção da autonomia financeira) na Rede de Atendimento às Mulheres em Situação de Violência. Para esse fim, esta secretaria passou a atuar de forma conjunta a outros organismos federais com serviços afins. Este programa se estruturou baseado em seis eixos: (1) implementação da Casa da Mulher Brasileira; (2) Ampliação da Central de Atendimento à Mulher-180; (3) Organização e humanização do atendimento às vítimas de violência sexual; (4) Implantação e manutenção dos Centros de Atendimento às Mulheres em regiões de fronteira seca; (5) Campanhas continuadas de conscientização; (6) Unidades móveis para atendimento a mulheres em situação de violência no campo e na floresta.

A Casa da Mulher Brasileira consiste em uma inovação no atendimento humanizado às mulheres, inserida na Rede de Atendimento às Mulheres em Situação de Violência, por integrar num mesmo espaço serviços especializados para os mais diversos tipos de violência contra as mulheres: acolhimento e triagem; apoio psicossocial; delegacia; Juizado; Ministério Público, Defensoria Pública; promoção de autonomia econômica; cuidado das crianças – brinquedoteca; alojamento de passagem e central de transportes. A Central de Atendimento à Mulher é um serviço de disque-denúncia oferecem cobertura a mulheres brasileiras em todo o país e até fora dele. O atendimento humanizado às vítimas de violência sexual é feito por meio da rede de saúde e de segurança pública. Os Centros de Atendimento às Mulheres em regiões de fronteira seca foram implantados nas fronteiras com a Uruguai, Paraguai, Bolívia e Guiana Inglesa. O programa prevê campanhas continuadas de conscientização no eixo preventivo da Política Nacional, que possam desconstruir mitos e estereótipos de gênero, de modo a modificar os padrões de valores que perpetuam as desigualdades entre homens e mulheres e de violência contra mulheres. As unidades móveis para o atendimento às mulheres em situação de violência podem ser ônibus ou barcos especialmente adaptados para levar os serviços da Rede de Atendimento às Mulheres em Situação de Violência ao campo, floresta e águas.

### Ações locais em rede para conscientização e orientação no enfrentamento da situação de violência em Campo Grande/MS

Campo Grande, em Mato Grosso do Sul, foi a primeira cidade a receber a instalação da Casa da Mulher Brasileira no país, em 2015, com a finalidade de promover a política em rede de atendimento de mulheres em situação de violência, aglutinando cinquenta e dois serviços da rede, integrada ao atual Ministério da

Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Para este fim, passou a contar com parceiros como o Tribunal de Justiça Estadual, Defensoria Pública, Ministério Público, Governo do Estado, Prefeitura.

O destaque para os serviços dos parceiros que se integram à Casa da Mulher Brasileira foi dado, neste estudo, àqueles propiciados pela Coordenadoria Estadual da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar, órgão de assessoria vinculado à Presidência do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul, constituído desde 2011. Destacam-se entre os projetos estabelecidos por esta coordenadoria os serviços de conscientização da população e de orientação à mulher em situação de violência.

Já em 2017, após a criação da Casa da Mulher Brasileira em Campo Grande/MS, o Tribunal de Justiça do Estado também procurou rever suas ações, diante dos dados alarmantes sobre a situação de violência contra a mulher, com projetos cujas estratégias pudessem contribuir numa maior conscientização e orientação da população para uma mudança da cultura, que permitisse o enfrentamento desta situação. Essa mobilização partia, sobretudo, de uma convocação do Supremo Tribunal Federal e do Conselho Nacional de Justiça desde 2015, denominada “Justiça pela Paz em Casa”. Em Mato Grosso do Sul foi criada a Campanha Mulher Brasileira, que deu origem a um conjunto de programas e eventos voltados para esse fim, envolvendo ações integradas com a participação de outros órgãos da sociedade. A partir de 2018, esta coordenadoria ganhou uma estrutura interna para criar, executar e fortalecer todos os programas/projetos propostos e em andamento, com o apoio da 3ª. Vara da Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher.

