



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS

LARISSA COSTA OLIVEIRA LIMA

**DIREITO À MORADIA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ENFRENTAMENTO À
VIOLÊNCIA DOMÉSTICA CONTRA AS MULHERES NEGRAS**

BELÉM-PA

2023

LARISSA COSTA OLIVEIRA LIMA

**DIREITO À MORADIA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ENFRENTAMENTO À
VIOLÊNCIA DOMÉSTICA CONTRA AS MULHERES NEGRAS**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Direito - PPGD, do Instituto de Ciências Jurídicas – ICJ, da Universidade Federal do Pará - UFPA, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Linha de Pesquisa: Estudos Críticos do Direito.

Orientadora: Profa. Dra. Luanna Tomaz de Souza.

BELÉM-PA

2023

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Pará
Gerada automaticamente pelo módulo Ficat, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

L732d Lima, Larissa Costa Oliveira.
Direito à Moradia nas Políticas Públicas de Enfrentamento à
Violência Doméstica contra as Mulheres Negras / Larissa Costa
Oliveira Lima. — 2023.
84 f.

Orientador(a): Prof^ª. Dra. Luanna Tomaz de Souza
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará,
Instituto de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em
Direito, Belém, 2023.

1. Direito à moradia. 2. Violência doméstica. 3. Mulheres
Negras. I. Título.

CDD 340

LARISSA COSTA OLIVEIRA LIMA

**DIREITO À MORADIA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ENFRENTAMENTO A
VIOLÊNCIA DOMÉSTICA CONTRA AS MULHERES NEGRAS**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Direito - PPGD, do Instituto de Ciências Jurídicas – ICJ, da Universidade Federal do Pará - UFPA, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Linha de Pesquisa: Estudos Críticos do Direito

Data de Avaliação: 19/09/2023

Conceito: Aprovada com Distinção

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Daniella Maria dos Santos Dias
Instituição: Universidade Federal do Pará

Profa. Dra. Sandra Suely Moreira Lurine Guimarães
Instituição: Universidade Federal do Pará

Profa.. Dra. Luanna Tomaz de Souza
Instituição: Universidade Federal do Pará

BELÉM
2023

Aos meus pais, sempre a eles, o amor é o
segredo de tudo.

A quem veio antes de mim e traçou caminhos
para que um dia eu estivesse aqui
e a quem ainda vem pela frente escancarar
portas e janelas da Academia.

AGRADECIMENTOS

“Tudo, tudo, tudo que nós tem é nós”

(Emicida, 2019)

Por vezes, pensei que nunca fosse chegar neste momento e que nunca chegaria a terminar esta dissertação. Comecei o mestrado em meio à pandemia, o distanciamento social e o vírus amedrontando nosso cotidiano, estudar foi um desafio. Incontáveis vezes pensei em desistir e, ainda que tenha sido difícil, teria sido ainda mais se eu tivesse chegado até aqui sozinha, o que não o fiz.

Cheguei até aqui abraçada e carregada pelos braços dos meus pais, embalada por todo o cuidado e atenção que sempre deram à educação. Mesmo sem conhecer os escritos de Paulo Freire, meus pais sempre acreditaram que a educação liberta e a eles sou grata. Agradeço também à minha família, aos meus avós e irmão, tias, sempre orgulhosos dos meus avanços.

Agradeço aos meus amigos, que sempre deram todo o apoio para que eu concluísse o mestrado. Amigos da graduação, da época de centro acadêmico, da advocacia, do mestrado e da vida.. Pessoas que estiveram presentes de inúmeras formas, seja dando um abraço quando a situação parecia ruim, mandando um meme e perguntando como ia a dissertação ou mesmo emprestando um notebook para que eu pudesse escrever. Quem tem um amigo tem tudo e eu tenho realmente.

A vida é um vai e vem, tem gente que veio e se foi e gente que chega pra ficar. Mas eu lembro do apoio que recebi, impossível esquecer. O laço de amizade pode já não existir, mas eu agradeço a vocês pelo período em que fomos próximos e por acreditarem na minha loucura de querer entrar em um mestrado. E, quanto a quem chegou para ficar, definitivamente é uma verdade, todos os dias. Uma gratidão eterna ao meu amor, que sempre acredita em mim.

Minha vida no mestrado foi marcada por professoras. Professoras que fizeram a diferença na minha vida por meio da docência e da sua paixão pelo ensinar e pela vida acadêmica. A primeira vez em que pensei em seguir para um mestrado foi após a disciplina de uma professora, meu caminho foi aberto por mulheres e elas agradeço muito.

Agradeço à professora Mônica Conrado, minha primeira orientadora e quem abriu a porta para que eu chegasse no mestrado. Uma mulher negra, de profundo conhecimento, professora exímia. Obrigada pelos momentos que passamos e por tudo que me ensinou.

À querida professora Luanna Tomaz, minha orientadora, ter sido sua orientanda deu um giro de 360° na minha vida acadêmica. Se hoje finalizo esse mestrado, tenha a certeza que

a senhora teve colaboração direta para que isso acontecesse, seja pelas mensagens de cobrança sutis ou por ter me posto no cantinho da mestranda até que eu terminasse a qualificação. Agora eu entendo porque todos os seus orientandos adoram a senhora. Obrigada, destino, por ter me proporcionado ser orientanda de Luanna Tomaz e entender como a orientação faz diferença na vida de um discente.

À CAPES, ter sido bolsista rendeu grandes momentos na minha vida. Lutemos para que mais discentes consigam permanecer nas universidades públicas com o financiamento da CAPES.

Um agradecimento especial ao rapper Emicida, que embala meus momentos acadêmicos desde a graduação e que não faz ideia do quanto foi importante no decorrer da minha vida acadêmica. Cada tópico deste trabalho inicia com um trecho de uma canção dele.

Por fim, à Universidade Federal do Pará, por sua grandiosidade, por todas as experiências que me proporcionou. Vida longa à UFPA e à universidade pública, gratuita e de qualidade para todos e todas.

RESUMO

O presente trabalho buscou verificar as dinâmicas entre o direito à moradia e as normativas nacionais de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra as mulheres, tendo como foco a mulher negra. Trata-se de uma pesquisa exploratória e bibliográfica, cujo método de abordagem aplicado foi o hipotético-dedutivo, com o uso da técnica de pesquisa bibliográfica e documental. Com a finalização do levantamento bibliográfico e documental, os dados foram selecionados e analisados ante à técnica de análise de conteúdo. Nesse sentido, o problema de pesquisa norteador foi: Como as normativas nacionais de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra as mulheres tratam do direito à moradia? Assim, a hipótese foi a de que o direito à moradia não recebe a devida atenção em mecanismos de proteção às violências contra as mulheres, como a Lei Maria da Penha, o que impacta diretamente na qualidade de vida de quem é alvejada por alguma forma de violação, principalmente as mulheres negras. O objetivo geral foi analisar como as normativas nacionais de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra as mulheres negras tratam do direito à moradia, enquanto que os objetivos específicos foram: a) identificar as normativas nacionais de enfrentamento às violências cometidas contra às mulheres; b) avaliar como o direito à moradia impacta diretamente na vida das mulheres negras brasileiras; e c) refletir os efeitos da violência doméstica em relação à efetividade do direito à moradia. Desta forma, a pesquisa buscou realizar um panorama histórico da situação da terra no Brasil, de maneira a compreender o acesso de mulheres negras à moradia. Ainda, foi realizada uma retomada histórica das políticas públicas de combate e enfrentamento à violência doméstica, com a finalidade de verificar se o direito à moradia e o marcador racial vêm sendo pontuados nos documentos que tratam da proteção da mulher.

Palavras-chave: Direito à moradia, violência doméstica, mulheres negras

ABSTRACT

This dissertation sought to verify the dynamics between the right to housing and national regulations to combat domestic and family violence against women, focusing on black women. This is an exploratory and bibliographical research, whose method of approach was hypothetical-deductive, using bibliographical and documentary research techniques. With the completion of the bibliographic and documentary survey, the data was selected and analyzed using the content analysis technique. In this sense, the guiding research problem was: How do national regulations for combating domestic and family violence against women address the right to housing? Thus, the hypothesis was that the right to housing does not receive due attention in mechanisms to protect violence against women, such as the Maria da Penha Law, which directly impacts the quality of life of those targeted by some form of rape, especially black women. the general objective was to analyze how national regulations for combating domestic and family violence against black women deal with the right to housing, while the specific objectives were: a) to identify national regulations for combating violence committed against women; b) evaluate how the right to housing directly impacts the lives of black Brazilian women; and c) reflect the effects of domestic violence in relation to the effectiveness of the right to housing. In this way, the research sought to provide a historical overview of the land situation in Brazil, in order to understand black women's access to housing. Furthermore, a historical resumption of public policies to combat and confront domestic violence was carried out, with the purpose of verifying whether the right to housing and the racial marker have been highlighted in documents that deal with the protection of women.

Keywords: Right to housing, domestic violence, black women

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	10
2. CIDADES NEGRAS: O DIREITO À MORADIA DE MULHERES SOB A ÓTICA RACIAL.....	16
2.1. A Divisão Racial do Espaço Urbano: Traçados Negros pelas Cidades.....	17
2.2. Casas Para Quem? O Panorama Histórico do Direito à Moradia.....	26
2.3. As Mulheres Negras Têm Direito à Moradia no Brasil?.....	36
3. AS POLÍTICAS NACIONAIS DE ENFRENTAMENTO ÀS VIOLÊNCIAS COMETIDAS CONTRA ÀS MULHERES.....	38
3.1. Violência contra as Mulheres e o Enfrentamento à Violência contra a Mulher: Uma Necessária Abordagem Histórica.....	39
3.2. Instrumentos Normativos de Enfrentamento à Violência contra a Mulher no Brasil.....	45
3.3. Políticas Públicas Transversais no Brasil e a Violência Doméstica.....	52
3.4. Cenário Atual dos Números da Violência Doméstica no Brasil.....	53
4. ONDE ESTÁ A PROTEÇÃO AO DIREITO À MORADIA DE MULHERES NEGRAS NOS INSTRUMENTOS NACIONAIS DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA DOMÈSTICA?.....	58
4.1. Apresentação dos documentos que serão efetivamente expostos sob Análise de Conteúdo. 58	
4.2. O que os documentos dizem sobre Moradia e Raça?.....	65
4.2.1 O que fala a Falta? A Ausência do Direito à Moradia nas Normativas de Violência Doméstica e o Impacto na Vida de Mulheres Negras.....	71
5. CONCLUSÃO.....	73
REFERÊNCIAS.....	75

1 INTRODUÇÃO

“Permita que eu fale e não as minhas cicatrizes”

(Emicida, 2019)

A moradia é relacionada com noções como afeto, lar, privacidade e, principalmente, segurança e, muitas vezes, se distancia de uma visão fundamental. Ainda que esteja cristalizado no texto da Constituição Federal de 1988, além de um direito, a moradia é uma mercadoria.

Em um texto escrito em 1975 mas ainda tão atual, Kowarick et al (1976a, p. 59) escreveram que a lógica da acumulação que preside o elemento de desenvolvimento brasileiro encontra-se atrelada exatamente à dilapidação do trabalho. Do ponto de vista empresarial, é uma equação extremamente frutífera que reflete na ocupação do espaço geográfico das cidades e impacta na habitação. Afinal, a moradia é um elemento de composição das cidades que é inerente à circulação de pessoas.

A presente dissertação tem como pergunta-problema a seguinte questão: “Como as normativas nacionais de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra as mulheres tratam do direito à moradia?”. A hipótese levantada é de que o direito à moradia não recebe a devida atenção em mecanismos de proteção às violências contra as mulheres, como a Lei Maria da Penha, o que impacta diretamente na qualidade de vida de quem é alvejado por alguma forma de violação, principalmente as mulheres negras.

O texto da dissertação tem como objetivo geral analisar como as normativas nacionais de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra as mulheres negras tratam do direito à moradia. Os objetivos específicos são: 1) avaliar como o direito à moradia impacta diretamente na vida das mulheres negras brasileiras; 2) refletir os efeitos da violência doméstica em relação à efetividade do direito à moradia; e 3) identificar as normativas nacionais de enfrentamento às violências cometidas contra às mulheres.

Toda escolha é uma renúncia, até mesmo a não escolha é uma escolha. Ciente dessa colocação, opto por iniciar esse trabalho na conjugação da primeira pessoa com o objetivo de ressaltar que a minha pesquisa é extremamente pessoal. Para tanto, inspiro-me diretamente na técnica de *storytelling* aplicada pelo professor e pesquisador Adilson José Moreira (2019, p. 18) em seu livro *Pensando como um Negro*. O professor explica que, de fato, essa proposta hermenêutica pode soar de forma estranha aos olhos e ouvidos acadêmicos tão acostumados à noção de que a subjetividade e neutralidade deve estar ausente no processo interpretativo,

entretanto, como já disse, toda escolha é uma renúncia e neste trabalho opto por não renunciar de meus olhos e ouvidos.

Pelo contrário, buscarei ao máximo fornecer meus sentidos a quem ler essa dissertação de forma a aproximar do meu problema de pesquisa e dos motivos que geraram a mim o anseio da pesquisa. Não há neutralidade em minhas palavras, busco demarcar um espaço de pessoas que existem, porém nem sempre puderam estar aqui na Academia - claro que sem afastar-me do rigor metodológico que a pesquisa exige.

Arrisco dizer que a minha pesquisa foi movida pelo amor e também pelo ódio. Amor aos meus, aqueles que já estão por aqui e aos que virão. Não posso falhar ou desistir, como tantas das mulheres negras que aparecerão enquanto dados neste trabalho, uma vez que vivemos também pelos nossos, não cheguei até aqui só e não falo só sobre mim, mas também por todos que lutaram para que eu chegasse até este ponto. A pesquisa é particular, mas há toda uma coletividade por detrás de cada uma das palavras que usarei.

Pesquisar é doloroso para mim. Mexe e remexe em pontos que eu mesma não sabia que eram dores, até que eu lesse sobre e entendesse que estavam lá - mas doíam. Minha pesquisa é extremamente pessoal, às vezes eu esqueço o quanto, porém sempre sou lembrada ao estudar qualquer artigo ou texto que trate de direito à moradia digna. Mais vezes do que eu gostaria, é preciso parar para respirar fundo e conseguir prosseguir.

Por ocasião do estágio-docência, revisei o livro “Quarto de Despejo” de Maria Carolina de Jesus (1960) e, já no primeiro parágrafo, parei e respirei fundo. O livro fala da realidade de uma catadora de lixo nos anos 50, mas poderia ser sobre a realidade de muitos brasileiros nos anos atuais, inclusive a minha em períodos anteriores da vida.

O modo simples como Maria Carolina escreve sobre a precariedade de sua moradia, a presença da falta de dinheiro em cada uma das páginas e o modo como isso afeta o seu bem viver mexe em uma parte do meu ser a cada vez que pego nesse livro. Inclusive, Kowarick (1976a, p. 23) citou a autora ao tratar que a distribuição espacial das cidades acompanha a condição social dos seus habitantes e reforça as desigualdades existentes - anos antes Carolina Maria escancarou a desigualdade socioespacial com nove palavras “a favela é o quarto de despejo da cidade” (JESUS, 1960, p. 170)

Não cabe entrar extremamente no mérito, mas vivi “perrengues” familiares, entre eles a falta de dinheiro e o caos de uma moradia que não era digna em muitos momentos - principalmente nos de chuva em uma Belém que chove dia sim e dia não. O meu cotidiano agora é outro, ainda que muito aquém dos ambientes por onde transito depois que entrei para a Universidade Federal do Pará, mas aqueles momentos deixaram marcas. E, essas cicatrizes

foram reviradas quando tive contato com o Direito à Cidade e instigaram a minha vontade de pesquisar mais acerca do direito à moradia digna e adequada.

Tudo mudou a partir do momento em que tive contato com o Direito à Cidade, através de uma disciplina optativa. Ali, passei a ter consciência de que a cidade é um local pautado por conflitos movidos pelo capital, onde os contrastes urbanos têm justificativas e causas que devem ser analisadas e levadas à Academia, mas não se aterem a ela.

Fiquei fascinada imediatamente.

Todos os dias cidadãos vivenciam a cidade, andam por seus ônibus, passam horas em engarrafamento, vislumbram pessoas em situação de rua lutando por sua sobrevivência e para serem vistas, lotam espaços públicos e privados e, na maior parte do tempo, não se dão conta do que é uma cidade ou nunca pensam no que significa realmente ter acesso à cidade.

A distribuição espacial da cidade acaba por refletir a condição social dos seus habitantes, gerando assim um movimento de segregação baseado nas relações econômicas. Assim, o cenário da urbanização brasileira apresenta a cidade como um ambiente de exclusão social e disputas pelo espaço urbano. Como delinea Ribeiro (2019), tem-se um quadro geral em que o uso da cidade é marcado por contrastes, tanto no que se refere à condição social quanto na questão de raça, que será também uma categoria que serve à manutenção de uma lógica colonialista e escravocrata.

Quando falo em colonialismo, refiro-me à herança cultural de dominação de grupos vulnerabilizados com o intuito de mantê-los em situação de submissão para manutenção do *status quo* de grupos majoritários, dentre vários fatores o racismo. Tendo isso em vista, observa-se que, historicamente, o processo de urbanização das cidades reforça padrões de exclusão de pessoas marginalizadas e vulneráveis, o que interfere diretamente no modo como mulheres negras e racializadas vivenciam a cidade e de como suas demandas são ou não visibilizadas.

A organização do espaço urbano é pautada pelo mercado imobiliário e garante o usufruto da cidade apenas aos que puderem pagar por isso, os que são enxergados como pertencentes ao local - seja por sua classe ou sua cor. As marcas do colonialismo permanecem presentes, por mais que invisíveis a olhos desatentos e reflete também no padrão das cidades. Afinal de contas, o processo de urbanização acaba também por refletir o pensamento dominante à época.

Percebe-se que a centralidade não é pensada para a população negra, pelo contrário, ao menor sinal de que área em que habitam esteja passando por valorização estes serão expulsos, com colaboração do aparato jurídico estatal, e se encontrarão em posição de necessitarem

morar em áreas localizadas nas periferias. Nas palavras da professora Lélia Gonzalez, “um dos legados concretos da escravidão diz respeito à distribuição geográfica da população negra, isto é, à sua localização periférica em relação às regiões e setores hegemônicos (GONZALEZ, 2020, p. 35).

No contexto urbano, a cidade se constrói em suas disparidades, tanto no que se refere à condição de classe social, fortalecendo o violento aumento da pobreza e reforçando os conflitos, fruto das desigualdades reproduzidas, quanto nas questões de raça e gênero, que será também uma categoria construída para solidificar a marca colonial e escravocrata instituída na cartografia nacional.

Como escrevem Hoepers e Tomanik (2021), a violência reflete muito do contexto social e consegue manter-se em diferentes espaços e contextos, sendo a mulher um de seus frequentes alvos - em locais públicos ou privados, por motivos diretamente ligados ao gênero.

Ao tratar de violência, é imprescindível que se leve em consideração o fator da moradia. Casas não são apenas o físico de quatro paredes de concreto, portas e janelas, para além disso representam um porto seguro, segurança, o local para onde se retorna, especialmente no tocante à vivência de mulheres negras.

Lélia Gonzalez ensinava já em meados dos século XX que a opressão advinda pelo gênero e pela classe é maximizada quando juntada a práticas discriminatórias frutos do racismo, o que também reflete na qualidade do acesso à moradia. Logo, a autora nos leva à reflexão de que não basta estudar a violência doméstica, mas também é necessário que haja a aplicação de uma visão interseccional ante às sujeitas do estudo.

