

## **Reflexões para a práxis: comunicação, políticas públicas e Interseccionalidade no combate à violência contra a mulher.<sup>1</sup>**

Tamara de Souza Brandão Guaraldo

Universidade Estadual Paulista, Bauru/SP

Célia Retz Godoy dos Santos

Universidade Estadual Paulista, Bauru/SP

Daniele Mendes de Melo

Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Bauru/SP

Alessandra de Andrade Lopes

Universidade Estadual Paulista, Bauru/SP

### **Resumo**

O artigo apresenta uma discussão sobre políticas públicas, comunicação e interseccionalidade no combate à violência contra a mulher. A metodologia utilizada é a da pesquisa bibliográfica associada à pesquisa-ação, realizada em uma oficina com agentes do combate à violência contra a mulher na cidade de Bauru-SP, em outubro de 2019. A atividade foi inovadora por unir as três esferas de atuação estatal, universidade e a sociedade civil organizada com o objetivo de discutir a prevenção e o atendimento às mulheres em situação de violência. Como resultado, pode-se afirmar que a comunicação atuou como tema transversal, oferecendo reflexão sob o valor crítico da articulação entre os agentes que ofertam os serviços na cidade, para que a interseccionalidade seja considerada, e conseguiu-se um resumo dos principais problemas encontrados e sugestões, além da adesão dos participantes aos processos de melhorias à prevenção da violência.

### **Palavras-chave**

Política pública. Violência de gênero. Interseccionalidade. Mulheres. Pesquisa-ação.

### **1 Introdução**

Este artigo traz uma perspectiva prática das ações e relações entre comunicação, políticas públicas e interseccionalidade no combate à violência contra a mulher. Nos últimos anos, discussões acerca de questões de gênero e do feminicídio vem conquistando a atenção da

---

<sup>1</sup> Trabalho apresentado no Grupo de Trabalho (GT) GT 5. Comunicação intercultural e interseccionalidades, atividade integrante do XIV Congresso Brasileiro Científico de Comunicação Organizacional e de Relações Públicas.

mídia e da sociedade em geral, já que se trata de um tópico que interessa a todos, e não somente às mulheres.

A Convenção de Belém do Pará (Decreto nº 1.973, de 01/08/1996), define a violência contra a mulher como “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”.

Deste modo, é necessária a adoção de medidas que contribuam para o fim da violência, tanto no âmbito da segurança pública, quanto em relação a políticas públicas de prevenção. Política pública, “é expressão que abrange todas as formas de atuação do Estado, dentro de uma perspectiva de processos juridicamente articulados” (BUCCI, 2006, p. 37 e s., apud CANELA JUNIOR, 2011, p. 57).

Para abordar a questão da violência contra a mulher, políticas públicas e interseccionalidade, a metodologia utilizada contempla a pesquisa bibliográfica para a apresentação dos temas citados, associada a uma pesquisa-ação, para que ambas se complementem na elaboração e estudo da temática. Segundo Richardson (2012, p.16), “a grande maioria das pesquisas pode ser facilmente classificada quanto à especificidade e explicitação do referencial teórico utilizado”. O autor aponta três tipos de pesquisa, ressaltando, porém que as três podem complementar-se: pesquisa para resolver problemas; pesquisa para formular teorias e pesquisa para testar teorias. Esta pesquisa pode ser classificada como uma pesquisa para resolver problemas. Ainda de acordo com Richardson (2012), esse tipo de pesquisa está, geralmente, dirigido para resolver problemas práticos, nos quais o pesquisador busca encontrar respostas ou observar uma questão específica da melhor forma possível.

Neste caso específico, optou-se pela pesquisa-ação, que tal como o nome implica, visa produzir mudanças (ação) e compreensão (pesquisa). Seguindo as ideias de Richardson (2012) e Thiollent (2005) a pesquisa-ação procura a mudança, mas, uma mudança para melhor. Deste modo, na pesquisa-ação realizada com segmentos de profissionais e voluntários que atuam no combate à violência contra a mulher, buscou-se incentivar a comunicação e o diálogo sobre as práticas dos participantes, assim como a compreensão dessa prática; e envolver a todos, assegurando a participação dos integrantes do processo. A pesquisa-ação foi realizada com agentes atuantes no combate á violência contra a mulher na cidade de Bauru-SP, no segundo semestre de 2019.