Em 2020, o Relatório de 2017-2019 da Coordenadoria Estadual da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar já apontava 15 programas (Quadro 1). Os recursos e mecanismos utilizados para promover esse aprendizado coletivo foram variados. Além de aulas e cursos, trabalhou-se com *coaching*, rodas de conversa, trocas de experiência, diálogo, debates e reflexões, escuta qualificada, confecção e distribuição de cartilhas, elaboração de uma revista específica, promoção de eventos específicos tais como seminários, oficinas, peças teatrais, alguns deles transmitidos via *intranet*.

### Quadro 1 - Programas da Coordenadoria Estadual da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar em 2019

Programa	Objetivos
Mãos Empenhadas contra a Violência	Capacitar profissionais da área de beleza, como agentes multiplicadores de informação no combate à violência, identificando e orientando as clientes com base na Lei Maria da Penha
Empenhadas pela Educação	Utilizar a educação como instrumento efetivo de prevenção e combate à violência contra mulheres, e meio de promover a igualdade de direitos entre homens e mulheres
Maria faz a Diferença na Escola	Palestras a estudantes e professores, visando promover nas escolas um espaço de discussão e reflexão sobre gênero, raça, etnia e violência contra a mulher.
Mulheres Inspiradoras	Criar espaços de discussão e reflexão no ensino fundamental sobre a valorização da mulher, garantia dos direitos de mulheres e meninas, equidade de gênero, desconstrução das masculinidades hegemônicas, representação da mulher na mídia, cyber violência contra a mulher.
Oficina de sexualidade Atena	Oficinas sobre a sexualidade para as mulheres em situação de violência
Florescer: fortalecendo as mulheres rurais	Ações de enfrentamento à violência doméstica contra a mulher, junto a mulheres e homens das áreas rurais e ribeirinhas do Estado.
Rede de Atendimento	Capacitação de profissionais que atuam nos órgãos de atendimento a mulheres que sofrem violência doméstica e família.
Maria da Penha na Roda de Tereré	Criar espaço de discussão e reflexão em canteiros de obras, com profissionais que atuam ou atuarão na construção civil, acerca da temática de gênero, raça/etnia, e violência contra a mulher.
Dialogando igualdades	Promover atividades grupais de caráter reflexivo e psicopedagógico a homens autores de violência encaminhados por determinação judicial
Mais que Doce confeitaria	Oportunizar o aprendizado e a formação em técnicas de confeitaria básica para mulheres vítimas de violência doméstica e para mulheres encarceradas e egressas do sistema prisional.
Cozinha e Voz	Inserir no mercado de trabalho e aumentar o potencial de empregabilidade da mulher vítima de violência doméstica, e mulheres em cárceres ou egressas do sistema prisional, como assistentes de cozinha
Empenhadas pela Saúde	Curso de Atenção à Mulher em Situação de Violência, para profissionais da rede de atendimento na área de saúde, englobando os aspectos jurídicos, psicológicos, sociais, políticos e de atenção à saúde.
Selo Justiça pela Paz em Casa	Incentivar magistrados a participarem das ações que incluem maior celeridade na prestação jurisdicional nos processos referentes a violência doméstica, assim como a participação na promoção de ações multidisciplinares de prevenção e combate a todas as formas de violência contra a mulher e desigualdade de gênero. Para tornar público e notório o reconhecimento e valorização dos magistrados que se empenham na causa, procede-se à entre do selo e devidas anotações nas respectivas fichas funcionais principalmente nas semanas do Programa Nacional da Justiça pela Paz em Casa.
Atitude Grupo Reflexivo de Mulheres	Criar espaços de diálogo sobre gênero e violência com mulheres vítimas de violência, que solicitam revogação das medidas protetivas de urgência, numa perspectiva transformadora e de empoderamento, por meio de escuta especializada e individualizada das participantes.
Prêmio TJMS de Jornalismo	Prêmio de concurso para o reconhecimento dos profissionais da área da Comunicação Social, como formadores de opinião da sociedade em geral, no processo de construção da cultura de igualdade entre os gêneros preconizada na Constituição Federal Brasileira e para a erradicação da violência contra as mulheres.

Fonte: Relatório de 2017-2019 da Coordenadoria Estadual da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar, 2020.