Visão interseccional ou interseccionalidade são palavras-chave nesse trabalho. A ativista e jurista estadunidense Kimberlee Crenshaw cunhou o termo interseccionalidade como uma teoria que busca compreender opressões de maneira vinculada, com o propósito de analisar as formas como o racismo, o classismo e a disparidade no tratamento de acordo com o gênero desaguam silenciamento ou tentativa de apagamento de grupos vulnerabilizados (CRENSHAW, 1993). Conforme o contexto de Crenshaw, a interseccionalidade é pensada em um panorama do Direito e situada em um espaço-tempo localizado nos Estados Unidos, por volta dos anos 2000.

É inegável a contribuição de Kimberlee para o desenvolvimento desta teoria, entretanto nesse trabalho tomarei como referencial teórico de visão interseccional os escritos da professora Lélia Gonzalez. Trata-se de uma opção metodológica calcada no local do discurso conduzido pela professora (Brasil enquanto país da América Latina).

Gonzalez (2020) refletiu nos anos de 1980 acerca da realidade de exclusão enfrentada por mulheres no cotidiano brasileiro, com enfoque principalmente em negras e indígenas. Ela foi pioneira nas críticas ao pensamento feminista hegemônico, este que não levava em consideração a vivência diferenciada de mulheres racializadas. A ótica de Gonzalez (2020) permite pensar o espaço urbano a partir de atravessamentos de gênero e raça, o que deixa marcas também no que diz respeito ao acesso às cidades, assim mulheres negras acabam enfrentando maiores dificuldades para se apropriarem de espaços públicos ou da infraestrutura urbana.

Segundo a autora (2020), à mulher negra são reservados dois lugares na sociedade: ou ela é a mulata hiperssexualizada ou é vista como a doméstica, como um reflexo da imagem da mucama ou da mãe preta. Dessa forma, são pautados socialmente os locais que a mulher negra vai ocupar. Ribeiro (2019) discorre que, ao tratar de corpos negros, gênero, classe e território, Lélia Gonzalez questiona o local que é destinado a negros pautando que esse acaba por ser um lugar marcado pela estigmatização de marginalidade, hiperssexualização dos corpos e inferiorização, destacando-se pelo racismo estrutural.

Hoje me identifico como uma mulher negra e periférica e percebo ativamente o quanto esses marcadores trazem diferenças ao modo como as pessoas podem transitar de forma diferente pela cidade de acordo com os marcadores que trazem em seus corpos, estes que são também políticos. Como escrevem Carvalho e Macedo Júnior (2020, p. 150-151), “uma vez que assumimos que a cidade não é produzida visando o coletivo, mas sim a partir das visões de uma determinada classe, precisamos reposicionar nosso olhar sobre a ela”, isto é, a cidade é palco de diferentes interesses particulares e estes acabam por sobrepujar o que deveria ser o foco principal, a coletividade. Partindo desse ponto e ante à impulsos que estalavam na minha mente à época inicial da pesquisa, decidi ter como olhar de pesquisa a vivência de mulheres negras na cidade.

O processo de urbanização das cidades é excludente e segregador. Assim como o homem branco é o padrão, a mulher branca também ocupa este lugar de referência na sociedade, o que, durante um longo tempo, refletiu em estudos, com destaque aos feministas, que acabavam por buscar apenas a ótica de mulheres brancas e, não raramente, privilegiadas economicamente (HOOKS, 2019, p.18). Sueli Carneiro (2003, p. 118) aponta que além de terem que conviver com o sexismo, aquelas que tiveram suas vozes silenciadas e os corpos estigmatizados vítimas de outras violências foram mantidas em silêncio e cobertas pelo véu da invisibilidade.

A escolha de tratar do direito à moradia junto de políticas nacionais de enfrentamento às violências cometidas contra as mulheres têm uma conexão que encontrei após o início da pesquisa, mas muito me agradou. Ambos são reflexos de mobilização de movimentos sociais e de grupos de resistência, bem como consequências de normativas internacionais que forçaram o Estado brasileiro a sair do estado de inércia em relação a determinados grupos vulnerabilizados.

Quanto à metodologia, cumpre destacar que o estudo partirá do método hipotético-dedutivo. Mezzaroba e Monteiro (2009, p. 68) ensinam que, ao optar pelo método hipotético-dedutivo, o pesquisador elege um conjunto de hipóteses que acredita serem viáveis e, no decorrer da pesquisa, as submete a experimentação a fim de comprovar ou rejeitar suas conjecturas.

A pesquisa será de dois tipos: a bibliográfica e documental. A pesquisa bibliográfica consiste em uma revisão rigorosa da bibliografia que dará base para a sustentação do problema proposto na pesquisa, tendo como fito colocar a pesquisadora em contato direto com o que já foi pesquisado acerca do referido. (MEZZAROBA E MONTEIRO, 2009, p. 112-113; LAKATOS E MARCONI, 2003, p. 183). Neste caso, será feito o levantamento bibliográfico preferencialmente de trabalhos disponíveis no Portal de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). O filtro de pesquisa terá como prioridade trabalhos científicos que tenham como eixos centrais direito à moradia para as mulheres.

A pesquisa documental é uma fonte primária de coleta de dados (LAKATOS E MARCONI, 2003, p. 174). A partir da pesquisa documental e da pesquisa bibliográfica será possível a compreensão de fenômenos que caracterizam a relação da mulher negra e da moradia no país, dedicando a esta uma ótica interseccional necessária para que particularidades possam ser identificadas. Serão levantadas normativas acerca do direito à moradia no Brasil e as normativas acerca do enfrentamento às violências domésticas e familiares contra as mulheres. Com a finalização do levantamento bibliográfico e documental, os dados serão selecionados e analisados ante à técnica de análise de conteúdo.

A respeito da técnica de análise de conteúdo, as pesquisadoras Rita Caregnato e Regina Mutti (CAREGNATO; MUTTI, 2006) apontam que surgiu no início do século XX, com o fito de analisar materiais jornalísticos. Entretanto, sua real impulsão ocorreu apenas em meados do século passado - momento histórico em que foi disseminada para as demais áreas das ciências sociais -, por influência dos eventos da Segunda Guerra Mundial. À época, o conceito de análise de conteúdo perpassava pela ideia de que ela descrevia o comportamento

enquanto resposta a um estímulo, com um máximo de rigor e cientificidade (BARDIN, 1977, p. 21). Por meio da análise de conteúdo os resultados serão apresentados ao fim da dissertação, tendo em vista os objetivos específicos traçados.

No capítulo 1 (um), será tratada a evolução do direito à moradia no panorama internacional e nacional. Como ponto de partida, busca-se explorar a relação do meio urbano com o capital, apontando contrastes próprios da fase do capitalismo em que estamos e em como geram reflexos na vida cotidiana das mulheres negras que circulam pelas cidades. As referências serão de pesquisadores do campo do direito à cidade como Henri Lefebvre, Ermínia Maricato e Raquel Rolnik e da teoria racial crítica como Lélia Gonzales e Franz Fanon.

No capítulo 2, será desenvolvido a temática das violências às mulheres, tratando especificamente das políticas públicas de enfrentamento à violência doméstica. Serão trazidos ao debate instrumentos normativos de combate à violência doméstica. As referências são Luanna Tomaz de Souza, Cecília dos Santos e Wania Izumino. De forma inicial, será realizada uma retomada histórica das normativas internacionais e nacionais que versam sobre os direitos das mulheres – que envolvam violências, especificamente.

O capítulo final discutirá a relação do direito à moradia nas políticas públicas de enfrentamento à violência doméstica contra as mulheres negras. Ele tratará da interseccionalidade entre raça e gênero no contexto da violência doméstica contra mulheres. Serão referenciadas as pesquisadoras Lélia Gonzalez e Joice Berth, além do pesquisador Boaventura da Silva Santos.

Ademais, essa pesquisa buscará um viés não eurocêntrico, portanto, ainda que sejam trazidas conceituações desenvolvidas por pesquisadores e pesquisadoras que não partam do Sul Global, a intenção será ter como base bibliográfica pesquisas que partam de uma perspectiva que fuja do ponto de vista dominante. Por fim, no decorrer do trabalho serão utilizadas, majoritariamente, pesquisadoras mulheres. Da mesma forma, buscarei privilegiar a pesquisa de mulheres e homens negros para fins de referência.

2 CIDADES NEGRAS: O DIREITO À MORADIA DE MULHERES SOB A ÓTICA RACIAL

“De quem tem tudo, menos cor, onde a cor importa demais”

(Emicida, 2019)

Nesse primeiro capítulo do trabalho discute-se a questão da moradia do Brasil, refletindo sobre especificamente sobre a situação das mulheres. Em um primeiro momento discute-se a divisão racial do espaço urbano, depois o panorama histórico do direito à moradia, e a realidade das mulheres negras. As cidades terão foco racializado. Isto é, serão vistas não como um ambiente de leitura neutra, posto que ocorrem conflitos nos quais os marcadores raça e gênero são critérios determinantes - a exemplo o acesso à terra.

As referências são pesquisadores do campo do direito à cidade como Henri Lefebvre, Ermínia Maricato e Raquel Rolnik e da teoria racial crítica como Lélia Gonzalez e Franz Fanon.

2.1 A Divisão Racial do Espaço Urbano: Traçados Negros pelas Cidades

Henri Lefebvre (2001), o precursor do estudo do direito à cidade, descreve que, ciclicamente, quando o capital encontra espaços nas cidades estas entram em uma dinâmica de alterações do modo de viver, as quais incidem também na organização do território, gerando assim novas disputas por moradia, trabalho e até mesmo modo de vida.

O autor compreendia a cidade como um local de habitação e convivência, porém transformado de acordo com as mudanças exigidas pela urbanização e pelo capital. Logo, os centros urbanos seriam locais de habitação de todos, entretanto o cenário que se tem é de espaços que foram definidos pelos critérios de valor de troca, este sempre em valor muito superior ao de uso. Acerca do valor de uso, no contexto das cidades se refere ao valor dado pelas pessoas ao uso que fazem de bens públicos, escolas, comércio etc. Diferentemente do valor de troca que se refere ao preço de mercado dado à cidade e a seu território.

Observar criticamente a cidade exige a percepção de que ela é palco de diferentes conflitos, entre as quais a luta pela efetivação do direito social à moradia digna e adequada, constitucionalmente garantida a todos. Analisando de forma geral, enxerga-se distintamente o critério de classe enquanto divisor das relações dos cidadãos com a vida urbana e com a luta pela efetivação do direito à moradia.

A cidade é matéria viva, efervesce, traz em sua composição os mais variados tons de elementos que compõem as relações sociais e se projeta como um local de sonhos e aspirações. Logo, é um polo magnético para a mão de obra que aspira mudanças financeiras e sociais de vida. Kowarick (1979) disserta que a distribuição espacial da cidade acaba por refletir a condição social dos seus habitantes, gerando assim um movimento de segregação

baseado nas relações econômicas. Logo, é possível afirmar que o cenário da urbanização traz as cidades como ambientes de exclusão social e disputas pelo espaço urbano.

Observa-se que a produção do espaço urbano traz em seu traçado a relegação da população negra e periférica às áreas onde não há infraestrutura mínima, onde efetivamente não há cidade (RIBEIRO; ÁVILA, 2019, p. 67).

Digo cidades, no plural, porque não é um processo exclusivo da urbanização brasileira. No livro “Planeta Favela”, o geógrafo Mike Davis (2005) foi cirúrgico ao demonstrar que mundo afora pessoas pobres e racializadas sofrem diretamente os efeitos do desenvolvimento do capital no que concerne aos seus espaços de morada.

Buscando apenas um olhar global o que salta à vista é o conflito de classes. É ele que foi pautado desde Engels, em seu célebre livro “Sobre a Questão da Moradia”, escrito no final do século XIX e o qual emerge preponderantemente na escrita de intelectuais dos séculos mais atuais como Ermínia Maricato e David Harvey. É curioso e numerosa a quantidade de autores e autoras que se debruçam sobre as opressões de classe - que são passíveis de ocorrer com as dinâmicas urbanas -, entretanto um número reduzido se dedica a analisar como marcadores de raça e gênero, dentre outros, influenciam no gozo e fruição de tudo que as cidades podem proporcionar aos seus habitantes.

Oliveira (2020, p. 136) escreveu que nos últimos 132 anos, a literatura acadêmica que se debruça sobre a conflituosa dinâmica das cidades não observa as categorias etnia e raça como centrais. Grifo ainda que se a produção acadêmica pouco vislumbra um estudo do planejamento urbano ante a aplicação de teorias raciais, menos ainda preocupa-se em relacionar a temática à categoria gênero.

Os trabalhos observam aspectos da segregação no Brasil com foco na separação socioeconômica e espacial. A classe é o principal objeto submetido à lupa dos olhares acadêmicos, enquanto a imbricação entre raça e gênero é invisibilizada, seguindo uma lógica da branquitude onde todos seguem o mesmo padrão branco, heterossexual e masculino. Explico.

Maria Aparecida Silva Bento (2002) trata da branquitude como um pacto narcísico entre brancos. Um local de preservação, conservação, isenção de culpabilização e principalmente de manutenção de privilégios de pessoas brancas. A autora pontua que há uma preocupação inerente à branquitude de proteção dos seus interesses, ainda que para isso seja necessário a invisibilização de negros - muitas vezes recaindo na indiferença com relação à violação de seus direitos. Ao seu ver, “uma das características mais frequentes da branquitude, [...], é o silêncio, a negação e a omissão” (BENTO, 2002, p. 160).

Paterniani (2019, p. 54) define branquitude como um modo de produção de conhecimento na qual há a universalização de categorias brancas para entendimento de mundo. Tendo como marco de vislumbre a branquitude, tudo é incolor. Nenhuma distinção é enxergada, uma vez que o padrão de mundo segue a lógica na qual o homem branco, hétero é o centro de todas as discussões, de maneira similar a mulher branca também sendo o padrão. É nesse contexto que a maioria dos estudos acadêmicos de direito urbanístico analisam o cenário das cidades.

O caso das cidades brasileiras ainda possui o diferencial do mito da democracia racial, descrita por Gilberto Freyre no início da década de 1930.

[...] Freyre criou a mais formidável arma ideológica contra o negro. A ênfase na flexibilidade cultural do colonizador português e no avançado grau de mistura racial da população do país o levou a formular a noção de democracia racial. A consequência implícita dessa ideia é a ausência de preconceito e discriminação raciais, e, portanto, a existência de iguais oportunidades econômicas e sociais para negros e brancos. (HASENBALG; GONZALEZ, 1982, p. 84)

Por essa ótica, é como se os conflitos vividos por negros e brancos fossem os mesmos, uma negação total da diferenciação gritante trazida pelo racismo em todas as zonas onde há a vivência de negros e brancos brasileiros, não sendo diferente no meio urbano e no acesso à terra e à moradia digna e de qualidade. Logo, a democracia racial é mito a ser combatido, como escrevem, reescrevem e escrevem mais uma vez os estudiosos da teoria crítica racial (GONZALEZ, 2020). Não há o menor vislumbre da existência de uma democracia racial na distribuição do espaço urbano brasileiro.

Historicamente, os negros e negras foram os últimos a serem integrados nos cosmos da economia moderna brasileira após a industrialização do início do século XX, ainda que estivessem por essas terras há quatro séculos. No entanto, esse processo de afastamento das propriedades de terras nunca foi superado, “a negação da terra, educação e trabalho, articuladas à discriminação são uma das bases estruturantes das condições de desfavorecimento enfrentadas pelos negros atualmente (GOMES, MELLO, 2021, p. 19)”.

No Brasil, é impossível ter uma visão global da distribuição espacial de pessoas sem levar em consideração o fator raça, o conceito de racismo e mais especificamente o racismo territorial. Há a necessidade da aplicação da visão interseccional, ferramenta metodológica que será mais bem explorada em itens a seguir, com a qual poderá ser enxergado as consequências das ramificações de opressões no cotidiano de que habita o espaço urbano.

Para chegar no conceito de racismo aplicado ao território ou racismo territorial, primeiro é necessário delimitar qual será a conceituação de raça e racismo neste trabalho. Oliveira (2020, p. 145) relaciona que “a distribuição da população negra nas cidades brasileiras está relacionada às questões do passado e do momento atual. Do passado, dos 388 anos de trabalho escravizado nos territórios do país, frente às economias do pau-brasil, cana-de açúcar, açúcar, ouro, minérios, café e inúmeros gêneros alimentícios”. Logo, para que a delimitação seja aplicada é necessária uma retomada histórica para verificar onde os conceitos que ainda atravessam a população negra foram formulados.

Aníbal Quijano (2005) expõe que não havia uma divisão do conceito de raça antes da invasão colonial do continente americano. Logo, o marcador “raça” foi uma forma do colonizador legitimar as relações de dominação impostas pelo processo de conquista.

Desse modo, raça converteu-se no primeiro critério fundamental para a distribuição da população mundial nos níveis, lugares e papéis na estrutura de poder da nova sociedade. Em outras palavras, no modo básico de classificação social universal da população mundial. (QUIJANO, 2005, p. 117)

Ante ao negro, o branco colonizador se entendeu branco e superior enquanto ser e fez da raça instrumento para reafirmação de dominação e consequente inferioridade dos povos colonizados. Fanon (2020) é pontual ao escrever que a raça tem um funcionamento de mecanismo de distinção entre aqueles que possuem reconhecimento de sua humanidade como atributo exclusivo (brancos) de sua humanidade e as espécies não-humanas (todos os demais grupos que não se encaixam na branquitude)”.

O autor martinicano oferece uma visão de que o mundo colonial seria compartimentado, o que também pode se aplicar às cidades. O pensamento de Lélia Gonzalez encontra consonância no expressado por Frantz Fanon (2020) ao delimitar que há a cidade do colonizado e a cidade do colono. A cidade do colonizado teria infraestrutura e condições dignas de moradia, enquanto ao colonizado só restariam os cortiços e as favelas.

A zona habitada nas cidades pelos colonizados vive em oposição à cidade do colonizador. No Brasil, pode não ter ocorrido um processo de divisão explícita entre espaços de negros e espaços de brancos, como na África do Sul e nos Estados Unidos, mas, “desde à época colonial aos dias de hoje, percebe-se uma evidente separação quanto ao espaço físico ocupado por dominadores e dominados” (GONZALEZ, 2020, p. 85):

A cidade do colono é uma cidade de material resistente, toda de pedra e ferro. É uma cidade iluminada, asfaltada, em que as latas de lixo transbordam também sempre de restos desconhecidos, jamais vistos, nem sonhados. [...] A cidade do colono é farta, indolente, sua barriga está permanentemente repleta de coisas boas. A

cidade do colono é uma cidade de brancos, de estrangeiros. A cidade do colonizado, ou pelo menos a cidade indígena, a aldeia dos pretos, a médina, a reserva, é um lugar mal-afamado povoado de homens mal-afamados. As pessoas ali nascem em qualquer lugar, de qualquer jeito. E as pessoas ali morrem em qualquer lugar, de qualquer coisa. É um mundo sem intervalos, os homens se apertam uns contra os outros, as cabanas umas contra as outras. A cidade do colonizado é uma cidade faminta, faminta de pão, de carne, de calçados, de carvão, de luz. [...] É uma cidade de pretos, uma cidade de bicots. (FANON, 2020, p.)

A arquiteta Joice Berth (2021) foi pontual ao apontar que a segregação racial do espaço nas cidades coloniais, que *a posteriori* passaram por um processo de urbanização mimético à Coroa, era existente e esse cenário não se alterou positivamente para pessoas negras com o famigerado brado de independência descrito nos livros de história. Pelo contrário, a liberdade vinda pela Lei Áurea liberou uma pequena parcela de negras e negros que ainda se encontravam sob as amarras e os grilhões da escravidão, mas nada lhes garantiu em matéria de direitos ou noções mínimas de cidadania.