## **2 Políticas Públicas, comunicação e interseccionalidade**

Com a adesão de países signatários da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) as Constituições dos Estados passaram a disciplinar programas de ação estatal hábeis a direcionar a conduta dos órgãos do Estado para a satisfação dos direitos fundamentais sociais (CANELA JUNIOR, 2011, p. 79). Para que as garantias ali estatuídas deixem o plano formal e passem a integrar a realidade social, a atuação estatal assume o papel de uma chave conversora para estabelecer o que Fábio Konder Comparato chamou de um “trabalho de programação” a fim de que seja estabelecida uma “igualdade básica de condições de vida”. Deste modo, o Estado contemporâneo deixa de ser o Estado produtor de leis para se tornar o de políticas, ou, o de programas de ação governamental (COMPARATO apud CANELA JUNIOR, 2011, p. 79/80).

Neste sentido, uma das formas de conquistar ganhos de equidade através da lei é empregá-la como rede de articulação institucional de políticas públicas. Apenas desta forma o direito consegue favorecer a efetivação da igualdade substancial agregando funcionalidade às políticas públicas das quais eles dependem (COUTINHO, 2013, p. 130/131).

Ao Estado cabe o papel da “determinação e conformação material” das leis e das decisões políticas a serem executadas no nível administrativo, porquanto representam instrumentos de ação dos governos, o *government by policies* em substituição ao *government by law* (DANIEL, 2013, p. 114). Assim, a Constituição regula a atuação do Estado, relativamente aos seus três poderes, a fim de que sejam realizadas as metas de efetivação dos direitos fundamentais nela previstos. Em consequência, o conceito de políticas públicas baseia-se em modelos de “ações”, “programas” ou “atividades” públicas (DANIEL, 2013, p. 114).

Nessas atividades, ações e programas estão presentes a necessidade de comunicação constante entre o Estado e a sociedade. A comunicação tem função expressiva: as pessoas desejam e necessitam receber comunicação, além de participar dela. Também precisam externar suas opiniões, valores, emoções, ideias, temores e expectativas. Assim, é desejo comum do indivíduo se expressar e sair do seu mundo interno, a partir de conversas, debates, encontros, expressão corporal, poesia, canto, dança, pelo ritual e a liturgia, ou até pelo silêncio compartilhado (BERLO, 2003).

Por outro lado, no que se refere à mulher em situação de violência, comunicar esse conjunto articulado de ações, que visa coibir a violência doméstica e familiar, como é de se imaginar, é certamente complexo, porque isso é fruto da sociedade e de sua cultura, a qual envolve

diferentes preconceitos. Implementar ações e medidas para erradicar estereótipos e práticas preconceituosas, que são a principal causa da violência de gênero contra as mulheres, incluem atividades, comunicação e responsabilidades dirigidas a todas as áreas de ação do Estado e os seus três poderes, federal, estadual e municipal. Presentes no ato comunicacional estão: a concateneidade (encadeamento ou interconexão lógica entre os elementos do processo), a simultaneidade (a circunstância em que os interlocutores atuam ao mesmo tempo e não em sequência) e a funcionalidade (pela qual são sustentados os padrões de relacionamento e as regras apoiadas no uso de símbolos) (BERLO, 2003). À vista disso, todas as formas de expressão e comunicação do poder estatal instituem-se, em instrumentos para a consecução dos fins do Estado, não podendo ser consideradas como um fim em si mesmas (CANELA JUNIOR, 2011, p. 85).