Além da estruturação interna da Coordenadoria, foram realizadas parcerias com diversas organizações da sociedade, sejam universidades, instituições técnicas (tais como Fecomércio, Senac), empreendimentos, profissionais (da beleza, da saúde, da educação, da magistratura), para a realização das práticas. Os parceiros passaram a ser incentivados e valorizados por meio de selos de parceria e premiações.

Os públicos focais dos programas de capacitação constituíram-se, não só das mulheres que vivem a situação de violência, como as encarceradas e seus agressores, a população de modo geral (homens, mulheres e crianças) própria de contextos específicos de áreas urbanas (escolas, salões de beleza, construção civil, *shopping center*, mercado, entre outros) de áreas rurais e menos acessíveis (áreas ribeirinhas, florestais, de fronteira, entre outros), assim como os profissionais com funções estratégicas para a disseminação da cultura (tais como educadores, jornalistas, profissionais da saúde, dos empreendimentos de beleza, da magistratura).

As estratégias de promoção dessa inovação social foram estabelecidas, de modo a se promover atingir também outras localidades do Estado. Além disso, em âmbito federal passou-se a adotar a realização do “Encontro do Colégio de Coordenadores da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar do Poder Judiciário Brasileiro (Cocevid)”, como estratégia interativa dos estados. Deste evento, participam os representantes dos Tribunais de Justiça dos diversos Estados brasileiros, para o compartilhamento de informações e boas práticas. Outro mecanismo de propagação das iniciativas sociais em âmbito nacional, protagonizada pela Coordenadoria Estadual da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar do Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul, foi o de nomear uma pessoa considerada emblemática para atuar como embaixadora, visando dar mais voz e representatividade a um programa construído em um determinado Estado, de modo a favorecer a disseminação do know-how a outros Estados. Essa prática foi adotada para o Programa “Mãos Empenhadas contra a Violência”, iniciado em 2017 em Mato Grosso do Sul, tendo sido adotado até 2019, em localidades de mais Estados, tais como Paraná, Rio de Janeiro, São Paulo, Pernambuco, Piauí e Pará.

## Discussão

A análise contextual feita neste estudo permitiu constatar o papel fundamental exercido pelos movimentos sociais feministas que brotaram de vários lugares do mundo, na modificação qualitativa, em âmbito internacional, dos conteúdos de tratados e convenções, estes por sua vez, com importantes reflexos na legislação brasileira.

No entanto, essas inovações institucionais continuaram, em grande parte, sendo disseminadas na forma tradicional. De um lado, as normas decorrentes dessas inovações construídas na dimensão jurídica continuaram sendo aplicadas de forma padronizada em todo o território nacional, por meio de uma estrutura administrativa hierarquizada, num processo *top-down*. Da mesma forma, as políticas públicas continuaram sendo formuladas de forma setorizada, atingindo isoladamente as diferentes localidades do país, por meio dos órgãos governamentais e especialistas do setor (saúde, educação, justiça, economia, entre outros). Como se pôde observar pelos dados analisados a respeito da violência doméstica e familiar contra a mulher após a vigência da Lei Maria da Penha no Brasil, não se verificaram os impactos que pudessem revelar qualquer processo de transformação social nesse sentido.

Na complexidade sistêmica do mundo atual, como afirma Geels (2004, 2005, 2011), as práticas inovadoras brotam das escalas locais. A solução de problemas sociais específicos, como seria este da mulher em situação de violência doméstica e familiar, como bem lembram (MURRAY; CAULIER-GRICE; MULGAN, 2010; WARNOCK, 2014), são complexos e multifacetados e, portanto, exigem perspectivas mais interdisciplinares, envolvendo as partes interessadas.

A questão colocada nesta pesquisa, no entanto, diz respeito ao papel que as políticas públicas federais podem desempenhar no suporte a processos sistêmicos de inovação social, na busca de uma transformação em toda sociedade brasileira. Neste caso, o enfoque desta discussão voltou-se para políticas públicas de natureza também sistêmica, formuladas como suporte a iniciativas locais de desenvolvimento e à disseminação de seus impactos. A inovação social concebida no paradigma holístico, conforme apontou Monteiro (2019), está sempre associada ao desenvolvimento local e ainda neste esforço sistêmico, se avançar ainda para uma perspectiva multinível (AVELINO *et al.*, 2014), Deste modo, ainda que as políticas públicas dessa natureza tivessem surgido em 2007, ao se estabelecer o “Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra a Mulher”, para melhor compreender os desdobramentos, as discussões ficaram centradas na escala de Campo Grande, em Mato Grosso do Sul, após 2015, quando foi proposta a mobilização federal “Justiça pela Paz em Casa” e instalada a Casa da Mulher Brasileira. Optou-se por discutir, em particular, os resultados das iniciativas da Coordenadoria Estadual da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul, em parceria com a 3ª. Vara da Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, estabelecidas até o final de 2019.