Acerca do apontado acima, Gomes e Mello (2021, p.19) entendem que a condição social do negro brasileiro pouco se alterou com a abolição, mantendo-se ainda como base de produção e mão de obra excedente. Posteriormente eram tratados como objetos cativos no sistema agrícola em vigor, em seguida ocupando postos de trabalho mal remunerados nos centros urbanos.

É essencial tratar da Lei de Terras de 1850. Raquel Rolnik (1997) explica que o regime jurídico de terras que vigorou até 1822 era o de sesmarias, forma instituída pelo Estado absolutista português em 1375. Ocorre que, devido à longa distância geográfica entre a Coroa Portuguesa e as Colônias, a sesmaria foi a forma encontrada para a concessão de terras sem que a soberania do Estado renunciasse ao direito sobre as propriedades - sendo essa uma concessão condicionada ao uso produtivo da terra.

Em um primeiro momento, caso a obrigatoriedade do cultivo não fosse cumprida, o domínio seria suspenso provisoriamente. A partir de 1475, a cassação passou a ser definitiva. O regime sesmarial português estendeu-se ao Brasil: as terras do Novo Mundo eram consideradas propriedades da Coroa e consignadas à Ordem de Cristo, ordem militar religiosa que tinha o rei português como grão-mestre e cujo patrimônio se confundia com o próprio patrimônio da Coroa (ROLNIK, 1997, P. 20)

Observa-se que, a partir de 1530, a “Carta para o capitão-mor das terras de sesmarias” introduziu o sistema sesmarial no Brasil, com alguma especificidade em relação à Metrópole. A carta permitia que o Capitão concedesse terras e criasse vilas. À época, a concessão era gratuita - importa se atentar a esse fato com foco na mudança que viria com a Lei de Terras -, com a exigência de ocupação com cultivo e desbravamento da terra e pagamento de um dízimo à Ordem de Cristo. Há de se falar também das “datas”, formas de sesmarias urbanas,

que também obedecia ao critério do uso e da ocupação efetiva. Enquanto o sistema sesmarial era legal e burocrático, o sistema de datas era baseado na prática social urbana. (ROLNIK, 1997, p. 22)

Em 1822, com a Independência, o regime de sesmarias foi extinto e o critério para ser possuidor de terras era a ocupação pura e simples, conhecido como regime de posse de terras devolutas - tendo este vigorado até 1850.

Se antes o critério para se ter a propriedade da terra era o *uti possidetis*, isto é, aquele que desse utilidade à terra seria seu proprietário, este não poderia permanecer em um pano de fundo em que negros, agora livres, pudessem se tornar donos de terras. Afinal, a cidade do colono, seguindo o pensamento de Fanon (2022), é a cidade dos brancos - com a terra dos brancos - e nela o negro colonizado não poderia adentrar para ser senhor de terras.

Aliás, um fato não pode passar despercebido. O ano de 1850 entra em destaque na história pela promulgação, no Segundo Reinado, da Lei n.º 581/1850 ou Lei Eusébio de Queiroz, que proibiu a entrada de africanos escravos no Brasil e dispunha a criminalização de quem insistisse no tráfico negreiro.

LEI Nº 581, DE 4 DE SETEMBRO DE 1850.

Estabelece medidas para a repressão do tráfico de africanos neste Império [...]

Art. 3º São autores do crime de importação, ou de tentativa dessa importação o dono, o capitão ou mestre, o piloto e o contramestre da embarcação, e o sobrecarga. São complices a equipagem, e os que coadjuvarem o desembarque de escravos no território brasileiro, ou que concorrerem para os ocultar ao conhecimento da Autoridade, ou para os subtrahir á apprehensão no mar, ou em acto de desembarque, sendo perseguido.

Art. 4º A importação de escravos no territorio do Imperio fica nelle considerada como pirataria, e será punida pelos seus Tribunaes com as penas declaradas no Artigo segundo da Lei de sete de novembro de mil oitocentos trinta e hum. A tentativa e a complicitade serão punidas segundo as regras dos Artigos trinta e quatro e trinta e cinco do Codice Criminal. (BRASIL, 1850)

Promulgada em 18 de setembro de 1850, a Lei nº 601 ou Lei de Terras definia a única forma de aquisição de terras no período, isto é, apenas por compra e venda, e, conseqüentemente, quem poderia ser possuidor de terras no Brasil no período pós-abolição da escravatura. Por óbvio, não era uma legislação que procurava garantir subsídios mínimos à população negra.

Dispõe sobre as terras devolutas no Império, e acerca das que são possuídas por título de sesmaria sem preenchimento das condições legais. bem como por simples título de posse mansa e pacífica; e determina que, medidas e demarcadas as primeiras, sejam elas cedidas a título oneroso, assim para empresas particulares,

como para o estabelecimento de colônias de nacionais e de estrangeiros, autorizado o Governo a promover a colonização estrangeira na forma que se declara.
Art. 1º Ficam proibidas as aquisições de terras devolutas por outro título que não seja o de compra. (BRASIL, 1850)

Ermínia Maricato (MARICATO, 1996, p. 35) ressalta que não é apenas coincidência que a diferença temporal entre as duas leis seja de apenas uma semana, sendo uma forma de vincular o trabalhador “livre” aos locais de trabalho antes relegados aos escravos. Oliveira (2020) exprime que o acesso à terra tinha o critério socioeconômico como barreira para que negros e negras fossem impedidos de se tornar proprietários de terras nas cidades brasileiras do século XIX. O autor salienta um fator crucial que se repete ainda no contexto atual no neoliberalismo em voga: a gradual transição da terra para a condição de mercadoria.

Se antes de 1850, a terra não exigia “cauteladas jurídicas” nem da Coroa Portuguesa nem do Império brasileiro, sendo a ocupação ou posse práticas legítimas para adquirir a propriedade, após essa data o Estado passa a regular o acesso à terra. Antes de 1850, “a terra era praticamente eximida de valor” (ausência de mercado imobiliário e abundância de terras devolutas”, ao passo que o escravo, sim, era mercadoria que contava entre os bens do seu proprietário, não como capital, mas como renda capitalista (Martins, 1979). (MARICATO, 1996, p. 35).

Nesse momento, a compra e venda era o único modo de aquisição de terras, cabendo a pergunta: como negros e negras livres e recém-libertos, a quem eram relegados empregos de segunda categoria, conseguiriam arrecadar dinheiro suficiente para adquirir um título de terras? Cristalino o uso do direito como ferramenta de segregação da população negra àquele tempo.

A lei de terras configurou a segregação da população negra nos espaços urbano e rural. Portanto, a política antinegro privou negros e negras do direito à terra (OLIVEIRA, 2020, p. 137)

Para esclarecer, embora pareça dispensável, a Lei de Terras de 1850, no artigo 1º, prescrevia que a única forma de aquisição da terra era a compra. Isso inviabilizou o acesso àquela por parte das pessoas negras, por isso largadas, mulambunizadas e sem ter para onde ir, nem ficarem, depois de formalmente ter-se deslegalizado a escravidão, a condição deles foi a de sem destino, sem lugar, desverbalizados, inexistentes: desterritorializados, ou sem útero para desejarem o eterno retorno. (SOUSA; SILVA, 2020, p. 434-435)

Com a promulgação da Lei de Terras de 1850, viu-se também uma faceta do Estado que também ainda está presente atualmente: o Estado que expulsa os “indesejáveis”, *in casu*, a população negra e marginalizada para áreas em zonas periféricas, distanciadas dos centros da urbanidade. Esse Estado que está a serviço de agentes do capital imobiliário é figura presente nas histórias de periferização da população negra tanto no século XIX quanto no século XX, antes expulsando-os para abertura de grandes avenidas para uso da burguesia e

agora expulsando-os para a construção de grandes empreendimentos que, ora essa, estarão reservados à burguesia.

Neste período eram encontrados nas cidades os cortiços ou casas de cômodos, estalagens comuns no século XIX que, predominantemente, abrigavam uma população marginalizada que mesclava homens livres e negros ex-escravizados. Grifo que os cortiços não poderiam permanecer em atividades, uma vez que não era do agrado das elites locais a convivência quem não fosse seu igual, tanto em classe quanto em cor, nos mesmos espaços de convivência.

A literatura de Azevedo (1890, p. 08) ilustra, metaforicamente, a pluralidade e a precariedade que se tinha nos cortiços: “[...] e naquela terra encharcada e fumegante, naquela umidade quente e lodosa, começou a minhocar, a esfervilhar, a crescer, um mundo, uma coisa viva, uma geração, que parecia brotar espontânea, ali mesmo, daquele lameiro, e multiplicar-se como larvas no esterco”. Do excerto, cabe a observação da desumanização dos habitantes de locais marginais, ainda que, geograficamente, no centro. A mulher e o homem já não eram mais vistos como pessoas, eram “vermes” que desafiavam a crescente urbanização higienista em vigor à época.

A observação de Maricato (MARICATO, 1997, P. 27) também ajuda a recriar no imaginário a realidade precária encontrada nos cortiços, a saber:

A concentração da pobreza, a ausência de saneamento básico, o desemprego, a fome, os altos índices de criminalidade, as epidemias, a insalubridade e o congestionamento habitacional nos cortiços eram vistos de formas bem diversa pelas diferentes classes sociais, como mostram tanto os jornais de trabalhadores quanto os documentos oficiais. Estes últimos se referiam aos cortiços e casas de cômodos como degradantes e imorais, e ameaças à ordem pública.

Destaca Maricato (MARICATO, 1997, p. 30) a influência que o direito desempenhava para manutenção do status de exclusão e segregação, o que favoreceu ainda mais o déficit habitacional:

Os códigos normativos, ainda no período republicano, proibiram a construção de cortiços nas áreas centrais das cidades mais importantes, propiciando a proliferação das ocupações informais nos subúrbios e colaborando com o aumento da prática da autoconstrução de moradia.

A interpretação do excerto permite uma linha de raciocínio: a impossibilidade de acesso ao mercado imobiliário formal ou de adquirir títulos de terras - vez que agora a terra era uma mercadoria - levou a população mais pobre e negra a buscar mais áreas mais

precarizadas, e distantes da centralidade, como favelas, cortiços e outras formas precárias de habitação. Gomes e Mello (2021, p. 49) argumentam que a dinâmica e transformações propostas pelo planejamento urbano pensado pelas elites brancas dominantes apoiavam-se em ideais modernos, entretanto legitimaram práticas hegemônicas e a consequente subalternização dos negros.

Sem o acesso formal às terras, os negros e negras ficaram sem alternativas a não ser subirem os morros para buscar morada, no que se registra a criação das primeiras favelas no país. É nesse pano de fundo que surge a primeira favela do Rio de Janeiro, como consequência do engano a qual foram submetidos os ex-combatentes da Guerra de Canudos - os quais retornaram buscando promessas de moradia digna - nunca cumpridas.

Cerca de 10 mil soldados ficaram por lá e, a eles se juntaram parcela expressiva de ex-escravos que moravam em cortiços insalubres e caros (para a condição oferecida) ou em sub-habitações nos lugares onde trabalhavam aqueles que continuaram em regime semelhante a escravidão. (BERTH, 2019, P. 3)

Com efeito, Queiroz Filho (2011) relaciona diretamente a gênese das favelas brasileiras, como são reconhecidas atualmente, ao processo de urbanização ocorrido nos anos 70. Considera-se que a localização das favelas tendeu a acompanhar a industrialização e se agregou em áreas próximas aos locais de trabalho da mão de obra não qualificada.

Quando a pressão imobiliária ou o congelamento de certas áreas tornam-se mais vigorosos numa cidade ou região, novas favelas surgem ou são transferidas para municípios vizinhos, onde os negócios imobiliários ainda não se apresentam tão lucrativos. (KOWARICK, 1979, P. 41).

Retomando o papel que o Direito desempenha como instrumento de garantia do acesso ou não à moradia, nesse contexto, é possível destacar que o ordenamento jurídico em vigor se torna ferramenta fundamental para o processo de instrumentalização do espaço urbano. Como disserta Gonçalves (2013), o direito não é um fenômeno alheio à sociedade, pelo contrário, este é influenciado diretamente pelo contexto social em que está inserido, logo, as estruturas jurídicas acabam por refletir aspectos da sociedade marcadamente elitista, machista e racista que o constitui. O autor assevera que o padrão de cidade excludente capitalista encontrou amparo na legislação, explica o estudioso:

A legislação urbana teve um papel central neste processo de instrumentalização do espaço urbano. Estipulando exigências irreais e elitistas, esta legislação mantinha uma grande parte da população fora do circuito formal de moradia, contribuindo na emergência de uma duplicidade de mundos, onde a população e o próprio poder e

seus representantes admitiam a necessidade de se conviver com “a desordem, ou com uma ordem distinta da prevista”. (GONÇALVES, 2013, P. 02)

De acordo com dados coletados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010), apenas 52,5% dos domicílios brasileiros têm abastecimento de água, esgoto sanitário ou fossa séptica, coleta de lixo e até dois moradores por dormitório, condições consideradas fundamentais para que a moradia seja adequada para o desenvolvimento humano.

Ademais, constata-se entre os problemas relacionados à habitação no país, o crescimento desordenado das cidades, a falta de adequação relacionada à escassez de oferta e o elevado preço da moradia, a segregação espacial da população de menor poder aquisitivo em favelas e outros tipos de assentamento precário e o déficit de serviços de infraestrutura urbana (RANGEL; SILVA, 2009). Na visão dos autores destes resultam sérios transtornos do ponto de vista socioambiental e de igual modo contribuem para a marginalização de grupos sociais, gerando obstáculos à efetivação do direito à moradia.

Ante o exposto, percebe-se a necessidade não só da atividade estatal, sob a forma de políticas públicas voltadas para a habitação, mas também de atenção quanto às normativas jurídicas que regem a situação da moradia no Brasil, uma vez que estas podem desempenhar papel de destaque para que este direito seja ou não efetivado realmente.

2.2 Casas Para Quem? O Panorama Histórico do Direito à Moradia

“Enquanto a terra não for livre, eu também não sou”
(Emicida, 2019)

O direito à moradia é um direito fundamental que se encontra consagrado no rol dos direitos sociais da Constituição Federal brasileira, mas nem sempre foi assim. Observa-se que dois fatores foram essenciais para que estejamos no atual patamar de proteção do direito à moradia: o seu reconhecimento enquanto direito humano básico, com o advento da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948; e a concepção expressa do que seria moradia, contida no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

Piovesan (2002) aponta que a chamada concepção contemporânea do que seriam direitos humanos foi introduzida pela Declaração Universal de 1948 e reiterada pela Declaração de Direitos Humanos de Viena de 1993. Na contemporaneidade, percebe-se que esta concepção veio como reflexo da internacionalização dos direitos humanos, ocorrida no período após a Segunda Guerra Mundial, que foi marcado por reações às atrocidades causadas

por regimes totalitários, e é considerada fundamental para a concepção atual de direitos humanos.

Em um século marcado por conflitos entre Estados, o segundo conflito mundial de grande escala causou uma ruptura em relação às noções que se tinham de proteção de direitos. É impossível passar incólume pela barbárie; é necessário que ela seja analisada e reanalisada para que não volte a acontecer. Partindo do locus supracitado, Piovesan (2002) também relata que surgiram esforços pela reconstrução de direitos humanos, desta vez implicando-os como bastião e referencial ético da ordem internacional contemporânea e partindo em direção da criação de um sistema normativo de proteção dos direitos humanos.

A respeito destes instrumentos, a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 trouxe o conceito de universalização dos direitos, passando a indicar a universalidade de direitos para todas as pessoas, sob a justificativa de que a condição de pessoa é o único requisito para ser considerado titular de direitos (PIOVESAN, 2002, p. 02) pretendendo assim afirmar a dignidade da pessoa humana. A referida Declaração inaugurou o conceito de direito à moradia e assim trouxe em perspectiva uma outra dimensão de direitos sociais, estes voltados para a valorização e promoção de uma vida digna para a geração hodierna e para as vindouras (RANGEL; SILVA, 2009), o qual foi tratado no artigo 25:

Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle (NAÇÕES UNIDAS, 1948)

Percebe-se que nesse momento histórico, o direito à moradia foi apenas citado, sem quaisquer desenvolvimentos imediatos de sua conceituação, entretanto não devemos furtar o reconhecimento da importância dessa disposição expressa. Tem-se que, após a Declaração de 1948, o sistema internacional de proteção dos direitos humanos passou a incluir o direito à moradia entre os compromissos firmados pelos Estados por uma série de tratados e convenções internacionais.

Importa levantar que o Pacto Internacional de Direitos Sociais, Econômicos e Culturais de 1966 - PIDESC foi fundamental enquanto instrumento para o reconhecimento do direito à moradia no Sistema Internacional de Proteção dos Direitos Humanos e consequente adesão pelos estados signatários e impulsionamento de medidas para que sua promoção e efetividade ocorra.

Ressalta-se que o PIDESC estabeleceu o primeiro fundamento do direito à moradia em seu artigo 11, no qual está disposto que toda pessoa tem direito a um nível adequado de moradia, dispondo também que este deve estar em constante evolução de condições de vida, não devendo permanecer apenas em padrões mínimos (SAULE JUNIOR, 1997).

ARTIGO 11

1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.

Conforme lê-se nos grifos do artigo acima, é possível afirmar que além de fazer o reconhecimento do direito à moradia, o Pacto gerou também uma obrigação de proteção e promoção desse direito por partes dos Estados signatários.

Diante da necessidade de interpretação máxima do PIDESC, a Organização das Nações Unidas, emitiu “um documento formado pela compilação de observações e recomendações gerais adotadas pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, conhecido por “Comentários Gerais da ONU” (WALDMAN; SAMPAIO, 2019, p. 69), sendo especialmente interessante para esse trabalho o Comentário de número 4, pois lança luz à expressão “moradia adequada”, trazida pelo PIDESC.

À época, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais delimitou a conceituação do que seria não só moradia, mas sim “moradia adequada” vinculando a fatores que nunca deveriam ser deixados à margem. As pesquisadoras Luana Gomes e Maria Hippert narram que, muito além dos fatores básicos “sociais, econômicos, geográficos, etc”, há particularidades que devem ser analisadas em todas as situações sob escrutínio para se definir a adequação ou não de uma moradia, sendo estas as 7 (sete) a seguir: (a) segurança legal da ocupação, (b) disponibilidade de serviços, materiais, equipamentos e infraestrutura, (c) acessibilidade, (d) habitabilidade, (e) facilidade de acesso, (f) localização, e (g) respeito pelo meio cultural (GOMES; HIPPERT, 2022).

Em prosseguimento, o Comitê esclarece que o artigo 11.1 não deve ser interpretado de forma restrita e que o conceito de moradia não deve se limitar a um teto ou abrigo, devendo ser um local onde seja possível a convivência com segurança, em paz e com dignidade, tendo como justificativa para tal visão este direito estar conectado de muitas formas a outros direitos humanos e aos princípios fundamentais basilares do Pacto. A moradia garantida representa mais do que um teto sobre a cabeça do habitante, esse conceito perpassa, fundamentalmente,

pelo princípio da dignidade humana, observando sua essencialidade para a vida do ser humano.

O Estado brasileiro ratificou o Pacto Internacional de Direitos Sociais, Econômicos e Culturais de 1966 – PIDESC em 24 de janeiro de 1992. Com compromissos internacionais firmados, o Brasil viu surgir a necessidade de incluir expressamente o direito à moradia no ordenamento jurídico interno. Isso se deu, pois, a efetividade de um direito não é algo fácil de ser alcançado, contudo quando o Estado se torna signatário de um instrumento internacional, por meio da adesão ou ratificação, esta passa a se comprometer com determinadas obrigações que levem ao cumprimento do que foi acordado.