O desenvolvimento de políticas públicas de prevenção à violência contra as mulheres é tema central estabelecido nos documentos internacionais de direitos humanos como de responsabilidade estatal. Em conjunção com o estudo das causas e consequências da violência contra as mulheres, são fixadas diretrizes para que o Estado construa e sustente estratégias sólidas e multisetoriais, coordenadas em nível nacional e local, fortalecendo a comunicação e os conhecimentos relacionados a todas as formas de violência contra as mulheres, para que informem as políticas públicas e as estratégias de desenvolvimento (PASINATO; MACHADO; ÁVILA, 2019, p. 14).

Quanto ao lugar social que se ocupa, o gênero pode ser vivenciado de maneira diferente, isso porque a situação das mulheres, em especial das que vivenciam situação de violência, as condições das mulheres negras e as de classes populares, possuem desafios adicionais para o acesso a direitos. Não se pode ignorar que políticas ditas universalistas, normalmente neutras e igualitárias, acabam por gerar exclusão racial e social. Carneiro (2011, p. 99) afirma que:

Para que elas possam corresponder a essa concepção ideal, é mister reconhecer os fatores que vêm determinando a reprodução das desigualdades que elas eternizam e tomar a focalização (expressão utilizada em contraposição à política universalista) como instrumento de correção desses desvios históricos, e não como alternativa de política social.

Desta maneira, propõe a autora o estabelecimento de políticas públicas interseccionais abrangentes, que envolvem as múltiplas formas de opressão que o racismo e o sexismo, conjuntamente, impõem às mulheres negras. A interseccionalidade é pensada como uma categoria teórica que focaliza diversos sistemas de opressão, em particular, articulando etnia, gênero e classe. O termo, nas palavras de Carla Akotirene (2018, p.54):

[...] demarca o paradigma teórico e metodológico da tradição feminista negra, promovendo intervenções políticas e letramentos jurídicos sobre quais condições estruturais o racismo, sexismo e violências correlatas se sobrepõem, discriminam e criam encargos singulares às mulheres negras.

A temática da violência de gênero não pode ficar restrita a uma análise isolada da mulher como um “ente genérico”, descontextualizada e desenhada de modo uniforme pelos legisladores e operadores do direito. É premente a realização do cruzamento das interseccionalidades e vulnerabilidades da mulher para a ela alocar o aparato estatal disponível a sua proteção e de seus filhos. Diferenciais exclusivos de subgrupo de mulheres, relacionados a suas “identidades sociais, tais como classe, casta, raça, cor, etnia, religião, origem nacional e orientação sexual, são ‘diferenças que fazem diferença’, na forma como vários grupos de mulheres vivenciam a discriminação” (CRENSHAW, 2002, p. 171).

### **3 Ações e atividades de combate à violência contra a mulher**

Medidas de enfrentamento e prevenção à violência são amplas e complexas, uma vez que implicam em intervenção imediata, a curto, médio e longo prazo, sempre tendo por pressuposto que a violência contra as mulheres se assenta na desigualdade de gênero, que produz e reproduz a violência por sucessivas gerações. Sem o emprego de estratégias no presente, com vistas à reversão desse ciclo vitimizador da mulher, a vulnerabilidade desta tende a se manter na sociedade. Somente a efetivação dos direitos fundamentais sociais dará forma à igualdade abstratamente previsto no artigo 5º, da CF, e as políticas públicas constituem o seu veículo material (CANELA JUNIOR, 2011, p. 57/58).

Nos documentos internacionais o conceito de “violência contra as mulheres” especifica que está ela baseada no gênero, o que significa que “a violência é dirigida contra uma mulher porque ela é mulher ou que as afeta desproporcionalmente”, Isso, constitui violação de seus direitos humanos segundo o Comitê para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, CEDAW (sigla em inglês, adotada pela Recomendação Geral nº 19, 1979). A CEDAW reconheceu, na Recomendação Geral nº 35 que a expressão “violência de gênero contra as mulheres” contribui para a “compreensão dessa violência como um problema social e não individual, requerendo respostas abrangentes, para além de eventos específicos, agressores individuais e vítimas/sobreviventes” (2019, item II.9). Didaticamente, Silvia Pimentel (2008, p.17), que integrou o Comitê até 2005, esclarece que a CEDAW:

[...] é a grande Carta Magna dos direitos das mulheres e simboliza o resultado de inúmeros avanços principiológicos, normativos e políticos construídos nas últimas décadas, em um grande esforço global de edificação de uma ordem internacional de respeito à dignidade de todo e qualquer ser humano.