A iniciativa de integração das políticas públicas, dada pelo Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra a Mulher em 2007, ao propor uma articu-

lação multinível, por meio do acordo federativo entre o governo federal, governos dos estados e dos municípios, com objetivo de garantir a prevenção e o combate à violência contra as mulheres, foi deflagradora de uma importante inovação na proposição de políticas públicas. Em 2013, o Programa “Mulher, viver sem Violência”, visando a articulação dos serviços públicos voltados às mulheres em situação de violência, na Rede de Atendimento às Mulheres em Situação de Violência, foi complementar ao pacto. Os eixos propostos por este programa ajudaram a concretizar o novo papel exercido pelo Estado, que Pecqueur (2005) chamou de incentivador do desenvolvimento local. Neste processo, segundo o autor, o Estado procura envolver os diversos atores locais na solução de seus problemas específicos. Observe-se que a Casa da Mulher Brasileira serviu de espaço estratégico para a articulação das diversas iniciativas, num processo de humanização do atendimento, implementando estratégias de escuta por meio da Central de Atendimento e campanhas continuadas de conscientização, com estratégias de atendimento nos diversos contextos.

O esforço de horizontalização local destas políticas integradas, em diferentes contextos da realidade vivida no Município e no Estado foi mais passível de ser verificado junto aos responsáveis pelas iniciativas locais ligadas a este processo, que Wanderley e Borges (2019), chamaram de “plusificação”.

As ações planejadas pela Coordenadoria Estadual da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul, criada em 2011, em parceria com a 3ª. Vara da Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, permitiram discutir melhor essa prática plusificada da política pública integrada, realizada de forma conjunta aos atores locais.

Um dos aspectos relativos ao papel incentivador do Estado, apontados por Pecqueur (2005) como sendo a construção de um processo de governança em rede e multinível, para facilitar o diálogo entre governo e diversos níveis organizativos, pôde ser observado entre as ações planejadas. Em julho de 2018, esta Coordenadoria foi dotada de estrutura específica, por meio de uma portaria do Tribunal de Justiça, que vinha favorecer este processo. Essa estrutura vinha favorecer os elos desse organismo da instância estadual, de um lado, com aquela de âmbito federal sob os princípios da mobilização “Justiça pela Paz em Casa” e, de outro, com os vários serviços de apoio ao enfrentamento da situação de violência contra a mulher e os atores sociais locais. Inclusive, foi possível verificar a presença de uma equipe multiprofissional de apoio ao setor de coordenadoria de política judiciária preventiva, o que sinaliza uma abertura do setor jurídico ao diálogo com outros setores e a sociedade.

A análise dos 15 programas, colocados em funcionamento entre 2017 a 2019 por essa Coordenadoria, também permitiram compreender as estratégias de natureza holística apregoadas por Monteiro (2019), adotadas pelo Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul, no sentido de promover a inovação social como desenvolvimento local e a transformação da sociedade brasileira como um todo. Foi possível identificar os dois eixos dessa estratégia, ou seja, o instrumental e o político.

No primeiro eixo, de natureza instrumental, utilizado para a maximização do efeito inovador, foram identificados na estratégia da Coordenadoria Estadual da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar, os três elementos apresentados por Monteiro (2019). Entre eles, está governança, já apresentada anteriormente, utilizada para antecipar necessidades e responder corretamente a elas. O segundo elemento, considerado aquele das atividades e serviços inovadores, constitui-se dos quinze programas estratégicos sob a responsabilidade dessa Coordenadoria. A visibilidade externa das ações de impacto positivo, como terceiro elemento, vem sendo praticada por diversos mecanismos. Entre eles, destaca-se aquele da troca de experiências entre os Estados das chamadas boas práticas obtidas, pelos representantes dos tribunais estaduais de justiça e o da proposição de embaixadores para dar voz e maior representatividade na divulgação da performance de determinados programas.