Costa (2016) disserta que, a partir de então, o Estado se compromete a agir com o próprio esforço, bem como com auxílio internacional, aplicando o máximo possível de seus recursos, para garantir efetivação dos direitos reconhecidos no pacto, de forma progressiva até que estes sejam assegurados em sua integralidade, entretanto, ressalta-se que não fica o Estado isento de angariar esforços constantes para melhorar o usufruto dos referidos direitos, devendo buscar a adoção de medidas num período razoável de tempo.

O ano da ratificação do PIDESC foi 1992, 4 (quatro) anos após a Assembleia Constituinte e o país ainda se encontrava em processo de redemocratização após os anos de ditadura militar. Vê-se que até agora foi exposto a importância da influência internacional para a constitucionalização do direito à moradia e alçada enquanto direito humano fundamental, contudo também se ergue a necessidade de creditar a relevância dos movimentos sociais para que o texto constitucional passasse a pautar a moradia enquanto direito de todos os brasileiros.

Cruz (2012) aponta que a discussão sobre essa temática surgiu sob o panorama das lutas urbanas a nível mundial, na tentativa de superação de entraves relacionados ao capital. Em termos de Brasil, a estudiosa aponta que a luta por este direito remonta à segunda metade do século XX, nos anos 1950-1960, tendo sido iniciada pelos sindicalistas organizados no interior das indústrias por melhorias nas condições trabalhistas e salariais. Relata-se, entretanto, que este movimento sofreu duramente pela instauração da ditadura militar, no ano de 1964.

Na medida em que a democratização avançava e o regime militar entrava em seu declínio, a movimentação pela luta por reforma urbana encontrou impulso, tendo envolvido a formação do Movimento Nacional da Reforma Urbana – MNRU, que tinha como objetivo a elaboração de uma legislação que tratasse a respeito da reforma urbana, a qual seria apresentada à Assembleia Nacional Constituinte. Este movimento foi composto pela

articulação de um amplo espectro de atores sociais, bem como da população, outrora excluída do processo de construção da política urbana, os quais somavam forças aos movimentos que exigiam liberdades políticas (OLIVEIRA; LOPES; SOUSA, 2018; AVRITZER, 2010), como destacam os excertos a seguir:

Os movimentos populares que conduziram a Reforma Urbana compunham-se de um heterogêneo grupo de pessoas, que trabalhou em diferentes aspectos do urbanismo com o propósito de atrelar a participação popular à politização dos problemas urbanos, com a difusão de processos participativos na elaboração de políticas públicas. (OLIVEIRA; LOPES; SOUSA, 2018, p. 325)

No entanto, desde a sua formação, o MNRU também contou com o apoio de um conjunto de associações profissionais de engenheiros e arquitetos envolvidos na política urbana e organizados nacionalmente. A sua composição foi, neste sentido, atípica em relação à de outros movimentos da sociedade civil brasileira neste período, não somente devido ao peso das associações profissionais, mas também pela maneira como ele juntou estas associações às organizações locais da sociedade civil (incluindo tanto associações locais como a FAMERJ [Federação das Associações de Moradores do Rio de Janeiro] e o Movimento de Defesa dos Favelados, como também o IAB [Instituto dos Arquitetos do Brasil] e o Instituto dos Engenheiros). Entre o pequeno número de organizações não governamentais existentes naquele período, as mais influentes, a FASE e o Instituto Polis, participaram da formação do MNRU. (AVRITZER, 2010, p. 206-207)

A peculiaridade da sua composição de formação refletiu na inclusão de realidades diversificadas na base do planejamento da Reforma Urbana. Constata-se que, uma vez que estas formas de organização traziam como pauta a luta pelo acesso à moradia e à terra, e exigiam que suas vozes fossem ouvidas e sua representação fosse assegurada (MANCE, 2007), tinha-se como resultado a quebra do ciclo de legislações meramente impostas pelos governantes com o propósito de dar início a uma gestão democrática e participativa na questão do planejamento urbano, agora trazendo o conceito de função social da propriedade (COSTA; FAVARÃO, 2016).

A emenda popular da Reforma Urbana, apresentada na Assembleia Constituinte, reuniu 31 (trinta e um) mil assinaturas, tendo sido alvo da atenção de setores imobiliários e conservadores, e, ainda que a totalidade de suas propostas não tenha sido acatada, obteve forte protagonismo na elaboração do capítulo sobre Política Urbana. Consagra-se assim no texto constitucional, nos artigos 182 e 183, diretrizes para a persecução do desenvolvimento urbano, agora tendo em vista a função social da cidade (COSTA; FAVARÃO, 2016).

Constata-se que, historicamente, a evolução das reivindicações voltadas para a questão urbana encontra-se entrelaçada ao fim do período ditatorial e início da democratização pela qual o país passou no final dos anos oitenta, momento em que, dentre outras movimentações que exigiam liberdades políticas, destacou-se a mobilização pela reforma urbana no Brasil.

Como relatado, tendo em vista especificamente o direito à moradia no Brasil, a adoção de instrumentos internacionais de proteção e a ebulição de movimentos sociais impulsionados pela redemocratização foram imprescindíveis para a inclusão deste direito no texto constitucional brasileiro.

Atualmente, o direito à moradia está disposto no artigo 6º da Constituição Federal, no rol dos chamados direitos sociais, contudo, observa-se que esse não era previsto até a vinda da Proposta de Emenda Constitucional nº 601/1998, a qual resultou na Emenda nº 26, de 14 de fevereiro de 2000, quando passou a ser expressamente previsto no artigo 6º da Carta Magna brasileira, a saber: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 1988).

É interessante perceber que o texto do Relatório da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação (BRASIL, 1998, p.9-10), no qual são explicitadas as justificativas para a Proposta de Ementa Constitucional nº 06, aponta que houve forte influência de instrumentos internacionais para que este direito fosse expressamente disposto na Carta Magna brasileira:

A questão do direito à moradia tem sido objeto de acesso ao polarizado debate social tanto em nível nacional como internacional. Fóruns, entidades de classe, entidades governamentais e não-governamentais têm se reunido nesses últimos anos com vistas ao maior encontro de todos os tempos sobre o tema: a Conferência Habitat II, convocada pela Organização das Nações Unidas (ONU) e realizada no período de 03 a 14 de junho deste ano.

Para esse evento, o Brasil foi indicado relator da parte da Agenda do Habitat (carta de intenções da conferência) que trata do “direito à moradia”. Coube-lhe, assim, a difícil tarefa de justificar, frente a países como Japão, Estados Unidos e Coréia (que se posicionam contra a inclusão desse termo na agenda), a urgente necessidade de se reconhecer a moradia como um direito social.

A participação ativa brasileira em tão importante evento, de caráter mundial, coloca-nos em posição delicada, principalmente quando se verifica, em meio a uma situação eminentemente crítica das áreas urbanas brasileiras, uma lacuna na própria Constituição Federal, que não reconhece a moradia como um direito real, como a saúde, o lazer, o trabalho etc. Mas delicada ainda, fica a situação do Brasil quando, sabedores da realização da Conferência, os “sem teto” de todo país, já bastante organizados, ameaçam “pipocar ocupações de terrenos” na periferia das grandes cidades – conforme se lê nos mais renomados jornais do País.

As atuais condições de moradia de milhares de brasileiros chegam a ser deprimentes e configuram verdadeira “chaga social” para grande parte das metrópoles do País. Faz-se, portanto, urgente que se dê início a um processo de reconhecimento da moradia como a célula básica, a partir da qual se desenvolvem os demais direitos do cidadão, já reconhecidos por nossa Carta Magna: a saúde, o trabalho, a segurança, o lazer, entre outros. Sem a moradia o indivíduo perde a identidade indispensável ao desenvolvimento de suas atividades, enquanto ente social e produtivo, se empobrece e se marginaliza. Com ele se empobrece, invariavelmente, a Nação.

O texto supracitado evidencia que o reconhecimento do direito à moradia enquanto direito social, no Brasil, foi fortemente influenciado pelo cenário internacional. Ademais,

entrelaça este direito a outros, já reconhecidos na Constituição, e que são fundamentais para se viver com dignidade, ratificando a ideia de que a moradia é direito básico, que pode ser classificado como social, e essencial para que sejam alcançadas e garantidas a integridade física e a dignidade da pessoa humana.

O texto da Carta Magna de 1988 possui, como um dos seus princípios fundamentais e basilares, a dignidade humana, o qual traz, de forma implícita, o direito à moradia, uma vez que o ser humano necessita de um local adequado onde possa desenvolver precipuamente suas relações da vida privada ou até mesmo utilizar para seus momentos necessários de descanso.

Assim, nota-se que o direito à moradia foi alçado previamente ao status de direito fundamental, por força do art.5º, §2º, da CF, que dispõe que os direitos e garantias expressos no texto constitucional brasileiro não excluem outros decorrentes da própria democracia tampouco os trazidos por tratados internacionais em que o Brasil seja parte. Logo, é possível compreender que os valores defendidos pelo princípio da dignidade humana irradiam e afetam o contexto dos demais princípios dispostos nos incisos do artigo primeiro da Constituição Federal.

José Afonso da Silva (2015, p. 318) narra que, por este direito já ser reconhecido como uma expressão dos direitos sociais por força do artigo 23, IX, “já se traduzia um poder-dever do Poder Público que implicava a contrapartida do direito correspondente a tantos quantos necessitem de uma habitação”, sendo essa o direito à moradia.

Contudo, Waldman e Sampaio (2019, pg. 62,) alertam que “o direito humano à moradia também possui uma dimensão negativa relacionada com os direitos de liberdade, de igualdade formal e do Estado de Direito” e alegam os autores que “apesar da forte característica de direito social, em sua dimensão positiva, [o direito à moradia] é informado pelos princípios da solidariedade, da igualdade material e do Estado Social”. Assim, infere-se que o direito à moradia, enquanto direito social, necessita da participação do Estado como sujeito ativo para a sua persecução e manutenção da sua efetividade. Portanto, havia a imprescindibilidade de que o direito constasse no texto constitucional a fim de provocar o Estado brasileiro a tomar ações com o fito de promoção e garantia do direito à moradia.

Bulos (2014) argumenta que, para além de mero adicional estilístico, a inclusão do direito à moradia no texto constitucional levou em consideração o fato de que muitos brasileiros não possuem casa própria, contudo, o autor expõe que não basta alçar o tema a nível constitucional, sendo imprescindíveis providências concretas para que este seja efetivado. Dessa forma, o legislador constitucional estabeleceu a competência desta matéria como comum entre os entes federados, cabendo à União, Estados, Distrito Federal e aos

Municípios a promoção de programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico, como dispõe o artigo 23, IX, da CF.

Observa-se na leitura do texto constitucional que o legislador não apresentou quaisquer definições do que seria a moradia, apenas dispondo a palavra, de modo genérico, no artigo sexto sem maiores pormenores, cabendo assim à doutrina, à jurisprudência e a tratados internacionais, dos quais o Brasil é signatário, o entendimento deste termo no ordenamento jurídico (SARLET, 2009). Sobre isso, escreve Ingo Sarlet (2009, p. 18):

Considerando o silêncio da nossa Constituição no que diz com a definição mínima de um conteúdo para o direito à moradia, assumem lugar de destaque as disposições contidas nos diversos tratados e documentos internacionais firmados pelo Brasil e já incorporados ao direito interno. Estes, naquilo em que versam sobre direitos fundamentais da pessoa humana, possuem hierarquia constitucional, na condição de direitos fundamentais em sentido material, integrando aquilo que se costuma também denominar – com inspiração na tradição jurídico-constitucional francesa – de bloco de constitucionalidade. Assim, em face da sua íntima conexão com a dignidade da pessoa humana, verifica-se, desde logo, que, na interpretação do conteúdo de um direito à moradia, há que considerar os parâmetros mínimos indispensáveis para uma vida saudável, nos termos das exigências postas pela Organização Mundial da Saúde, no sentido de um completo bem-estar físico, mental e social, já que uma vida com dignidade em hipótese alguma poderá ser menos do que uma vida com saúde, à evidência não restrita a mera existência e sobrevivência física

Silva (2015) discorre que houve uma mudança em relação ao direito à moradia, após a inserção do capítulo da política urbana no texto constitucional, argumenta o autor que foi a primeira vez na história das Constituições brasileiras que um capítulo sobre este tema foi consagrado em uma Carta Magna. O reconhecimento do princípio da função social da propriedade e da moradia impulsionou uma mudança em relação à legislação infraconstitucional, demonstrando assim uma tentativa de viabilizar a democratização do acesso ao solo urbano.

Em relação a este capítulo, destaca-se a obrigatoriedade agora trazida de que sejam elaborados planos-diretores em todas as cidades com mais de 20 (vinte) mil pessoas, disposta no parágrafo único do artigo 182 da Constituição; e a valorização do papel dos municípios na gestão urbana na promoção do desenvolvimento das cidades (COSTA; FAVARÃO, 2016; AVRITZER, 2010), um reflexo direto da previsão constitucional na qual o município seria reconhecido como ente federado.

Segundo o argumento dos autores, tem-se que ao município coube o papel de executor da política urbana, todavia foram também estabelecidas competências à União e aos estados para “a promoção do sistema de desenvolvimento urbano, reforçando a construção de um

federalismo cooperativo singular, mas de difícil efetivação” (COSTA; FAVARÃO, 2016, p. 118). Em relação aos planos-diretores, deve-se relatar que, como a regulamentação destes era exigência para cumprimento das demais propostas atreladas à reforma urbana e dependia de legislação infraconstitucional, acabou por resultar em uma demora de mais de treze anos para a aprovação da Lei n. 10.257/01, o chamado Estatuto da Cidade.

Verifica-se que o Estatuto da Cidade comporta uma série de diretrizes gerais de obediência obrigatória aos entes federativos e à sociedade civil, sendo que toda ação urbanística está fundada no princípio da função social da propriedade, vinculado diretamente ao direito à moradia e de fundamental importância para a efetivação deste, de modo a perseguir a participação popular na gestão das cidades como meio de garantir uma democracia participativa, com a prevalência dos interesses da coletividade sob interesses individuais na aplicação da política urbana. (RANGEL; SILVA, 2009; OLIVEIRA, LOPES; SOUSA, 2016).

Ainda no plano dos instrumentos jurídicos infraconstitucionais para promoção do direito à moradia e do direito à cidade, há de se falar nos supracitados planos-diretores. Como já relatado, a Constituição Federal, em seu capítulo da Política Urbana, trouxe a obrigatoriedade da elaboração e implementação dos planos em municípios de população superior a 20.000 habitantes e em municípios metropolitanos ou de interesse turístico.

Dallari (2002, p.78) aponta que este deve ser aprovado por lei, tendo a força de uma, argumenta também que “está centrado na organização conveniente dos espaços habitáveis, é o instrumento básico da política urbana municipal, deve ser elaborado de maneira participativa e deve servir como instrumento de realização da função social da propriedade”.

É necessário pontuar que, no período que antecedeu a democratização, havia uma abundância de planos diretores nos quais não havia participação popular no debate acerca do planejamento urbano, estando o povo apenas restrito a acolher determinações impostas pelas autoridades à época. Como resultado, tinha-se um cenário de clara ausência de democracia participativa, com a aprovação de planos-diretores ineficazes, estes elaborados por técnicos e especialistas que desconheciam a realidade das cidades e não buscavam o diálogo com aqueles que seriam afetados pelos planos (OLIVEIRA; LOPES; SOUSA, 2018).

Com o Estatuto da Cidade, reputa-se que os planos foram alçados a outro nível, sendo agora instrumentos passíveis de contribuir com o ideal de participação popular, contudo, em que pese esse novo *status*, o cenário que se tem em relação à incorporação dos planos-diretores ainda é de muita fragilidade, não sendo raras situações onde estes são elaborados de forma superficial, apenas transcrevendo partes do Estatuto da Cidade (COSTA; FAVARÃO, 2016), o que Dias (2009) argumenta ser uma incongruência, posto que não há

possibilidades de sucesso de um plano-diretor que não reflita a sua realidade municipal. Acerca dos planos-diretores, a professora sustenta o que seguinte argumento:

O plano diretor – como lei e plano - deve expressar programas que revelem compromissos para ações de governo, que tenham por objetivo, planos e metas direcionados à realidade municipal, o que depende terminantemente de conhecimento da realidade, de diagnósticos, de análises sobre a realidade municipal e de busca de alternativas para as políticas municipais, tudo considerando os problemas, as potencialidades que o município apresenta, as características de sua população e os problemas crônicos que enfrenta. (DIAS, 2009, p. 5-6)

Acerca de investimentos, em âmbito nacional, na pauta da urbanização, há de se falar também do Ministério das Cidades, órgão criado em 2003 no primeiro mandato de Luís Inácio Lula da Silva, com o propósito de gerir e dar dinâmica à reforma urbana. Maricato (2015, p. 35) comenta também a respeito da criação das “secretarias nacionais de habitação, mobilidade urbana e saneamento ambiental, que retomavam a política urbana agora de forma democrática; e a consolidação de espaços dirigidos à participação direta das lideranças sindicais, profissionais, acadêmicas e populares”. Também se destaca a Lei 11.977/2009, a qual instituiu o Programa Minha Casa, Minha Vida.

Mota (2006) sinaliza que o surgimento do Estatuto e do Ministério das Cidades foi resultado de um trabalho que visava não apenas o direito à moradia, mas também o direito à cidade, uma vez que os envolvidos no movimento entendem que este direito é fundamental.

Ante o exposto, percebe-se a importância não só da participação do legislador ao inserir este direito no ordenamento jurídico, seja a nível constitucional ou infraconstitucional, como também da atuação do Estado no sentido de trazer à tona ações que conduzam à efetividade deste direito.

2.3 As Mulheres Negras Têm Direito à Moradia no Brasil?

“A felicidade do branco é plena.
A felicidade do negro é quase.”
(Emicida, 2019)

Fechando as lentes de análise das cidades com o foco na moradia, é comum averiguar também referências que dão conta de um grande déficit habitacional no Brasil, o qual é impossível de dissociar das heranças coloniais cravadas na divisão do mapa urbano como profundas cicatrizes. Assim como as cidades não são de gozo e usufruto de todos, a moradia

digna e adequada ainda está distante de boa parte da parcela negra, feminina e periférica da população brasileira.

A divisão não é equânime no que se refere à distribuição espacial de pessoas no território brasileiro. A arquiteta Joice Berth (2019) exprime que o urbanismo brasileiro segue uma lógica casa grande/senzala no desenho das cidades, o que corrobora para a alta concentração de pessoas brancas em determinadas áreas da zona urbana e de negras em outras.

Ermínia Maricato traz em seus escritos um conceito interessante: a cidade fora das ideias, uma cidade ilegal para qual não há planos tampouco ordem. Essa cidade seria abarcada pela falta de uma ordem legal e de reconhecimento acerca de suas dimensões e características. A vida de seus habitantes seria pautada pela exclusão urbanística e ignorada na representação da “cidade oficial” (MARICATO, 2000, p. 122), ou seja, só lhes restaria a marginalidade da urbanização.

A autora expõe que não há uma “desordem” de fato, o que ocorre é que “o urbanismo brasileiro (entendido aqui como planejamento e regulação urbanística) não tem comprometimento com a realidade concreta, mas com uma ordem que diz respeito a uma parte da cidade, apenas” (MARICATO, 2000, p. 122).