Segundo Pimentel (2008, p. 19): “As Recomendações Gerais” (acima se mencionou a de número 19 e 35) buscam interpretar os direitos e princípios previstos na Convenção.

Assim sendo, com a introdução no ordenamento jurídico da Lei 11.340/2006, doravante denominada Lei Maria da Penha (LMP) (BRASIL, 2006), iniciou-se a necessidade de políticas públicas que visassem à coibição da violência doméstica e familiar contra a mulher. A LMP vem como resposta para uma persecução penal mais adequada contra os agressores homens, em uma legislação desatualizada e misógina que clamou por uma intervenção internacional para que pudesse o Estado responsabilizar os réus (a história de Maria da Penha contextualiza a realidade das mulheres em situação de violência até a vigência da Lei 11.34, de 07 de agosto de 2006).

Contudo, entende-se que apenas a criminalização de condutas dos homens autores de violência não é, todavia, o meio efetivo para extirpar a violência cometida por parceiros íntimos ou familiares que ocorre em larga escala social. Tipificar um agir do parceiro ou familiar como crime é, antes de tudo, reconhecer a falência do Estado no seu papel educativo e preventivo.

Internamente, o poder público, juntamente com a família e a sociedade, foram designados para criar as condições necessárias para o efetivo exercício dos direitos fundamentais das mulheres, inerentes à pessoa humana, devendo ser-lhes asseguradas as oportunidades e facilidades para viver sem violência, preservando sua saúde física e mental (artigo 2º, LMP). Por meio de políticas públicas o Estado deverá garantir os direitos humanos das mulheres no âmbito das relações domésticas e familiares (artigo 3 §1º, LMP). Compreensivas da violência em todas as suas manifestações, tais políticas devem considerar todas as formas da violência (física, psicológica, moral, sexual e patrimonial), as intensidades em que se apresentam (desde o sexismo cultural até o feminicídio) e suas variáveis interseccionais, que impõem, muitas vezes, um duplo ou triplo gravame sobre a mesma mulher, no intercruzamento da raça, classe social, orientação sexual, religião, etnia.

Esse conjunto articulado de ações, denominado políticas públicas, previsto no artigo 8º, da LMP, tem várias diretrizes que foram desenvolvidas conjuntamente por seus diversos atores

que se reuniram para uma abordagem intersetorial das deficiências verificadas nos serviços públicos destinados à mulher em situação de violência, por meio de um encontro em uma oficina de pesquisa-ação, ocorrida na UNESP-Bauru no dia 09 de outubro de 2019.

Neste evento foi elaborada uma Oficina de Estudos e Formação especialmente voltada aos membros de organizações que trabalham no atendimento à mulher em situação de violência na cidade de Bauru-SP, para que em grupos organizados pudessem ter um espaço de comunicação e reflexão sobre sua prática profissional e questões referentes à prevenção e ao atendimento a esse público específico de mulheres.

A organização geral do evento foi fruto de um projeto coletivo de pesquisa e de extensão em Relações Públicas denominado “Pesquisa-ação e gestão do conhecimento: faces e intersetorialidade do atendimento à mulher em situação de violência”, de docentes da Unesp Bauru. Os apoiadores foram a OAB- Bauru grupo “Todas por Ela”, a FUNDEB e a Secretaria de Bem Estar Social do município de Bauru - SEBES.

Participaram do evento 120 pessoas, dentre as quais membros do Anexo de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher de Bauru, da Procuradoria da República, do Conselho Municipal de Políticas para as Mulheres de Bauru, da Delegacia da Mulher de Bauru, da ‘OAB Todas por Ela’; do projeto social “Consultório na rua”, da Maternidade Santa Izabel, Grupo PET – programa profissionalizante composto por professores e alunos de educação física e psicologia da Unesp –, Projeto ‘O mundo que a gente quer’ (grupo reflexivo de apenas homens), Secretaria Municipal de Saúde, Secretaria Municipal de Habilitação, Secretaria do Bem-Estar Social, policiais civis e militares, psicólogos e assistentes sociais e servidores do Tribunal de Justiça.