O segundo eixo, de natureza política, comprometido com a missão social da estratégia inovadora, de lógica *bottom-up*, num rompimento com o modelo vigente, também se configura nas estratégias das práticas desenhadas pela referida Coordenadoria. A missão social, neste processo de enfrentamento da situação de violência contra a mulher, aparece claramente comprometida com as campanhas continuadas de conscientização, previstas como um seis dos eixos da Casa da Mulher Brasileira, visando construir uma visão transformadora. Para este fim, em todos os programas estabelecidos, são construídos espaços de aprendizagem coletiva com participação direta dos participantes, no sentido de contemplar suas próprias necessidades e, ao mesmo tempo, uma coprodução de soluções criativas para as mesmas.

Pôde-se constatar ainda nessas estratégias o alvo central dos programas estabelecidos foi ser humano, pressupondo, conforme havia alertado Ávila (2001), com o propósito de irradiar no seu entorno as mudanças que forem percebidas como necessárias.

## Considerações finais

O presente estudo permitiu verificar que o Estado, por meio de políticas públicas integradas, pode efetivamente, procurar exercer o papel de incentivador do desenvolvimento local, com estratégias conscientização dos diversos atores locais para uma nova visão de mundo, além de um suporte de aprendizado e de outras formas de atendimento, que lhes permitam construir melhores soluções a seus problemas específicos. Num outro viés, as políticas públicas integradas também podem ser estratégicas, para que, de forma sistêmica estas inovações abranjam outros níveis territoriais, reforçando-se mutuamente, favorecendo sua transição para uma transformação da sociedade nacional.

Pôde-se constatar também o papel que as experiências de auto-organização local podem exercer para a inovação social, sob forma de práticas de desenvolvimento mais democráticas e passíveis de contemplar as especificidades dos diferentes contextos da atual realidade complexa. Por meio das políticas públicas integradas, pode-se incentivar ainda a simultaneidade desses processos, na superação dessa questão social que ainda abala o país e o mundo.

## Referências

- ANDRÉ, Isabel; ABREU, Alexandre. Dimensões e espaços da inovação social. *Finisterra: revista Portuguesa de Geografia*, v. 41, n. 81, 2006. DOI: <https://doi.org/10.18055/Finis1465>
- AROCENA, J. El desarrollo local una aproximación conceptual. +E: Revista de extensión Universitária, n. 3, p. 6-13, 2013. DOI: <https://doi.org/10.14409/extension.v1i3.466>
- AVELINO *et al.* *Game changers and transformative social innovation: the case of the economic crisis and the new economy*. Synthesis Workshop on “The role of Game-changers in Transformative Social Innovation”, Rotterdam, 1-2 set. 2014.
- ÁVILA, V. F. de. *Cultura de sub/desenvolvimento e desenvolvimento local*. Sobral: Edições Uva, 2006.
- BIGNETTI, L.P. As inovações sociais: uma incursão por ideias, tendências e focos de pesquisa. *Ciências Sociais Unisinos*, São Leopoldo, v. 47, n. 1, p. 3-14, jan./abr. 2011.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais nos 1/92 a 91/2016 e pelo Decreto Legislativo no 186/2008. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2016.
- BRASIL. *Lei Federal nº. 11.340 de 07 de agosto 2006*. Institui a Lei Maria da Penha e cria mecanismos para coibir e prevenir a violência doméstica e familiar contra a mulher. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 07 de agosto de 2006. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/111340.03](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111340.03). Acesso em: 13 jun. 2020.
- BRASIL. Senado. *Violência doméstica e familiar contra a mulher*. Brasília-DF, 2017. Disponível em: [www12.senado.leg.br/institucional/datasenado/publicascaodatasenado?id=aumenta-numero-de-mulheres-que-declaram-ter-sofrido-violencia](http://www12.senado.leg.br/institucional/datasenado/publicascaodatasenado?id=aumenta-numero-de-mulheres-que-declaram-ter-sofrido-violencia). Acesso em: 21 set. 2017.
- CAMPANHOLA, C.; GRAZIANO DA SILVA, J. *Diretrizes de políticas públicas para o novo rural brasileiro: incorporando a noção de desenvolvimento local*, 1999. Disponível em: <https://ainfo>.

cnptia.embrapa.br/digital/bitstream/item/195769/1/1999AA-Campanhola-Diretrizes.pdf. Acesso em: 17 jul. 2020.