Indo além, existem locais e pessoas para quem interessa garantir o direito à moradia e locais e pessoas que não estão abarcados por esse interesse. Assim, a referida ordem - e não desordem - seguida pelos dispositivos que regulam o urbanismo brasileiro reafirma e reproduz desigualdades e privilégios (MARICATO, 2000). Nessa imbricação, pessoas negras e, principalmente, a mulher negra - alvejada por uma tripla discriminação (GONZALEZ, 2020) - nunca esteve entre as prioridades do interesse do capital que molda o planejamento urbano, como será mais bem evidenciado a seguir.

A mulher negra sempre esteve como coberta por um véu em seu andar pelas ruas das cidades. Ela é mulher? Eis a pergunta. Pois nem sempre foi vista como sendo.

Primeiramente, busco novamente o pensamento de Fanon. O autor martinicano refletiu acerca do Outro, figura essa que foge do padrão. O olhar colonizador repousa sobre o Outro e o cria, uma vez que não o reconhece como seu igual. O Outro só existe por essa falta de reconhecimento do colonizador (FANON, 2020). E, se o colonizador viu em si a figura modelo em uma concepção eurocêntrica, branca e relegou às margens e a subjugação o homem negro, a mulher negra também não seria vista - e não é - como a mulher branca.

Destaco um ponto, não intenciono de qualquer forma desqualificar a luta por direitos que mulheres brancas ao longo da história construíram, de forma alguma. Apenas busco

instigar hipóteses que vejam o panorama das cidades por uma ótica que considera a intersecção de opressões, o pensamento interseccional.

Na colônia, a mulher negra era a mucama, a ama de leite, a escrava com quem o senhor perdia sua virgindade à custa da violência sexual. A mulher branca era a senhora, a esposa do senhor de escravos, figura que não poupava escravizadas de castigos violentos caso suspeitasse de um olhar cobiçoso vindo do senhor. A régua não era a mesma e permanece não sendo. Se o homem branco é o padrão, a mulher branca também. Suas lutas refletem o modo como são vistas e o desenho é diametralmente oposto em seu traçado no que se refere à mulher negra - o que reflete também no seu modo de vivenciar as cidades e no que concerne ao seu acesso à moradia.

Pode-se esperar alguma mudança, afinal quantos anos não se passaram desde a colonização? No que o pensamento de Lélia Gonzalez e de várias outras pensadoras do movimento negro mundo afora entram em convergência: a mulher negra continua na base da pirâmide, continua sendo o alvo mais fácil. A carne mais barata do mercado é a carne da mulher negra - e aqui nem entro no aspecto de sexualidade/gênero onde se tem números absurdos no que se refere à violência contra mulheres trans e travestis negras.

Ser mulher nas cidades não é seguro tendo em vista que, como ensinou Lélia Gonzalez, o corpo da mulher negra é alvejado por uma tripla discriminação: raça, classe e gênero. Sem falar na invisibilização e silenciamento de suas demandas, como trata Sueli Carneiro (2003). Não há estátuas para mulheres ou monumentos em homenagem às suas contribuições para o desenvolvimento das cidades.

Flutua o questionamento levantado pela arquiteta Joice Berth: Como podemos cogitar que a mulher negra tem efetivo gozo e fruição da cidade, “se a expressão da misoginia e do machismo vigente influencia na mobilidade urbana, nas informações históricas contidas nas cidades, no mobiliário que a cidade disponibiliza, impõem os horários e lugares de circulação, entre outras coisas?” (BERTH, 2021, p. 3)

Assim, podemos considerar que a mulher negra tem oportunidade de gozar materialmente do direito à moradia - esmiuçado no tópico anterior? Um dos critérios definidos no Protocolo do Pacto Internacional de Direitos Sociais de 1966 é a de que a moradia deve ser um local de segurança. A lei é incolor, mas a análise de quem tem acesso deve ter em conta a questão racial porque, por exemplo, os dados da violência doméstica têm cor e ela é negra.

Aliás, fica cada dia mais evidente que não é seguro ser mulher e negra em canto algum uma vez que os números da violência doméstica também apontam que a mulher negra é a

mais alvejada em seu lar. Dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2022 exprimem o elevado grau de vulnerabilidade à violência doméstica e ao feminicídio de mulheres negras no Brasil. Em relação ao feminicídio, 62% das vítimas são mulheres negras, dentre essas 70,7% estão nas estatísticas de mortes violentas. (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2022)

O Atlas da Violência de 2021 traz uma informação alarmante: “risco relativo de uma mulher negra ser vítima de homicídio é 1,7 vezes maior do que o de uma mulher não negra, ou seja, para cada mulher não negra morta, morrem 1,7 mulheres negras” (IPEA, 2021, p. 38) Entre 2009 e 2019, os dados de homicídios de mulheres negras apresentaram um acréscimo de 2%. No mesmo período analisado, o número de mulheres não negras assassinadas caiu 26,9% no mesmo período (IPEA, 2021).

A mulher negra tem constitucionalmente direito à moradia no Brasil, mas não é isso que se vê no cotidiano. Para o fomento do debate se mulheres negras têm efetividade no seu acesso ao direito à moradia, é necessário que as suas especificidades sejam notadas para além dos dados, de forma a buscar entender como é possível breçar os efeitos de um sistema estrutural que se sobrepõe sob seus corpos.

3 AS POLÍTICAS NACIONAIS DE ENFRENTAMENTO ÀS VIOLÊNCIAS COMETIDAS CONTRA ÀS MULHERES

“Pra que as trevas não levem seu brilho
Pra que as coisas não saiam do trilho”
(Emicida, 2013)

No presente capítulo, será desenvolvida a temática das violências às mulheres, tratando especificamente das políticas públicas de enfrentamento à violência doméstica. Serão trazidos ao debate instrumentos normativos de combate à violência doméstica. As referências são Luanna Tomaz de Souza, Cecília dos Santos e Wania Izumino. De forma inicial, será realizada uma retomada histórica das normativas internacionais e nacionais que versam sobre os direitos das mulheres – que envolvam violências, especificamente.

3.1 Violência contra as Mulheres e o Enfrentamento à Violência contra a Mulher: Uma Necessária Abordagem Histórica

Inicialmente, é de fundamental importância realizar uma abordagem histórica do contexto das violências praticadas contra as mulheres, com o fito de compreender como essa prática perpetua-se na sociedade. Cecília Santos e Wania Izumino (2005) pontuam que os estudos que focam na violência contra as mulheres sofreram uma expansão no que concerne à literatura mundial. A exemplo, desde o início dos anos 1980, eclodiram estudos no Brasil sobre o enfrentamento à violência contra a mulher com o objetivo de combater essa prática, ainda mais naturalizada à época.

Impossível falar de final dos anos 70 e início dos anos 80 e violência doméstica sem lembrar o notório assassinato da socialite Ângela Diniz pelo então namorado Doca Street, no Estado do Rio de Janeiro. Caso emblemático onde a violência contra a mulher foi tão naturalizada que na corte de julgamento a vítima parecia ser quem estava sendo julgada, como se tivesse dado causa ao seu feminicídio. À época, não apenas a vida de Ângela foi ceifada, como também de várias outras mulheres, o que motivou o movimento “Quem ama não mata” e mobilização de movimentos feministas.

Em seu primeiro julgamento pelo Tribunal do Júri de Cabo Frio, em 1980, o famoso criminalista Evandro Lins e Silva ressuscitou a antiquíssima tese, em desuso havia muito tempo, da legítima defesa da honra (Barsted, 1995). [...] Dado o brilhantismo do criminalista, foi aplaudido pela assistência, quando da enunciação do resultado. Doca Street declarou que matara por amor. Um grupo de feministas do Estado do Rio de Janeiro organizou-se para conscientizar a população de Cabo Frio [...]. Aproveitando-se do que dissera o réu, feministas se mobilizaram com o slogan “Quem ama não mata”. (SAFFIOTI, 2004, p. 54-55)

Álvares (2022) trata que, no período supracitado, as denúncias foram ferramentas fundamentais de levantamento de dados para estudos e pesquisas, com destaque aos advindos da primeira delegacia da mulher do Brasil (e do mundo) criada na cidade de São Paulo, em agosto de 1985. Nas palavras da professora:

A tarefa primordial dessas pesquisas era conhecer quais eram os crimes mais denunciados, quem eram as mulheres que sofriam a violência e quem eram seus agressores. Entre as acadêmicas responsáveis por esses estudos, as teorias para basear as análises revelavam-se importantes. Assim, Cecília MacDowell Santos e Wânia Pasinato Izumino (2005) identificaram três correntes teóricas que foram usadas na análise dos dados coletados: 1) corrente da dominação masculina; 2) corrente dominação patriarcal; 3) corrente relacional. (ÁLVARES, 2022, p. 10-11)¹

¹ Tratando brevemente das correntes citadas no excerto, a dominação masculina é uma corrente observada a partir de um artigo da pesquisadora Marilena Chauí, de nome “Participando do Debate sobre Mulher e Violência”. Em sua concepção, a violência contra as mulheres é resultante de uma ideologia que encaixa a condição “feminina” como inferior à condição “masculina” (SANTOS & IZUMINO, 2005). Já a corrente dominação patriarcal foi inserida pela socióloga Heleieth Saffioti. Ao adotar uma perspectiva marxista, a autora vincula a dominação exercida por homens a um sistema de produção capitalista e racista, que colabora diretamente para a subordinação e discriminação de mulheres. A polêmica e criticada corrente

Tratar de violência contra a mulher é por vezes como lutar contra um mito. O mito que recai sobre a mulher e a transforma na “vítima que sofre porque quer” - “ah, ela gosta de apanhar, por isso fica com ele”. O mito de que o homem exerce o papel de uma figura de poder onde lhe é permitido produzir danos ou sofrimentos físicos, sexuais ou mentais na mulher, por ser seu cônjuge, não cabendo a outrem fazer algo sobre - “em briga de marido e mulher não se mete a colher”. E aqui todo aquele que atua no enfrentamento à violência doméstica contra a mulher atua como São Jorge enfrentando um dragão mítico por vez.

Com o fim dos anos 80, os estudos que focavam na categoria “mulheres” foram influenciados por uma tendência estadunidense e francesa, os estudos da categoria “gênero”. Assim, a construção social do sexo e do gênero passou a figurar nos estudos feministas no Brasil, o que refletiu nos estudos sobre a violência contra as mulheres que passaram a trazer o gênero em substituição à categoria mulher (SANTOS, IZUMINO, 2005, p. 10-11).

Apesar das diferentes áreas temáticas e correntes teóricas, há um consenso de que a categoria gênero abre caminho para um novo paradigma no estudo das questões relativas às mulheres. Enquanto o paradigma do patriarcado pressupõe papéis sociais rígidos, condicionados culturalmente pelas diferenças biológicas entre o homem e a mulher, a nova perspectiva de gênero enfatiza a diferença entre o social e o biológico. Gênero é definido como uma relação socialmente construída entre homens e mulheres, servindo como categoria de análise para se investigar a construção social do feminino e do masculino.

Cabe ressaltar que há uma série de possibilidades de violência de gênero, inclusive intrafamiliar na moradia. Heleith Saffioti (2001) foi uma das primeiras autoras a usar a categoria gênero em estudos que versavam sobre violência contra mulher, tendo a utilizado aplicada à violência (SANTOS, IZUMINO, 2005). Saffioti (2001) pontuou a violência de gênero como um conceito de maior amplitude na qual estão inseridas vítimas como mulheres, crianças e adolescentes de ambos os sexos.

Para fins metodológicos, este trabalho buscou não adentrar no debate da conceituação de gênero, que é múltiplo. Assim, optou-se por focar na categoria “violência doméstica contra a mulher” ou “violência contra mulheres” ao invés da categoria “violência de gênero” - essa última que poderia abrir janelas de fuga ao tema principal. Ressaltando-se que a pesquisa foca na violência contra mulheres, mais especificamente a violência doméstica sofrida por mulheres negras no Brasil.

relacional foi pautada no trabalho de Maria Filomena Gregori “Cenas e Queixas: um estudo sobre mulheres, relações violentas e a prática feminista” (1993). A relativização de mulheres enquanto vítimas e pessoas que perpetuam papéis que as colocam em situação de vítima. (ÁLVARES, 2022; SANTOS; IZUMINO, 2005).

Para Cláudia Priori (2007, p. 16), a violência contra mulheres classifica-se como “qualquer conduta de discriminação, agressão ou coerção ocasionada pelo simples fato de a vítima ser mulher e que lhe cause dano, morte, constrangimento, limitação”. A pesquisadora segue a conceituação pontuando que também faz parte da violência contra mulheres categorias como sofrimento físico, sexual, moral, psicológico, social, político ou econômico ou perda patrimonial.

A professora Luanna Tomaz (2023) pontua que a violência doméstica pode ser tratada como “peculiar”, uma vez que passa por fatores como a vergonha, dificuldade em encontrar suporte familiar, dificuldade em sair do relacionamento e de acesso a serviços - o que acaba por contribuir pela continuidade durante anos. O conceito de violência doméstica contra a mulher, sob a acepção de Lucena et al (2016) pode ser visto como um fenômeno construído a partir da naturalização da hierarquia da desigualdade entre os sexos - a partir de categorias hierárquicas de dominação e discriminação tidas como mecanismos ideológicos de legitimação de um status quo onde a mulher é figura que habita um território de subalternidade ante a figura do homem, o que obviamente impede o pleno avanço das mulheres. Como segue Priori (2007), a violência contra a mulher é fruto de um sistema social de subordinação do sexo feminino, podendo ocorrer tanto em ambientes privados quanto em ambientes públicos.

Luanna Tomaz (2023) escreve que, da perspectiva dos direitos humanos, o enfrentamento à violência contra mulheres foi alterado e, em consonância à luta de movimentos de feministas e de mulheres, provocou mudanças que puseram em foco a violência cometida contra mulheres. Lucena et al (2016) expõe que o termo violência doméstica contra a mulher foi adotado pela Organização das Nações Unidas - ONU em 1993, após Assembleia Geral ocorrida naquele ano.

Ainda que outras nomenclaturas possam ser utilizadas, a adoção de “violência doméstica contra a mulher” levou em consideração os inúmeros estudos realizados, sendo este o escolhido por tratar de uma acepção mais comum entre os trabalhos procedentes dos Estados Unidos:

A sua definição mais ampla ficou desde então estabelecida e a violência contra a mulher passou a ser definida como: qualquer ato de violência baseada no gênero que produza ou possa produzir danos ou sofrimentos físicos, sexuais ou mentais na mulher, incluídas ameaças de tais atos, a coerção ou privação arbitrária da liberdade, tanto na vida pública quanto na privada. (LUCENA ET AL, 2016, p. 1)

Inclusive, ao tratar de ONU, a noção de igualdade sem discriminação entre homens e mulheres só foi incluída em um documento internacional em 1945, na Carta da ONU. Souza

(2023, p. 36-37) explica que “os documentos seguintes como a DIDH (1948) e o Pacto de Direitos Civis e Políticos (1966) vedaram a discriminação baseada no sexo, enquanto outros tratados dirigiram atenção a aspectos específicos da situação da mulher, como a Convenção sobre os Direitos Políticos da Mulher (1953)”

Textos acadêmicos que versam exclusivamente acerca de aspectos internacionais jurídicos, sem análise do contexto histórico e social em voga, arriscam perder vislumbres essenciais para entender a mobilização que atuou para que a situação da mulher fosse foco de Convenções internacionais. Afinal, a primeira Conferência Mundial Sobre a Mulher, ocorrida no México em 1975, só ocorreu em meio à pressão de movimentos feministas. Assim, é necessário falar que os feminismos influenciaram o direito internacional na medida em que apontavam as desigualdades entre homens e mulheres, efeitos de bases patriarcais que ressoavam nas normas jurídicas.

Interessa levantar um tópico, como escreve Luanna Tomaz de Souza (2023), deve-se notar que a moderna concepção de Direitos Humanos trouxe uma concepção universalista, pautada em um homem branco europeu, que deve ser problematizada, uma vez que “é importante racializar a discussão para renovar a aposta na dimensão intercultural e na permanente disputa política de seu significado” (PIRES, 2017, p. 9).

Logo, apesar de eventuais esforços na construção de um sistema internacional de direitos humanos, a violência doméstica, a baixa representação política de mulheres, o constante assassinato de mulheres, a discriminação de gênero e raça que refletia na diferença salarial eram indicativos de falhas que necessitavam de novos mecanismos para consecução de equidade de direitos, o que resultou em uma gramática de inclusão (PIOVESAN, IDAWA, 2004).

No âmbito das Nações Unidas, esse foi esse o contexto responsável pela Convenção pela Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher - CEDAW, bem como pela Convenção para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher – a Convenção de Belém do Pará, no sistema interamericano. Importa falar que a CEDAW data de 1979 e foi o primeiro documento vinculante, na esfera das Nações Unidas, destinado de modo específico ao combate à violência doméstica, em todas as esferas.

Mais de 185 países são signatários da CEDAW e ela ratificada pelo Brasil em 1984, tem-se que este documento é a pedra basilar de todos os programas do Sistema ONU Para Mulheres. Contudo, relata-se que foi a Convenção que recebeu mais reservas por parte dos Estados signatários, inclusive pelo Brasil.

Sobressai-se também a Declaração de Viena de 1993, subscrita por 171 Estados, 123 Estados a mais que a DIDH - 1948, assim ampliando o consenso sobre a universalidade e indivisibilidade dos direitos humanos. Flávia Piovesan e Daniella Idawa (2004) reforçam ainda que a Declaração de Viena afirma que os direitos humanos das mulheres e das meninas são parte inalienável, integral e indivisível dos direitos humanos universais.

A Convenção de Belém do Pará foi ratificada pelo Brasil em 1995 e, como relatam Tânia Bandeira e Lourdes Almeida (2015, p. 503), “foi com base nessa Convenção que o consórcio de Organizações Não Governamentais (ONGs) feministas, em parceria com a Secretaria de Política para as Mulheres (SPM), propôs a Lei no 11.340, aprovada em 7 de agosto de 2006, no Brasil”.

Anotam as autoras que a Lei Maria da Penha conversa diretamente com argumentos fundados na Convenção de Belém do Pará, inclusive na Exposição de Motivos. Assim, “seus atuais desdobramentos e o aprimoramento de seus elementos norteadores nestas duas décadas impactaram o enfrentamento da violência contra as mulheres no país” (BANDEIRA; ALMEIDA, 2015, p. 503)

Ressalta-se que ambos os documentos internacionais passaram a integrar o ordenamento jurídico brasileiro, com *status* de norma constitucional, nos termos do artigo 5º, parágrafo 2º da Constituição Federal (PIOVESAN, IDAWA, 2004). Em que pese o seu caráter internacional, ambas as Convenções impõem aos Estados-partes obrigações de proteção aos direitos das mulheres. A exemplo, a CEDAW impõe a “obrigação de apresentar relatórios sobre a situação de direitos da mulher no país, inclusive no que toca à violência doméstica. Ressalte-se que o Brasil concluiu apenas em 2002, dezoito anos após a ratificação da Convenção a elaboração de seu primeiro relatório” (PIOVESAN, IDAWA, 2004, P. 54).

Em relação à Convenção de Belém do Pará, destaca-se a possibilidade de apresentação de petições por qualquer indivíduo ou grupo de indivíduos à Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Tomaz (2023, p. 44) destaca que esse foi um dos primeiros documentos internacionais que conceituou a violência contra a mulher, tendo estabelecido uma relação com a família, a unidade doméstica, a comunidade e o Estado. Um diferencial da Convenção de Belém do Pará é que, através das denúncias trazidas por petições, o Estado-parte pode ser penalizado tanto pela sua ação quanto pela sua omissão - ou seja pela sua ineficácia ativa ou passiva em erradicar a violência contra a mulher, seja em âmbito público ou privado (PIOVESAN; IDAWA, 2004).