Dentre as diretrizes exploradas na ocasião, merecem destaque cinco delas, direta ou indiretamente previstas na legislação em referência (LMP), que podem ser consideradas “Medidas Integradas de Prevenção”:

- 1) A intersetorialidade nas áreas de segurança pública, assistência social, saúde, educação, trabalho e habitação em integração operacional com o Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública, prevista no inciso I, do artigo 8º, da LMP (inciso I), uma vez que o evento reuniu representantes de todos os setores acima nomeados;
- 2) A promoção de estudos e informações relevantes com a perspectiva interseccional de gênero (e etnia), concernentes às causas, às consequências e à frequência da violência doméstica e familiar contra a mulher, para a sistematização de dados e com o propósito de

avaliação periódica dos resultados das medidas adotadas (inciso II). Em uma tarde/noite de imersão (o evento estendeu-se das 14:00 horas até às 22:00 horas) todos os representantes dos setores mencionados discutiram em profundidade os pontos vulneráveis do atendimento à mulher em situação de violência na cidade de Bauru. O encontro favoreceu a troca de informações de setores que raramente comunicavam-se entre si;

3) A comunicação social desempenhou papel decisivo: cuidou da interação e do diálogo intersetorial dos agentes envolvidos com a temática da violência (diretriz associada indiretamente ao inciso III);

4) A prevenção e o enfrentamento da violência foram registrados em uma “carta de intenções” às autoridades públicas e à sociedade em geral para o aperfeiçoamento dos direitos humanos das mulheres na cidade de Bauru (inciso V);

5) Propiciou-se a capacitação das Polícias Civil e Militar e dos profissionais mencionados no inciso I quanto às questões de gênero, raça e etnia (VII) através das discussões grupais mistas realizadas.

Nesta oficina que reuniu os mais variados setores de atendimento da mulher em situação de violência na cidade de Bauru o objetivo foi o de (re)pensar a própria infraestrutura dos serviços oferecidos a essas mulheres e que são na prática, a efetivação da política pública. Discutir a infraestrutura dos serviços oferecidos requer que todos os envolvidos conheçam o que cada organismo faz e saibam como encaminhar e orientar as demandas apresentadas pelas usuárias dos serviços, para que a rede de atendimento funcione de forma articulada e com qualidade. Também foi apontado pelos participantes da Oficina de Estudos e Formação que para o acolhimento da mulher em situação de violência, é preciso praticar a humanização do serviço.

A expressividade numérica do encontro e a participação de uma multiplicidade de atores atuantes nos serviços voltados à mulher em situação de violência na municipalidade denota a importância de encetar esforços para a consecução de políticas públicas: meio concreto de reverter a vulnerabilidade à qual está sujeita a mulher na sociedade, bem como reestabelecer as relações assimétricas de poder.

#### **4 Lições aprendidas de nossa prática...**

A política pública é o meio pelo qual o poder estatal deve implementar os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, insculpidos no artigo 3º da Constituição Federal, de “construir uma sociedade livre, justa e solidária” (inciso I), “garantir o desenvolvimento nacional” (inciso II), “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (inciso III) e “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” (inciso IV).

A comunicação atuou nas oficinas como um tema transversal, oferecendo uma forma para refletir sob o valor crítico desta articulação necessária entre os agentes que ofertam os serviços na cidade, destinados à mulher em situação de violência doméstica e familiar, para que a interseccionalidade seja considerada, revigorando o reconhecimento dos múltiplos conhecimentos que orientam a justiça social.