CENTRE DE RECHERCHE SUR LES INNOVATIONS SOCIALES (CRISES). *Les innovations sociales*. Faculté des Sciences Humaines (FSH) et de l'École des Sciences de la Gestion (ESG) de l'Université du Québec à Montreal (UQAM), 2020. Disponível em

CERQUEIRA, D.; MOURA, R.; PASINATO, W. *Participação no mercado de trabalho e violência doméstica contra as mulheres no Brasil*. IPEA: Textos para discussão n. 2501, ago. 2019.

COORDENADORIA ESTADUAL DA MULHER EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA FAMILIAR. *Relatório de Gestão 2017-2019*. Tribunal de Justiça: Poder Judiciário de Mato Grosso do Sul, 2019.

DIAS, M. B. *A mulher no Código Civil*. Disponível em: [www.mariaberenice.com.br/uploads/18\\_-\\_a\\_mulher\\_no\\_codigo\\_civil.pdf](http://www.mariaberenice.com.br/uploads/18_-_a_mulher_no_codigo_civil.pdf). Acesso em: 02 abr. 2020.

ESPÍNOLA, C.C. *Dos direitos humanos das mulheres à efetividade da Lei Maria da Penha*. Ebook. Curitiba: Appris, 2018.

FORUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP); INSTITUTO DATA FOLHA. *Visível e Invisível: a vitimização de mulheres no Brasil (2ª edição da pesquisa)*. 2019. Disponível em: <http://www.iff.fiocruz.br/pdf/relatorio-pesquisa-2019-v6.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2019.

GEELS, F. W. *From sectoral systems of innovation to socio-technical systems: insights about dynamics and change from sociology and institutional theory*. *Research Policy*, 33(6-7), 897-920, 2004.

GEELS, F. W. *Processes and patterns in transitions and system innovations: refining the co-evolutionary multi-level perspective*. *Technological Forecasting and Social Change*, 72(6), 681-696, 2005.

GEELS, F.W. *The multi-level perspective on sustainability transitions: responses to seven criticisms*. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 1(1), 24-40, 2011. Disponível em: <https://crises.uqam.ca/a-propos/presentation/>. Acesso em: 17 jul. 2020.

LIMA, I. D. M. da C.; JUNIOR, J.F. de M.; GUIMARÃES, D. *A violência contra a mulher- enfrentamento à violência contra a mulher como forma de garantia dos direitos humanos e fundamentais: uma análise das legislações brasileiras e espanhola*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2017.

MATO GROSSO DO SUL. Coordenadoria Estadual da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar. *Relatório de Gestão 2017-2019*. Trib. Justiça de MS, 2020. Disponível em: <https://www.tjms.jus.br/violenciadomestica/arquivos/relatorios/RelatoriodeAtividades2017-2019.pdf>. Acesso em: 24 jul. 2020.

MONTEIRO, A. *O que é a Inovação social? maleabilidade conceitual e implicações práticas*. *DADOS*, Rio de Janeiro, v.62, n. 3, p. 1-34, 2019.

MOULAERT, F; MACCALLUM, D; MEHMOOD, A e HAMDOUCH, A. *General introduction: the return of social innovation as a scientific concept and a social practice*. *The International handbook on social innovation: collective action, social learning and transdisciplinary research*. dez. 2013. DOI: 10.3935/rsp.v21i3.1225

MURRAY, R.; CAULIER-GRICE, J.; MULGAN, G. *The open book of social innovation*. London: NESTA/ The Young Foundation, 2010.

PASINATO, W.; SANTOS, C. M. *Mapeamento das Delegacias da Mulher no Brasil*. PAGU/ Unicamp, 2008.

PECQUEUR, B. *O desenvolvimento territorial: uma nova abordagem dos processos de desenvolvimento para as economias do Sul*. *Raízes*, v. 24, n. 1-2, p. 1-13, jan./dez. 2005.