Em 1985, ocorreu a IV Conferência Mundial das Nações Unidas sobre as Mulheres, em Pequim, China. Rosana Schartz (2017, p. 1) escreve que o encontro representou o

crescimento e o fortalecimento dos movimentos feministas e das organizações não governamentais engajadas na defesa dos direitos das mulheres. Foi a maior e mais importante das Conferências das Nações Unidas sobre as Mulheres, “pelo número de participantes que reuniu, pelos avanços conceituais e programáticos que propiciou, e pela influência que continua a ter na promoção da situação da mulher” (ONU, 1995, p. 148).

Anota-se que, ao final do encontro, os governos adotaram dois documentos: A Declaração de Pequim e a Plataforma de Ação. A Declaração enunciou princípios fundamentais que deviam guiar a ação política; e a Plataforma de Ação reafirma avanços conseguidos nas conferências anteriores, bem como identifica áreas prioritárias de atuação - a Plataforma recomendou inúmeras medidas aos países para assegurar tratamento justo às mulheres em situação de violência.

A Lei Maria da Penha inovou ao trazer um capítulo com as definições de violência doméstica e familiar contra a mulher, no seu artigo 5º. Oportuno apontar que a LMP expõe que a violência doméstica independe de orientação sexual, no parágrafo único do artigo 5º. Ainda, em seu artigo 6º, a referida Lei ratifica que o entendimento de que a violência doméstica e familiar contra a mulher constitui uma das formas de violação dos direitos humanos

Tendo apresentado conceitos de violência contra a mulher e violência doméstica ante a apresentação de dispositivos internacionais que foram de fundamental importância para o combate à violência contra a mulher e doméstica, urge a necessidade de levantar como o ordenamento jurídico brasileiro zela pela erradicação da violência contra a mulher, como veremos no tópico a seguir.

3.2 Instrumentos Normativos de Enfrentamento à Violência contra a Mulher no Brasil

No tópico anterior, foram levantados conceitos a respeito da violência contra mulheres, bem como apresentados documentos basilares para o enfrentamento à violência doméstica em panorama internacional. No presente tópico, serão tratados os instrumentos normativos de enfrentamento à violência contra mulheres em nosso país.

É necessário reforçar que a evolução das normativas que tratam de violência contra a mulher foi impulsionado por movimentos feministas e de mulheres, tanto no contexto internacional, quanto no contexto nacional. A pesquisadora Suellen de Souza (2013) discorre que o movimento feminista brasileiro teve como bandeira principal a publicização de problemáticas que antes eram vistas apenas como assuntos de ordem privada, que deveriam

ser mantidos entre quatro paredes. Souza ressalta que, à época, houve a organização de diversos eventos, na busca de incentivar a preocupação com violência em que muitas mulheres viviam.

No Brasil, o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM) e a primeira Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher (DEAM) foram implementados em 1985. O processo de fim da ditadura militar e início do processo de redemocratização - época em que eclodiram movimentos sociais que traziam em suas bandeiras anseios da população, não sendo diferente o movimento feminista - foi muito importante para o início de uma virada de chave em relação ao modo como a violência contra mulheres era encarada no ordenamento jurídico brasileiro.

Nesse momento, cabe um apontamento: as lutas pelo direito à moradia e pelos direitos das mulheres encontraram na abertura democrática um espaço para pugnar por mudanças. Vê-se que, derradeiramente, a Constituição Federal de 1988 trouxe o princípio da igualdade entre homens e mulheres e o capítulo da Reforma Urbana respondendo a anseios que vieram das ruas, das organizações que, descontentes com o cenário que se tinha até então, pleitearam por inovações para a efetivação de direitos.

Seria piegas e leviano, com ambas as lutas, afirmar que a Constituição Federal mudou radicalmente os cenários e que as mulheres passaram a não sofrer violência e a população passou a ter acesso garantido ao direito à moradia. Ambas são situações que não ocorreram, tampouco ocorrem. Mas, é cabível dizer que, com o advento da CF/88, algumas mudanças de fato ocorrem no papel social das mulheres, contudo não o bastante para mudar uma cultura enraizada de que a mulher deveria estar em posição de submissão, principalmente ao marido, que permaneceram praticando atos de violência contra as suas companheiras. (MARTINELLI, 2020, p. 25)

Ainda, a pesquisadora Aline Martinelli (2020) aponta a criação da Secretaria de Políticas para Mulheres - SPM, em 2003, sob a Presidência de Luís Inácio Lula da Silva. A SPM tem como objetivo promover a igualdade entre os gêneros e o combate a todas as formas de violência e discriminação oriundos de uma herança patriarcal; e atua sob três linhas principais: (a) Políticas do Trabalho e da Autonomia Econômica das Mulheres; (b) Enfrentamento à Violência contra as Mulheres; e (c) Programas e Ações nas áreas de Saúde, Educação, Cultura, Participação Política, Igualdade de Gênero e Diversidade (BRASIL, 2019).

A SPM foi um marco no enfrentamento à violência contra a mulher, visto sua vinculação com a criação de políticas públicas, desenvolvimento de campanhas educativas de

caráter educacional nacional, e demais medidas voltadas à erradicação da violência contra mulheres. Carolina Tokarski et al (2023) escrevem que a SPM também era responsável pelo desenvolvimento de políticas interseccionais, buscando o alcance da diversidade de mulheres. Entretanto, as autoras apontam que a Secretaria tinha uma incapacidade em trabalhar suas ações efetivamente sob uma visão interseccional, em especial à questão racial e de gênero - uma dificuldade que afetava demais secretarias, inclusive. Em consequência, movimentos de mulheres negras reiteradamente alertavam para a falta de lugar para elas na SPM.

Pode-se dizer que havia uma igualdade formal, preconizada no art. 1º da Constituição Federal, mas não uma igualdade material, a qual carecia de políticas públicas para que pudesse ter efetividade.

Levando-se em conta que a evolução histórica da proteção dos direitos humanos das mulheres em diplomas internacionais é relativamente recente, é necessário termos a clareza de que há muito a caminhar, sobretudo quanto à efetivação desses direitos. A despeito de todos os propósitos, existe ainda hoje um amplo hiato entre o direito e os fatos, entre o enunciado leal e a realidade concreta, colocando a justiça mais próxima de alguns que de outros. Também é fato notório que as mulheres ainda se encontram sub-representadas no aparelho estatal e nas organizações internacionais e, conseqüentemente, nos procedimentos de criação e implementação do direito internacional. (SOUZA, 2023, p. 41)

Em 1995, duas situações aconteceram: o Brasil tornou-se signatário da Convenção de Belém do Pará (que estabelece obrigações aos Estados partícipes de proteção aos direitos das mulheres, bem como a possibilidade de denúncias - por meio de petições diretas à Corte Interamericana) e o Estado brasileiro promulgou a Lei 9.099, que criou os Juizados Especiais Criminais.

A respeito da Lei 9.099/1995, Souza (2021) escreve que a legislação buscava trazer maior celeridade processual e ampliação do acesso à Justiça, sobretudo à população de baixa renda, e tinham jurisdição sob conflitos que envolviam crimes de menor potencial ofensivo, isto é, crimes com pena máxima não superior a dois anos. A pesquisadora relata que a maioria dos casos atendidos nos JECrims eram de violência doméstica praticada por homens contra mulheres - principalmente maridos ou companheiros - e que a mediação, forma de solução de conflitos utilizada em juizados, contribuiu para uma “banalização da violência contra a mulher, a reprivatização dos conflitos de gênero e a descriminalização desse tipo de violência” (SOUZA, 2021, p. 7).

Por óbvio, a aplicação da mediação em casos de violência doméstica foi uma regressão no processo de evolução do enfrentamento à violência contra a mulher, o que gerou

muita insatisfação nos movimentos feministas à época. É nesse cenário em que se chega ao Caso Maria da Penha, o crime mais emblemático de violência doméstica no Brasil.

No ano de 1983, a farmacêutica bioquímica Maria da Penha Maia Fernandes sofreu duas tentativas de homicídio por parte de seu marido, pai de suas três filhas e professor universitário de Economia colombiano, Marco Antonio Herredia Viveros. A professora ficou paraplégica em resultado do crime, na época ela tinha 38 anos e suas filhas com idades entre 6 e 2 anos.

Na primeira tentativa, Marco Viveros simulou um assalto e, enquanto Maria da Penha dormiu, disparou em suas costas. Os tiros resultaram em lesões irreparáveis que a deixaram paraplégica. Após quatro meses de internação, Maria da Penha retornou para sua casa, lar que dividia com seu agressor, oportunidade em que ele tentou retirar sua vida pela segunda vez. Viveros a recebeu com cárcere privado e uma nova tentativa de homicídio, dessa vez eletrocutada em sua cadeira de rodas.

Maria da Penha conseguiu escapar de casa, mas não encontrou no ordenamento jurídico brasileiro a punição de seu marido. Entre recursos e julgamentos anulados por irregularidades processuais, o seu agressor foi condenado em definitivo dezoito anos depois do crime, tendo ficado preso por dois anos (o equivalente a um terço da pena), estando hoje em liberdade.

Dá-se que, em 1994, Maria da Penha publicou o livro “Sobrevivi... posso contar”, no qual denunciou as violências as quais foi vitimada por seu ex-marido. A publicação do livro foi muito importante para a divulgação do seu caso, o que culminou com Maria da Penha acionando o Centro pela Justiça e o Direito Internacional (CEJIL) e o Comitê Latino Americano e do Caribe para a Defesa dos Direitos da Mulher (CLADEM), com o objetivo de denunciar a impunidade do seu caso e o descaso do Estado brasileiro à Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos (OEA), em 1998 (INSTITUTO MARIA DA PENHA, 2023).

Em 20 de agosto de 1998, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (doravante denominada “a Comissão”) recebeu uma denúncia apresentada pela Senhora Maria da Penha Maia Fernandes, pelo Centro pela Justiça e pelo Direito Internacional (CEJIL) e pelo Comitê Latino-Americano de Defesa dos Direitos da Mulher (CLADEM) (doravante denominados “os peticionários”), baseada na competência que lhe conferem os artigos 44 e 46 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (doravante denominada “a Convenção” ou “a Convenção Americana”) e o artigo 12 da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará ou CVM). (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS/ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2001)

O Estado Brasileiro permaneceu silente a respeito de seu caso durante os três anos de duração do processo na Comissão Interamericana, ainda que a denúncia fosse de um caso grave de violação de direitos resguardados em documentos internacionais nos quais o Brasil é signatário.

A Comissão fez passar a petição pelos trâmites regulamentares. Uma vez que o Estado não apresentou comentários sobre a petição, apesar dos repetidos requerimentos da Comissão, os peticionários solicitaram que se presuma serem verdadeiros os fatos relatados na petição aplicando-se o artigo 42 do Regulamento da Comissão. (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS/ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2001)

Em 2001, pelo relatório N° 54/01, a Comissão considerou que o Estado brasileiro foi responsável pela violação de direitos resultante da duração injustificada do processo de Maria da Penha, bem como pela tramitação negligente de um caso de violência doméstica no Brasil. O Estado também foi considerado responsável pela violação de direitos e deveres aos quais se comprometeu-se a proteger, por meio da assinatura de documentos internacionais como a Convenção de Belém do Pará. Por fim, a Comissão reiterou as seguintes recomendações:

1. Completar rápida e efetivamente o processamento penal do responsável da agressão e tentativa de homicídio em prejuízo da Senhora Maria da Penha Fernandes Maia.
2. Proceder a uma investigação séria, imparcial e exaustiva a fim de determinar a responsabilidade pelas irregularidades e atrasos injustificados que impediram o processamento rápido e efetivo do responsável, bem como tomar as medidas administrativas, legislativas e judiciárias correspondentes.
3. Adotar, sem prejuízo das ações que possam ser instauradas contra o responsável civil da agressão, as medidas necessárias para que o Estado assegure à vítima adequada reparação simbólica e material pelas violações aqui estabelecidas, particularmente por sua falha em oferecer um recurso rápido e efetivo; por manter o caso na impunidade por mais de quinze anos; e por impedir com esse atraso a possibilidade oportuna de ação de reparação e indenização civil.
4. Prosseguir e intensificar o processo de reforma que evite a tolerância estatal e o tratamento discriminatório com respeito à violência doméstica contra mulheres no Brasil. (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS/ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2001)

A Recomendação em conjunto com a atuação de movimentos feministas e de mulheres foi fundamental para a promulgação do que viria a ser a legislação de maior importância no que concerne à violência doméstica.

Calazan e Côrtes (2011) escrevem que, à época, havia a iniciativa de movimentos de mulheres pela persecução de maior proteção legislativa contra a violência de gênero,

entretanto, esse debate permanecia empacado, sem propulsão alguma nas Casas Legislativas. Inclusive, como já dito, houve a promulgação da Lei dos Juizados Criminais que dava uma abertura absurda para a relativização do crime de violência doméstica, além de encará-lo como um crime de baixo potencial ofensivo.

As autoras pontuam que os projetos de lei em discussão naquele momento pautavam - principalmente - alterações de artigo na seara penal e que as alterações que foram derradeiramente aprovadas não traziam grandes inovações em relação ao combate à violência contra a mulher, conforme exemplos:

Dentre a legislação que garantia direitos ou eliminava discriminações tínhamos a Lei 7.209/1984 que alterou o artigo 61 do Código Penal, estabelecendo entre as circunstâncias que agravavam a pena ser ele praticado contra ascendente, descendente, irmão ou cônjuge. A Lei 8.930/1994 estabeleceu que o estupro e o atentado violento ao pudor eram crimes hediondos. Já a Lei 9.318/1996 agravou a pena quando o crime era praticado contra criança, velho, enfermo ou mulher grávida. Em 1997 foi sancionada a Lei 9.520, revogando o artigo 35 do Código de Processo Penal que estabelecia que a mulher casada não podia exercer o direito de queixa sem consentimento do marido, salvo quando estivesse dele separada ou quando a queixa fosse contra ele, podendo o juiz suprir o consentimento caso o marido se recusasse a fazê-lo. O assédio sexual, após intensas discussões e advocacy feminista, foi incluído no Código Penal pela Lei 10.224/2001. (CALEZAN, CORTES, 2011, P. 39-40)

Resta evidenciado que as leis “enxugavam gelo” em um cenário em que a violência doméstica contra a mulher era fato corriqueiro e admitido socialmente, posto que naquele momento histórico era considerado culturalmente aceitável que mulheres fossem ameaçadas ou violadas em seus próprios lares por parceiros ou outros membros familiares. De fato, tinha-se sete projetos de lei em tramitação, mas nenhum deles pensava realmente em uma proteção da mulher - um deles inclusive tinha como mote a reconciliação e paz da família, ainda que à custa da segurança da vida da mulher.

Em resumo, os projetos em tramitação no Congresso estavam muito aquém das reivindicações feministas e, em sendo aprovados, iriam alterar pontualmente algumas leis já existentes, mas não iriam minorar o problema da violência doméstica contra as mulheres. (CALAZANS; CORTES, 2011. P. 41)

Ante ao veto a um projeto de lei que também tinha um caráter quase que paliativo, grupos feministas ativos reuniram-se em um Consórcio com o intuito de racionalizar um Projeto de Lei que gerasse uma lei com caráter integral e expansivo, com o intuito de erradicar de forma ampla a violência doméstica e familiar contra as mulheres. Assim, a ideia motriz, ou seja, a que movia o Consórcio de grupos feministas, era pensar uma legislação que

fosse além do discurso do Direito Penal, abarcando também áreas como educação, saúde, dentre outras em que mulheres são afetadas quando vitimadas por agressões ou demais formas de violações em seus lares.

O resultado foi a apresentação de um trabalho à Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres – SPM que tinha como base os mecanismos internacionais supracitados, legislações de outros países sul-americanos, estudos sobre a erradicação contra a violência contra a mulher, dentre outros. O projeto teve boa aceitação pela Ministra da STM, ante ao seu caráter de alteração legislativa integral o Consórcio decidiu que levar diretamente ao Executivo o compilado organizado, o qual posteriormente virou o projeto de lei 4539. (CALAZANS; CORTES, 2011). É necessário apontar que o Estudo apresentado propunha a seguinte estruturação:

- a. conceituação da violência doméstica contra a mulher com base na Convenção de Belém do Pará, incluindo a violência patrimonial e moral;
- b. criação de uma Política Nacional de combate à violência contra a mulher;
- c. medidas de proteção e prevenção às vítimas;
- d. medidas cautelares referentes aos agressores;
- e. criação de serviços públicos de atendimento multidisciplinar;
- f. assistência jurídica gratuita para a mulheres;
- g. criação de um Juízo Único com competência cível e criminal através de Varas Especializadas, para julgar os casos de violência doméstica contra as mulheres e outros relacionados;
- h. não aplicação da Lei 9.099/1995 – Juizados Especiais Criminais – nos casos de violência doméstica contra as mulheres. (Calazans; Cortes, 2011, p, 44)

Evidencia-se a preocupação para que a violência contra a mulher não fosse qualificada enquanto crime de menor potencial ofensivo, além da inclusão de medidas protetivas como o afastamento de cônjuges agressores das moradias - medida de inovação no que concerne à proteção jurídica dada a mulheres vitimadas.

No ano de 2006, foi promulgada a Lei 11.340/06, com base no projeto de lei supracitado, que cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher.

A professora Luanna Tomaz de Souza (2023) destaca que a Lei recebeu destaque internacional como importante mecanismo para o cumprimento das Recomendações - frutos do Caso Maria da Penha -, bem como para a erradicação da violência contra a mulher. Ainda, destaca-se a participação popular ativa durante o processo de estudo da Lei Maria da Penha.

A Lei Maria da Penha, Lei 11.340 de 07 de agosto de 2006, é reconhecida nacional e internacionalmente pelo avanço no enfrentamento à violência doméstica e familiar

contra a mulher. Foi considerada pela ONU (Organização das Nações Unidas) a terceira lei mais avançada do mundo, reduzindo o feminicídio em 10% e gerando amplo debate sobre a violência de gênero no país. (SOUZA, p. 26-27, 2023)

As pesquisadoras Teresa Lisboa e Luciana Zucco (2022) escrevem que os avanços trazidos pela LMP têm um caráter transdisciplinar, uma vez que foge do padrão de legislações que se atém ao panorama jurídico em que estão consagradas. Essa lei tem como base vertentes teóricas, sociais, além do viés político e de planejamento de políticas sociais públicas de natureza pedagógicas e educativas (ressalta-se aqui que a natureza de política pública, bem como seus reflexos será mais bem destacada em momento posterior). Ainda, a LMP inova ao apontar diferentes formas de violência contra a mulher, além da física: psicológica, sexual, patrimonial e moral.

É possível afirmar que o enfrentamento à violência contra a mulher possui a Lei Maria da Penha como um marco no cenário das políticas públicas no Brasil. Afinal, dados apontam que 98% da população brasileira já ouviu falar da Lei Maria da Penha (INSTITUTO PATRÍCIA GALVÃO, 2013), provando a mudança que houve no imaginário brasileiro no referente à violência doméstica. 17 anos passaram-se desde sua entrada em vigor e muitas alterações no seu corpo e na jurisprudência ocorreram desde lá, como por exemplo o entendimento de que a LPM abarca a violência contra mulheres trans e travestis, debate que não era tão fomentado em meados dos anos 2000.

Ressalto que o caráter interdisciplinar da Lei Maria da Penha refletiu diretamente nas políticas públicas transversais que tratam de mulheres no Brasil a partir da sua entrada em vigor, como veremos no tópico seguinte.