A atividade realizada em Bauru-SP foi inovadora ao unir as três esferas de atuação: a estatal, a universidade e a sociedade civil organizada com o objetivo de discutir as diferentes faces da prevenção à violência e do atendimento prestado às mulheres em situação de violência. Como resultado da pesquisa-ação realizada durante o evento com os participantes, conseguiu-se um resumo dos principais problemas encontrados, assim como sugestões dos participantes, além da adesão destes nos processos de melhorias à prevenção à violência e também ao atendimento prestado a essas mulheres. E ainda, um dos aspectos inovadores da pesquisa-ação se deve especialmente a três pontos: caráter participativo, impulso democrático e contribuição à mudança social. Ela beneficia seus participantes por meio de processos de autoconhecimento, informando e ajudando nas transformações, o que permite superar as lacunas existentes entre as políticas públicas e a prática (o que ocorre realmente). Os resultados ampliaram as capacidades de compreensão dos envolvidos e suas práticas, o que pode favorecer as mudanças necessárias para a concretização de uma comunicação mais humanizada com as mulheres em situação de violência.

## **Referências**

AKOTIRENE, Carla. **O Que é Interseccionalidade**. São Paulo: Letramento, 2018.

BERLO, David K. **O processo da Comunicação**. Rio de Janeiro: Martins Fontes, 2003.

BRASIL. Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006. **Lei Maria da Penha**. Brasília, DF, ago. 2006. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/111340.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111340.htm)  
Acesso em: 10 jul. 2018.

CANELA JUNIOR, Osvaldo. **Controle judicial de políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2011.

CANELA JUNIOR, Osvaldo. O orçamento e a “reserva do possível”: dimensionamento no controle judicial de políticas públicas. In: Grinover, Ada Pellegrini; Watanabe, Kazuo (Coords). **O Controle jurisdicional de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Forense, 2013. P. 225-236.

CARNEIRO, Sueli. **Racismo, sexismo e desigualdade no Brasil**. São Paulo: Selo Negro, 2011.

COMITÊ PARA A ELIMINAÇÃO DE TODAS AS FORMAS DE DISCRIMINAÇÃO CONTRA A MULHER. CEDAW. **Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher**. 18 de dezembro de 1979. Disponível em <[http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/convencao\\_cedaw.pdf](http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/convencao_cedaw.pdf)>. Acesso em 17 fev.2020.

COMITÊ PARA A ELIMINAÇÃO DE TODAS AS FORMAS DE DISCRIMINAÇÃO CONTRA A MULHER. CEDAW. **Recomendação Geral n. 35 sobre violência de gênero contra as mulheres**. Brasília, 2019. Disponível em <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/09/769f84bb4f9230f283050b7673aeb063.pdf>. Acesso em 17 de fev. 2020.

COUTINHO, Diogo R. **Direito, desigualdade e desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2013.

CRENSHAW, Kimberlé. Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. **Rev. Estud. Fem.**, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 171-188, Jan. 2002.

DANIEL, Juliana Maia. Discricionariedade administrativa em matéria de políticas públicas. In: Grinover, Ada Pellegrini; Watanabe, Kazuo (Coords). **O Controle jurisdicional de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Forense, 2013. P. 93-124.

PASINATO, Wania. MACHADO, Bruno Amaral. ÁVILA, Thiago Pierobom de. Políticas públicas de prevenção à violência doméstica e familiar contra as mulheres. In: \_\_\_\_\_ (Coords). **Políticas públicas de prevenção à violência contra a mulher**. São Paulo: Marcial Pons; Brasília [DF]: Fundação Escola, 2019. P. 13-26.



PIMENTEL, Silvia. **Experiências e desafios: Comitê sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (CEDAW/ONU)** – relatório bienal de minha participação. Brasília: Secretaria Especial de Políticas Públicas para as Mulheres, 2008. Disponível em: <http://www.unfpa.org.br/Arquivos/cedaw.pdf>. Acesso em 17 fev. 2020.

RICHARDSON, Roberto Jarry et al. **Pesquisa Social: Métodos e Técnicas**. 3. Ed. São Paulo: Atlas, 2012.

THIOLLENT, Michel. **Metodologia da Pesquisa Ação**. 14 ed. São Paulo: Cortez, 2005.