PIMENTEL, S. *Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher-CEDAW 1979*. Digital Ocean Spaces, 2012. Disponível em: <https://assets-compromissoeatitude-ipg.sfo2.digitaloceanspaces.com>. Acesso em: 19 jul. 2020.

- PINAFI, T. *Violência contra a mulher: políticas públicas e medidas protetivas na contemporaneidade*. *Revista Histórica do Arquivo Público do Estado de São Paulo*, n. 21, mai. 2007. Disponível em: <http://www.historica.arquivoestado.sp.gov.br/materias/anteriores/edicao21/materia03/> Acesso em: 20 jul. 2020.
- PIOVESAN, F. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.
- PIOVESAN, F. *Temas de Direitos Humanos*. (10ª ed.). São Paulo. Editora Saraiva. 2018.
- ROCHA, M. E. G. T. Os direitos da mulher nos 30 anos da Constituição Federal Brasileira. *Revista Justiça & Cidadania*, 11 out. 2018. Disponível em: <https://www.editorajc.com.br/os-direitos-da-mulher-nos-30-anos-da-constituicao-federal-brasileira/>. Acesso em: 23 jul. 2020.
- SAFFIOTI H. I. B.; ALMEIDA S. S. Brasil: violência, poder, impunidade. In: SAFFIOTI H. I. B.; ALMEIDA S. S. *Violência de gênero: poder e impotência*. Rio de Janeiro: Ed. Revinter, 1995. p. 3-27.
- SAFFIOTI, H. I. B. Rearticulando gênero e classe social. In: OLIVEIRA, A.; BUSCINO, C. (orgs). *Uma questão de gênero*. Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 1992. p. 183-215.
- SAFFIOTI, H. I. B. *Gênero, patriarcado, violência*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004.
- SOUZA, A.C.A.A de; SILVA e FILHO, José Carlos Lázaro da. *Dimensões da inovação social e promoção do desenvolvimento econômico local no semiárido cearense*. XXXVIII Encontro da Anpad, Rio de Janeiro, 13-17 jan. 2014.
- TELES, M. A. A.; MELO, M. de. *O que é violência contra a mulher*. São Paulo: Brasiliense, 2002.
- TELES, M. A. de A. *Breve história do Feminismo no Brasil*. São Paulo, Brasiliense, 1993.
- TELES, P. N. B. G. Lei Maria da Penha: uma história de vanguarda. In: *Capacitação em Gênero: acesso à Justiça e Violência Contra Mulher*. Série Aperfeiçoamento de Magistrados 14. Rio de Janeiro. Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro (EMERJ), 2013. Disponível em: [https://www.emerj.tjrj.jus.br/serieaperfeiçoamentodemagistrados/paginas/series/14/capacitacaoemgenero\\_110.pdf](https://www.emerj.tjrj.jus.br/serieaperfeiçoamentodemagistrados/paginas/series/14/capacitacaoemgenero_110.pdf) . Acesso em: 09 dez. 2019.
- VIDAL, A. O espaço local, um elemento chave para uma globalização mais humana. O desenvolvimento local hoje: desafios do local perante um mundo globalizado. *Roma: a@local.glob*, n. 01, 2005.
- VIOTTI, M. L. R. Declaração e a plataforma de ação da IV Conferência Mundial sobre a mulher: Pequim 1995. In: FROSSARD, H. *Instrumentos Internacionais de direitos da mulher*. 2015. Disponível em: [www.onumulheres.org.br > wp-content > uploads > 2015/03 > declaracao\\_pequim1](http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2015/03/declaracao_pequim1). Acesso em: 05 ago. 2019.
- WASELFSZ, J. J.; MACIEL, M. *Revertendo violências, semeando futuros: avaliação de impacto do Programa Abrindo Espaços no Rio de Janeiro e em Pernambuco*. Brasília : UNESCO, 2003.
- WANDERLEY, P. P. S.; BORGES, P. P. *O Trabalho do Egresso do Sistema Prisional à Luz do Desenvolvimento Local*. Campo Grande/MS: Life Editora, 2019.
- WARNOCK, R. *Harnessing the power of social innovation to drive the Northern Ireland economy: final draft*. Department of Enterprise, Trade and Investment (DETI), 2014.