3.3 Políticas Públicas Transversais no Brasil e a Violência Doméstica

“A missão é recuperar, cooperar e empoderar”
(Emicida, 2019)

Neste trabalho já foram citados dois casos famosos de violência doméstica contra a mulher. Maria da Penha é uma mulher branca, formada e pós-graduada e ainda assim seu caso demorou quinze anos para um julgamento definitivo. Ângela Diniz era uma socialite mineira, sua pele tinha a cor branca também. Em ambos os casos, o judiciário falhou na proteção e em dar julgamento cabível aos agressores (homicida, no caso de Ângela), uma vez que tanto não havia legislação específica quanto não havia políticas públicas com qualquer perspectiva de

gênero (e menos ainda de gênero culminado com raça ou transversais) que zelasse pela vida das mulheres às épocas.

Ao tratar especificamente de políticas públicas de combate à violência doméstica, Luanna Tomaz (2023) lembra que as políticas públicas refletiam a situação de privilégios daqueles que as editavam, ou seja, a masculinidade heterossexual cisnormativa, sem levar em consideração espectros que dissociem desses marcadores. Lourdes Bandeira e Tânia Almeida (2013) escrevem que, mesmo entre as políticas para mulheres, existem aquelas que pecam pelo viés reducionista, podendo colaborar na reprodução de estereótipos de gênero e desigualdades e as políticas públicas de natureza transversal.

Inicialmente, é interessante escrever sobre o que seriam políticas públicas transversais. Pois, ainda há uma margem de desconhecimento acerca do que seria esse conceito. De acordo com Borba (2019), o conceito de transversalidade passou a ser pensado para políticas públicas, a partir do ano de 2003, com o intuito de trazer para as agendas políticas da gestão pública um viés progressista que enxergasse populações vulnerabilizadas por critérios como raça, gênero, pessoas com deficiência, jovens, adolescentes, entre outros. O autor salienta que, por óbvio, essa medida encontrou obstáculos visto que esbarra na falta de interesse de elites tradicionais em perderem espaços políticos onde exercem poder hegemônico.

Como tratam Silvia Yannoulas e Kelma Soares (2009), há tensões que são inerentes à universalidade, que afetam políticas que pensem, por exemplo, em mulheres como um coletivo universal sem particularidades de diferenciação. É nessa busca de evitar uma universalização apagadora de marcadores que as professoras Bandeira e Almeida veem a necessidade de políticas públicas mobilizadas por uma transversalização, a qual permite vislumbrar múltiplas possibilidades de perspectivas para a igualdade de gênero nas ações estatais.

Logo, políticas de gênero transversais tem como proposta o reconhecimento da existência de conflitos inerentes às mulheres enquanto sujeitos, não ficando adstritas ao padrão cisheteronormativo que encaixa pessoas em um padrão carregado de valores herdados do patriarcalismo.

Puxando para a temática da violência doméstica, a Lei Maria da Penha faz parte das legislações dentro de uma política de gênero. Ainda, que, como observa Cecília MacDowell Santos (2010; 2017) ela falhe em abarcar as especificações para proteção de mulheres negras, seu escopo traz uma universalidade que acaba por se traduzir em dados: enquanto a violência contra mulheres brancas de fato apresentou queda, os números da violência doméstica contra

mulheres negras apenas apresentam ascensão, sendo 66,7% vezes maior que a de mulheres brancas (IPEA, 2021).

Em que pese a crítica, é inquestionável o valor da LMP para a evolução das políticas públicas de gênero. Observa-se que houve um eclodir de PPdG de legislações de cunho protetivo e que visam a erradicação da violência contra a mulher, bem como diretrizes nacionais que versam sobre o combate à violência de gênero após a entrada em vigor da LMP, sendo que algumas delas serão examinadas nos próximos capítulos deste trabalho.

3.4 Cenário Atual dos Números da Violência Doméstica no Brasil

“É tudo pra ontem”
(Emicida, 2020)

Não há como falar de políticas públicas de gênero que busquem ser efetivas, sem falar do cenário político que dava panorama para os embates à época. Marta Farah (2004) argumenta que as políticas públicas acabam por traduzir os interesses dos grupos políticos que estão em atuação. A Lei Maria da Penha foi posta em vigor em um contexto de um governo de esquerda, assim como “a Lei do Femicídio, do Programa Mulher, Viver Sem Violência e de outros mais dessa ordem, originárias de propostas dos movimentos feministas, representaram mudanças históricas, sendo um dos principais avanços trazidos pelos governos do Partido dos Trabalhadores (PT)” (SANDENBERG, 2018, p. 78).

Observa-se que a Lei Maria da Penha tem um caráter extremamente difuso, de forma que ela gerou a necessidade da formação de duas redes para que conseguisse ter real efetividade, conforme análise feita à época de sua aprovação (SANTOS, 2015). Cecília Sardenberg (2015) reforça que houve a aprovação do Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra a Mulher para assegurar a implementação da Lei Maria da Penha.

Linda Rubim e Fernanda Argolo (2018) anotam que a eleição de Dilma Rousseff significou muito para a história das mulheres, sendo uma mudança histórica na posição presidencial, até então local apenas de homens. As professoras destacam que a chegada de Dilma à Presidência produzia choques na estrutura social e física que se tinha em Brasília, afinal de contas, até o ano de 2015, não havia sequer banheiro feminino no plenário do Senado Federal brasileiro.

O governo de Dilma foi o responsável pelo lançamento do Programa Mulher, Viver sem Violência - o MVSV (Decreto n. 8.086, de 30 de agosto de 2003), coordenado pela

Secretaria de Políticas para as Mulheres. O Programa tinha como foco integrar os serviços públicos voltados às mulheres em situação de violência, pela articulação de diversos atendimentos especializados interdisciplinares.

“Nunca se esqueça de que basta uma crise política, econômica ou religiosa para que os direitos das mulheres sejam questionados” (BEAUVOIR, 1949). A célebre frase de Simone de Beauvoir encaixa-se no contexto brasileiro do golpe de 2016. Se inúmeros avanços na luta pelos direitos das mulheres foram frutos de governos do Partido dos Trabalhadores, por consequência não seriam mantidos pelo Governo Temer.

Pelo contrário, no que a professora Cecília Sardenberg (2018, p. 78) escreve que o governo de Michel Temer (2016-2018) trouxe uma série de retrocessos para o combate à erradicação da violência contra a mulher, como, por exemplo, com “a extinção do Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos, que abrigava a Secretaria de Políticas para Mulheres, transferindo-a para o Ministério da Justiça, mas sem o *status* anterior” (SARDENBERG, 2018, p. 78). Sardenberg complementa que Temer nomeou uma ex-parlamentar evangélica que transformou o antigo ambiente da Secretaria em local de cultos religiosos.

Consequentemente, tornaram-se um dos principais objetos da desconstrução encetada pelo governo de Michel Temer. Resultado: em contraste ao feminismo de Estado participativo propagado pelos Governos Lula da Silva e Dilma Rousseff (Sardenberg e Costa, 2017), Michel Temer instalou um governo ultraliberal fincado no patriarcalismo, caracterizado pela ausência de representação feminina nos altos escalões e sem compromisso com as lutas e demandas das mulheres (Prazeres e Amorim, 2017) (SARDENBERG, 2018, P. 78)

A interpretação dos fatos demonstra que após o golpe houve um desmonte nas políticas públicas, entre elas as de gênero voltadas para mulheres. Aliás, como pondera Eleonora Menicucci, que foi Ministra da Secretaria de Políticas para as Mulheres no Governo Dilma, o próprio golpe em si já foi um atentado de gênero. Um golpe montado por homens, sem qualquer como iriam afetar negativamente perspectivas de raça, gênero e classes não abarcadas por seus interesses - uma prévia do pensamento que seria direcionado às mulheres a partir de então como a própria foto dos ministros de Temer sem negros ou mulheres daria indícios (MENICUCCI, 2018).

Partindo dessa análise é que afirmo que estamos há um ano sob a vigência de um golpe patriarcal, machista, sexista, capitalista financista, fundamentalista, mediático e parlamentar que retirou da presidência da República a primeira mulher eleita e reeleita com mais de 54 milhões de votos. Ou seja, nesse caldeirão de interesses, é preciso enfatizar a dificuldade em aceitar que o poder era exercido por uma mulher.

E a trataram com a falta de cerimônia, civilidade e respeito que caracterizam o comportamento machista em relação às mulheres em geral, como veremos mais adiante. (MENICUCCI, 2018, p. 66)

Sardenberg retrata que Temer manifestou em mais de um momento a reprodução de falas conservadoras direcionadas às pautas de mulheres. O Programa Mulher Viver Sem Violência foi diretamente prejudicado, assim como a rede de atendimento à mulher em situação de violência.

O Dossiê Visível e Invisível (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2017) revelava que 73% das mulheres tem a percepção de que a violência contra as mulheres aumentou nos últimos 10 anos. A pesquisa foi feita nos 12 meses de 2016. Salienta-se que 2016 foi o ano do golpe político que culminou no impeachment da Presidenta Dilma Rousseff, sendo o último ano de um governo de esquerda até as eleições de 2022.

Se o governo Temer foi um desmonte das políticas públicas de gênero, os quatro anos do Governo de Jair Bolsonaro foram de extermínio de políticas públicas e da vida de mulheres negras. Em seu primeiro ano, a Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) - criada em 2003 com *status* ministerial e que perdeu o *status* no governo Temer - foi fundida ao novo Ministério das Mulheres, Família e Direitos Humanos. Carolina Tokarski et al (2023, p. 321) escrevem que “já em seu nome, {o novo Ministério] oferece sinais dos novos rumos a serem tomados no campo das políticas de gênero e/ou para as mulheres, conformando um novo momento que aqui foi nomeado deslegitimação da agenda e desmonte das políticas para as mulheres”.

A alteração do nome do Ministério poderia ser um detalhe, mas foi um prenúncio da mudança no pensar que se instalou em Brasília. A transversalidade de gênero nas políticas públicas foi alterada pela “transversalidade da família” e invariavelmente produziu consequências negativas para a vida de milhões de brasileiras (TOKARSKI et al, 2023, p. 344).

Dados do Atlas da Violência de 2019 (IPEA, 2019) revelam que 66% das mulheres assassinadas no Brasil eram negras, enquanto no mesmo período a taxa de homicídios de mulheres brancas correspondia à metade do de mulheres negras (4,1 x 2,5). Logo, para cada mulher não negra mortas, morrem quase 2 (duas) mulheres negras. Ainda no ano de 2019, a pesquisa do IPEA mostrou que houve uma diminuição de 28,1% da taxa de homicídio de mulheres fora das residências, entretanto houve um aumento de 6,1% da taxa de homicídio de mulheres em suas casas.

O Atlas da Violência (IPEA, 2019) informa que há uma tendência dos últimos dez anos de redução da violência letal, mas, em que pese, esse cenário não se converte em dados favoráveis quando se trata de mulheres negras. De acordo com o Atlas, em um período de dez anos, houve o aumento de 20% da taxa de mortalidade de mulheres negras em comparação com a de mulheres brancas. Como lê-se:

A evolução da taxa de homicídios femininos por raça/cor no Gráfico 5.4 mostra que, em 2009, a taxa de mortalidade entre mulheres negras era de 4,9 por 100 mil, ao passo que entre não negras a taxa era de 3,3 por 100 mil. Pouco mais de uma década depois, em 2019, a taxa de mortalidade de mulheres negras caiu para 4,1 por 100 mil, redução de 15,7%, e entre não negras para 2,5 por 100 mil, redução de 24,5%. Se considerarmos a diferença entre as duas taxas verificamos que, em 2009, a taxa de mortalidade de mulheres negras era 48,5% superior à de mulheres não negras, e onze anos depois a taxa de mortalidade de mulheres negras é 65,8% superior à de não negras. (IPEA, 2019, p. 38).

É necessário falar que a pandemia foi um propulsor dos números da violência doméstica também. As casas sempre foram um ambiente de risco no que concerne à violência e agora mulheres, e tratarei especificamente das mulheres negras, estavam confinadas buscando segurança contra o COVID-19, porém à mercê de seus algozes sob a forma de cônjuges ou parentes agressores.

Com o avançar da disseminação da doença em vários países, a ONU Mulheres (ONU, 2020) manifestou-se por meio de um documento que advertiu como a pandemia do novo coronavírus e isolamento poderiam afetar as mulheres – tanto pelo aumento da sobrecarga de trabalho quanto por um possível aumento da violência doméstica. Logo, é um período em que a relação de mulheres com a moradia foi alterada.

Em 2020, a Corte Interamericana de Direitos Humanos emitiu uma declaração, na qual enfatizou o papel do Estado de responsável pela garantia de efetividade dos direitos das mulheres, devendo assim tomar medidas para a prevenção de casos de violência de gênero e sexual (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS/ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2020). O Anuário de Segurança Pública demonstra que, em 2020, o país teve “3.913 homicídios de mulheres, dos quais 1.350 foram registrados como feminicídios, média de 34,5% do total de assassinatos”. Dessas mulheres, “61,8% eram negras, 36,5% brancas, 0,9% amarelas e 0,9% indígenas”, de acordo com a mesma pesquisa (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2021, p. 94).

Por óbvio, a pandemia reforçou o aumento dos números, mas não pode ser a única culpada. Como reforçado pela Recomendação do CIDH, cabia ao Estado a prevenção e combate à violência doméstica, mas o Brasil estava sob a gestão de Jair Bolsonaro

(2018-2022), que precarizou políticas públicas de gênero e redes de enfrentamento à violência contra mulheres. Sem falar que as manifestações favoráveis a discursos de ódio contra populações marginalizadas também deram propulsão a uma modificação no imaginário social negativa à proteção de direitos humanos, o que reflete diretamente no número de violência contra mulheres negras, por exemplo.

O Relatório Visível e Invisível de 2023 aponta que o desfinanciamento das políticas de enfrentamento à violência contra a mulher por parte do Governo Federal foi uma força motriz para o aumento dos números da violência doméstica. O Relatório revela que o ano de 2022 teve a menor alocação de orçamento para esta pauta em uma década. É impossível fomentar políticas públicas sem que haja financiamento, os cálculos não fecham e refletem negativamente nos dados. Carolina Tokarski et al (2023, p. 321) são cirúrgicas ao dizerem que não houve política para as mulheres em consonância com a Constituição de 1988, tampouco com os acordos internacionais com os quais o Brasil é signatário.

As ações e iniciativas pontuais e isoladas, os projetos-piloto, as reuniões esparsas, as falas vazias de concretude, registradas no biênio 2019-2020, não configuraram uma política para as mulheres de forma orgânica, intersetorial, transversal, em consonância com os acordos internacionais e com o compromisso da materialização da igualdade de direitos entre mulheres e homens da CF/1988. (Tokarski et al, 2023, p. 353)

Assim, o que resta a dizer é que o descaso e a precarização foram fatais para milhares de mulheres negras, conforme gritam os dados. O cenário pós-golpe foi de derrocada para as políticas públicas de gênero. Temer começou o retrocesso e os anos de Bolsonaro produziram efeitos nefastos para o combate e prevenção à violência doméstica, tendo a pandemia como a cereja de um bolo cruel.

4 ONDE ESTÁ A PROTEÇÃO AO DIREITO À MORADIA DE MULHERES NEGRAS NOS INSTRUMENTOS NACIONAIS DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA DOMÉSTICA?

“Metrópoles sufocam, são necrópoles que não se tocam”
(Emicida, 2019)

A etapa final desta dissertação começa com um questionamento. No presente capítulo, serão analisados instrumentos de enfrentamento à violência cometida contra as mulheres e as legislações específicas com o intuito de verificar, por meio do método da análise de conteúdo,

de que forma categorias como moradia, gênero e raça se entrelaçam no que se refere às políticas nacionais voltadas para a prevenção, assistência e o combate à violência doméstica.

4.1 Apresentação dos Documentos que Serão Efetivamente Expostos sob Análise de Conteúdo

É necessário delimitar quais políticas públicas e instrumentos normativos serão postos sob escrutínio. Obviamente, a Lei 11.340/06 não poderia passar despercebida. A partir da Lei Maria da Penha, percebeu-se um eclodir de políticas públicas na tentativa de reforçar a estrutura do combate e prevenção à violência contra a mulher (TOMAZ, 2016). Porém, além dela, outros dispositivos serão analisados.

Neste tópico, será feita uma breve apresentação das demais políticas que serão estudadas. A fim de maior clareza, serão estas:

- A Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres (2011);
- O Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra a Mulher (2011).
- As Diretrizes Nacionais para o abrigamento de Mulheres em situação de risco e violência (2011);
- Rede de enfrentamento à violência contra as mulheres (2011), voltada para a prevenção e empoderamento das mulheres e seus direitos humanos, bem como da responsabilização dos agressores e a assistência qualificada às mulheres em situação de violência;
- As Diretrizes e Ações Nacionais de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres do Campo e da Floresta (2011);
- O Termo de Referência - Enfrentamento da Violência contra as mulheres (2013);
- A Lei nº 14.149, de 5 de maio de 2021, instituiu o Formulário Nacional de Avaliação de Risco, a ser aplicado à mulher vítima de violência doméstica e familiar.;
- A Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, que trouxe o Formulário Nacional de Avaliação de Risco (2020);
- A Lei nº 14.022/2020, que dispõe sobre medidas de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher e de enfrentamento à violência contra crianças, adolescentes, pessoas idosas e pessoas com deficiência durante a pandemia do COVID-19.

- e a Lei 14.330/2022 - Plano Nacional de Prevenção e Enfrentamento à Violência contra a Mulher na Política Nacional de Segurança Pública e Defesa social (2022)

É oportuno levantar que o primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014) foi um período importante, como já dito, para a estruturação de pautas voltadas para mulheres. Este momento foi de ampliação e estruturação de políticas de enfrentamento à violência contra mulheres, no sentido de garantir a prevenção e o combate à violência, a assistência e a garantia de direitos a este grupo, através da Secretaria de Políticas para as Mulheres - SPM.

A Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres foi estruturada com base no Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM), este reflexo da I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (2004), organizada pela Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) e pelo Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM) (SPM, 2011c, p. 9). De acordo com o texto oficial, a Política tinha como finalidade:

estabelecer conceitos, princípios, diretrizes e ações de prevenção e combate à violência contra as mulheres, assim como de assistência e garantia de direitos às mulheres em situação de violência, conforme normas e instrumentos internacionais de direitos humanos e legislação nacional. (SPM, 2011c, p. 9)

Tratava-se de um documento elaborado em consonância com a Lei Maria da Penha e com documentos internacionais, ratificados pelo Brasil, de combate e prevenção à violência doméstica como a Convenção de Belém do Pará. Convém destacar que o documento tinha um tópico no qual eram conceituados e especificados os diferentes tipos de violência contra mulheres, com base em estudos feministas. De forma similar, o documento também apresenta o conceito de enfrentamento adotado pela Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, a saber:

[...] diz respeito à implementação de políticas amplas e articuladas, que procurem dar conta da complexidade da violência contra as mulheres em todas as suas expressões. O enfrentamento requer a ação conjunta dos diversos setores envolvidos com a questão (saúde, segurança pública, justiça, educação, assistência social, entre outros), no sentido de propor ações que: desconstruam as desigualdades e combatam as discriminações de gênero e a violência contra as mulheres; interfiram nos padrões sexistas/machistas ainda presentes na sociedade brasileira; promovam o empoderamento das mulheres; e garantam um atendimento qualificado e humanizado àquelas em situação de violência. (SPM, 2011c, p. 25)

O mesmo documento apresentou o conceito de redes de enfrentamento e quais seriam os Princípios e Diretrizes da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as

Mulheres. A Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher define o conceito de combate como apenas os aspectos de punição que, segundo o plano, seriam “o estabelecimento e o cumprimento de normas penais que garantam a punição e a responsabilização dos agressores/ autores de violência, bem como a implementação da Lei Maria da Penha, em especial nos seus aspectos processuais penais e no que tange à criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher”. Ainda, segundo o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, a noção de enfrentamento “não se restringe à questão do combate, mas compreende também as dimensões da prevenção, da assistência e da garantia de direitos das mulheres”.

O Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra a Mulher fez parte da Agenda Social do Governo Federal, tendo agosto de 2007 como mês de lançamento. A partir do Pacto houve uma mudança nas estratégias aplicadas à proteção da mulher vítima de situação de violência. Ressalta-se que este documento foi uma remodelação do Pacto Nacional, após 4 (quatro) anos de sua criação, que gerou uma reformulação dos eixos estruturantes, sendo estes:

- 1) Garantia da aplicabilidade da Lei Maria da Penha;
- 2) Ampliação e fortalecimento da rede de serviços para mulheres em situação de violência.
- 3) Garantia da segurança cidadã e acesso à Justiça.
- 4) Garantia dos direitos sexuais e reprodutivos, enfrentamento à exploração sexual e ao tráfico de mulheres.
- 5) Garantia da autonomia das mulheres em situação de violência e ampliação de seus direitos. (SPM, 2011b, p. 12)

Cabe a ressalva de que a remodelação do Pacto teve como base três premissas: a transversalidade de gênero, a intersetorialidade e a capilaridade. A invocação da transversalidade de gênero seria na busca de que a questão da violência de gênero estivesse nas mais diversas políticas públicas, enquanto a intersetorialidade envolve parcerias entre os setores do governo, bem como uma articulação entre as políticas públicas nacionais e locais. A capilaridade é justificada por essa articulação para que o Pacto fosse executado em todos os níveis de governo (SPM, 2011b).

O Pacto tinha como objetivos reduzir o índice da violência contra mulheres - com o eixo de garantia de aplicabilidade da LMP -, e atuar no combate e prevenção deste fenômeno. Este documento apresentava uma relação direta com a LMP, bem como estabelecia metas para o período entre 2012-2015 que envolviam a ampliação e capilarização dos serviços de atendimento à mulher em situação de violência. Ainda, o Pacto tem importância pela sua

produção de dados oficiais que vislumbram o fenômeno da violência contra as mulheres, de forma interseccional e interdisciplinar. Santo e dos Santos (2020, p. 143) pautam que o Pacto compreendia que a violência é “um fenômeno multidimensional, e que, para combatê-lo, são necessárias políticas públicas amplas e articuladas”.

Há uma observação importante no corpo do Pacto que tange à ampliação do orçamento e do número de organismos de políticas para mulheres nos âmbitos municipais e estaduais. A reformulação do Pacto ocorreu em 2011, a preocupação com o combate à violência contra a mulher era latente e presente na gestão da SPM - que tinha *status* ministerial -, cenário muito diferente do ocorrido a partir do ano de 2016, onde os fundos orçamentários voltados para políticas de gênero foram mais e mais reduzidos ao ponto em que a própria SPM perdeu o *status* que possuía.

As Diretrizes Nacionais para o abrigamento de Mulheres em situação de risco e violência estão reunidas em um documento com a proposta de resgate da Casa Abrigo enquanto espaço de segurança para mulheres, dentro de parâmetros feministas, conforme descrito no texto oficial (SPM, 2011a). Este documento é posterior ao advento da Lei Maria da Penha, sendo inclusive reflexo desta, vez que a LMP prevê a questão do abrigo de mulheres, o que gerou a necessidade de uma política pública com maiores definições acerca das casas abrigo.

Ainda, o referido documento foi dividido em capítulos que debatem o conceito de abrigamento; os princípios norteadores das Diretrizes Nacionais de Abrigamento às Mulheres em Situação de Violência; e novas alternativas de abrigamento. No tocante à violência doméstica (foco deste trabalho), as Diretrizes traduziam que houve uma diferenciação na demanda de abrigamento com o Pós-LMP, uma vez que a Lei 11.904/06 oferece alternativas para mulheres em situação de violência doméstica, como medidas protetivas de urgência que obrigam o agressor (Lei 11.340/06, art. 22) e outras medidas que visam a segurança da ofendida com urgência (Lei 11.340/06, art. 23).

Um ponto que vale ressaltar neste documento trata do abrigamento de curta duração nos casos em que há aguardo de concessão de medidas protetivas e as mulheres vitimadas não sentem segurança na permanência em suas moradias até que haja o deferimento da tutela de urgência. Não são raros os casos em que a casa que deveria ser sinônimo de segurança ou afeto é transformada em prisão ou em local de segurança dos algozes. Assim, o documento destaca a importância do abrigamento provisório, sem deixar de explicitar que tal abrigamento não exclui a necessidade de casas abrigo, visto que a concessão de medidas protetivas não garante que a mulher deixará de sofrer ameaças por parte de seu agressor (SPM, 2011a).

De fato, a efetividade desse dispositivo de abrigos provisórios muitas vezes não ocorre, a exemplo do Estado do Pará que não possui locais de abrigamentos provisórios, indo na contramão do disposto. Tomaz, Aguiar e Yosano (2020) argumentam que também não há no Estado centros de referências que tenham como foco o acompanhamento pós-abrigamento e que a situação no que se refere ao abrigo de mulheres piorou bastante com o desmantelamento de políticas públicas de gênero nos governos Temer (2016-2018) e Bolsonaro (2018-2022).

Observa-se que o documento supracitado é voltado para uma atuação articulada entre instituições governamentais, não-governamentais e a sociedade ao redor, “visando ao desenvolvimento de estratégias efetivas de prevenção e de políticas que garantam o empoderamento das mulheres e seus direitos humanos, a responsabilização dos agressores e a assistência qualificada às mulheres em situação de violência” (SPM, 2011d, p. 07-08).

O documento da Rede de enfrentamento à violência contra as mulheres, também reflexo da Lei Maria da Penha, traz a conceituação do que seria uma rede de enfrentamento, bem como delimita objetivos para que os eixos da Política Nacional tivessem efetividade. A estrutura do documento supracitado engloba a evolução do número de serviços especializados da Rede de Atendimento; e trata da atualização, categorização e monitoramento dos serviços que devem ser oferecidos por uma Rede de Atendimento. Ainda, aponta como deve ser a capacitação dos/das profissionais da rede de enfrentamento.

Ainda no ano de 2011, a SPM emitiu também o documento “Mulheres do Campo e da Floresta: Diretrizes e Ações Nacionais”. Averigua-se que o fenômeno da violência contra a mulher não se limita ao cenário urbano, assim, foi de extrema observância a elaboração de diretrizes e ações direcionadas às mulheres do campo.

Cabe tratar aqui a violência contra mulheres do campo e da floresta como um fenômeno social no qual cada experiência de violência vivenciada pela mulher constitui-se de modo muito singular. (SPM, 2011e, p. 7)

O documento acerca da mulher do campo pautou os desafios da implementação de políticas públicas no meio rural, uma vez que careciam de dados específicos sobre a violência contra mulheres.

De maneira geral, inexistem dados nacionais desagregados quanto à territorialidade em relação à violência contra as mulheres e, quando existem informações, estas se encontram dispersas e não seguem a procedimentos homogêneos de coleta de dados e de validação. (SPM, 2011e, p. 22)

Em 2013, a SPM elaborou o Termo de Referência - Enfrentamento da Violência contra as mulheres. O documento faz parte da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres e seu objetivo era compreender “projetos para a implementação de ações de implantação e fortalecimento de serviços da rede de atendimento às mulheres em situação de violência, bem como a capacitação dos profissionais da rede e ações de prevenção” (SPM, 2013, p. 3).

Ressalta-se que o Termo era voltado para atuação em linhas específicas de financiamento, sendo estas: ampliação e Consolidação da Rede de Serviços Especializados de Atendimento às Mulheres em Situação de Violência; e capacitação de profissionais dos serviços especializados e da Rede de Atendimento. Interessa salientar também que o documento tem um anexo no qual são delineados conceitos e objetivos para a sua aplicação, bem como explora os locais onde as ações serão aplicadas e de quais maneiras.

No biênio de 2013-2015, houve uma procura pelo fortalecimento da Política Nacional para as Mulheres (2004), a qual foi referendada em 2007 e novamente em 2011 (GONÇALVES; ABREU, 2019, p. 761). Com o impeachment e o consequente governo de Michel Temer, cortes orçamentários foram realizados, o que impactou diretamente na elaboração de novas políticas públicas de gênero para mulheres, bem como na aplicação das já existentes:

Em relação ao governo anterior, a redução foi de 61% à verba para o atendimento à mulher em situação de violência; a assistência teve uma queda de recursos de R\$ 42,9 milhões para R\$ 16,7 milhões; as verbas das políticas de incentivo à autonomia das mulheres diminuíram 54% no orçamento. (GONÇALVES; ABREU, 2019, p. 764-765).

O governo Temer ficou marcado pela ausência de mulheres na composição ministerial e pela mudança no modo de pensar o enfrentamento à violência contra a mulher, o qual foi escanteado, ridicularizado e desmantelado.

No pós-golpe, a SPM foi incorporada pelo Ministério da Justiça, com a escolha de uma defensora do ‘direito à vida desde a concepção’ e ex-presidente da Frente Parlamentar Evangélica, a ex-deputada federal Fátima Pelaes (PMDB-AP) (O GLOBO, 2016). Com a perda do *status* ministerial pela SPM, decorreu uma estagnação e o desmonte institucional das secretarias e comitês de gênero. Ainda, em 2016, a transversalidade de gênero foi removida do texto da Medida Provisória 696/15, que trata da organização da Presidência da República e dos Ministérios, como o Ministério das Mulheres, através das secretarias especiais de Políticas para as Mulheres, de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e de Direitos

Humanos (OLIVEIRA, 2017. p. 52). No tangente à defesa dos direitos das mulheres, o governo Temer herdou o Programa 2016 - Política para as Mulheres: Promoção da Igualdade e Enfrentamento à Violência.

O governo de Jair Bolsonaro (2018-2022) foi uma derrocada no quesito direitos humanos, não sendo diferente no tocante ao direito das mulheres. A transversalidade de gênero foi posta completamente de lado e o direito de mulheres, principalmente de mulheres negras e de demais grupos vulnerabilizados foi suplantado pela ideia de proteção da mulher. A mulher seria a figura de composição da família e não mais o foco de proteção, logicamente uma mulher idealizada dentro de um padrão branco, cisgênero e heterossexual.

À época, foi instituído o Plano Nacional de Prevenção e Enfrentamento à Violência contra a Mulher como instrumento de implementação da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) (AGÊNCIA SENADO, 2022) e a Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, que trouxe o Formulário Nacional de Avaliação de Risco (2020).

O Formulário objetiva a identificação dos fatores que indiquem o risco de a mulher vir a sofrer qualquer forma de violência no âmbito das relações domésticas e familiares (art. 7º da Lei no 11.340/2006), para subsidiar a atuação de órgãos encarregados da rede de proteção à mulher. A Lei nº 14.149, de 5 de maio de 2021, instituiu o Formulário Nacional de Avaliação de Risco, a ser aplicado à mulher vítima de violência doméstica e familiar - observa-se que a lei entrou em vigor em contexto pandêmico.

Aliás, sobre a pandemia, a Lei nº 14.022/2020, dispõe sobre medidas de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher e de enfrentamento à violência contra crianças, adolescentes, pessoas idosas e pessoas com deficiência durante a pandemia do COVID-19. Essa lei alterou pontos da Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do COVID-19.

Em 2022, último ano de desgoverno, a Lei 14.330/2022 alterou a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) de 2018 para inclusão do Plano Nacional de Prevenção e Enfrentamento à Violência contra a Mulher. O documento prevê ações, estratégias e metas específicas sobre esse tipo de violência, as quais deverão ser implementadas em conjunto com órgãos e instâncias estaduais, municipais e do Distrito Federal, responsáveis pela rede de prevenção e de atendimento das mulheres em situação de violência.

Ante aos documentos citados, observa-se uma zona decrescente de preocupação com a segurança da vida de mulheres como forma de políticas públicas. Marcadamente, governos mais alinhados à direita e extrema direita contribuíram para um cenário de desgaste e dismantelo de políticas públicas de gênero para mulheres.

4.2 O que os documentos dizem sobre Moradia e Raça?

“É subalterno ou subversão?”

(Emicida, 2019)

O presente tópico discutirá a relação do direito à moradia nas políticas públicas de enfrentamento à violência doméstica contra as mulheres negras. Por meio da análise de conteúdo, os resultados serão apresentados na forma do texto da dissertação, fazendo um mapeamento dos resultados mais significativos para avaliar como o direito à moradia é pautado nas legislações que devem trazer amparo para mulheres negras vitimadas pela violência doméstica.

A respeito da técnica de análise de conteúdo, as pesquisadoras Rita Caregnato e Regina Mutti (2006) apontam que surgiu no início do século XX, com o fito de analisar materiais jornalísticos. Entretanto, sua real impulsão ocorreu apenas em meados do século passado - momento histórico em que foi disseminada para as demais áreas das ciências sociais -, por influência dos eventos da Segunda Guerra Mundial. À época, o conceito de análise de conteúdo perpassava pela ideia de que ela descrevia o comportamento enquanto resposta a um estímulo, com um máximo de rigor e cientificidade (BARDIN, 1977, p. 21).

Para fins de execução dessa pesquisa, será utilizado o conceito adotado pela professora Laurence Bardin (1977, p. 48):

a análise de conteúdo é um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) dessas mensagens.

Interessa levantar o argumento da professora de que não se trata de instrumento, mas de um leque de formas e aplicações variáveis adaptável ao campo muito vasto das comunicações (BARDIN, 1977, p. 37). Ainda, a autora enuncia que a análise de conteúdo visa “a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção (ou eventualmente, de recepção), inferência esta que recorre a indicadores (quantitativos ou não)” (BARDIN, 1977,

p. 46). Raciocina-se que essas inferências analíticas podem responder questionamentos voltados às situações que geraram um fato y ou às situações que serão consequências de determinado fato x.

Logo, é possível assumir que essa técnica não tem como objetivo a análise do texto em si, mas do pano de fundo em que este foi construído. O objeto são as condições de produção textual e não o produto gerado. No contexto desta pesquisa serão utilizados como palavras-chave as palavras correlatas “habitação”, “casa” e “moradia”, além de “raça”. A partir da localização nos documentos, será feito o exame da quantidade de vezes que as palavras aparecem nos textos, bem como suas ausências serão pontuadas. Para além, o contexto também fará parte da análise documental para culminar no como o direito à moradia impacta nas normativas que tratam de violência doméstica.

A análise de conteúdo terá início com os marcadores referentes ao direito à moradia. Por meio do rastreio da palavra-chave “moradia”, averiguou-se que a Lei Maria da Penha traz a moradia enquanto direito que deve ser assegurado em seu artigo 3º. Entretanto, essa é a única citação da palavra na mais importante legislação de enfrentamento à violência doméstica do país. Quanto ao marcador “habitação”, vê-se sua presença no capítulo que trata da assistência à mulher em situação de violência doméstica e familiar, como área que deve fazer parte de ações integradas para a coibição da referida forma de violência - mas também é a única menção em toda a norma.

O mero constar na Lei Maria da Penha representa um avanço nos temas, uma vez que gera visibilidade e possibilidade de debates, ainda que não seja o suficiente para garantia de efetividade de direitos. Contudo, como será exposto no próximo tópico, a ausência do marcador seria extremamente negativo para fins de mudanças no paradigma da relação entre o direito à moradia e a violência doméstica contra mulheres negras.

A Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres (2011) não cita nenhum dos marcadores de direito à moradia. O documento traz questões relacionadas às Casas-abrigo para mulheres que passaram por violência doméstica, mas não toca na questão da moradia de mulheres - ainda que tenha sido um documento inovador à época.

O Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra a Mulher (2011) não cita “moradia” tampouco “casas”, mas, no tocante à “habitação”, inclui este marcador no quesito de ampliação dos direitos das mulheres em situação de violência, com a garantia de acesso a bens e serviços às mulheres em situação de violência, dentre eles a habitação (SPM, 2011b, p. 39). Ainda, inclui a habitação como um dos objetivos para o Programa “Políticas para as Mulheres: Enfrentamento à Violência e Autonomia”, no qual uma das metas seria articular a

priorização do atendimento das mulheres em situação de violência nos programas de habitação social (SPM, 2011b, p. 41-42).

As Diretrizes Nacionais para o abrigamento de Mulheres em situação de risco e violência (2011) não cita “moradia” tampouco “casas”, mas, no tocante à “habitação” inova, vez que aponta que as recomendações quanto ao abrigamento tem como referência as Diretrizes Nacionais da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres: “implementar políticas de abrigamento, que se articulem de maneira integrada com as áreas de saúde, educação, assistência, habitação, trabalho, direitos humanos e justiça (SPM, 2011, p. 18). Ainda, o documento aponta que, no acompanhamento pós-desabrigamento, a Casa-Abrigo e os Centros de Referência deveriam articular estratégias, com órgãos das áreas envolvidas, para garantir que a mulher tivesse acesso à habitação.

e) Acompanhamento pós-abrigamento: A mulher que esteja em processo de desabrigamento deverá ser acompanhada pelo Centro de Referência mais próximo de sua residência. No caso de inexistência do serviço, o acompanhamento pós-abrigamento poderá ser realizado pelo Centro Especializado de Referência de Assistência Social (CREAS), mediante prévia articulação e negociação no âmbito da rede de atendimento local. No desabrigamento, é fundamental que a Casa-Abrigo e os Centros de Referência articulem estratégias conjuntas para garantir à mulher acesso à habitação (auxílio aluguel) e ao trabalho, à inclusão em programas sociais e de geração de renda, etc. Essas estratégias deverão ser formalizadas por meio de acordos de cooperação técnica, de termos de parceria com as Secretarias e áreas envolvidas (Educação, Habitação, Trabalho, Assistência Social, Sistema S, etc). (SPM, 2011, p. 34-35)

O documento “Rede de enfrentamento à violência contra as mulheres” (2011) aborda “moradia” como alvo de ações programáticas que deveriam ser realizadas com o objetivo específico de “promoção de estratégias de acesso à moradia”. Ainda, aborda que as Casas abrigo deveriam promover condições objetivas de inserção social da mulher, conjugando as ações da Casa-Abrigo com programas que, dentre outras áreas, envolvam também a moradia (SPM, 2011, p. 46). Por fim, no tocante à “habitação”, o documento expõe que a rede de enfrentamento é composta por diversos entes governamentais e não-governamentais.

As Diretrizes e Ações Nacionais de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres do Campo e da Floresta (2011) interessa por apresentar a questão da moradia e habitação da mulher do campo e tem como uma de suas diretrizes a garantia “às mulheres do campo e da floresta o direito de acesso à terra, à habitação e às políticas públicas de apoio à produção e comercialização” (SPM, 2011, p. 28). O marcador “moradia” é citado efetivamente apenas uma vez em todo o documento.

O Termo de Referência - Enfrentamento da Violência contra as mulheres (2013) não traz o marcador “habitação”, mas surge o marcador “moradia” 3 (três) vezes. É reiterado o caráter das Casas-abrigo enquanto lócus para a promoção de condições objetivas de inserção social da mulher no pós-abrigo, além de que ações específicas deveriam ocorrer para proporcionar o acesso à moradia (SPM, 2013, p. 14). Ressalta-se também o serviço de moradia protegida, que “deve ser preservado por meio de medidas preventivas como a não-divulgação do endereço em listas telefônicas ou outros indicadores públicos, em meios de comunicação social, publicações” (SPM, 2013, p. 15).

O Plano Nacional de Prevenção e Enfrentamento à Violência contra a Mulher não cita nenhum dos marcadores, só realiza a alteração para inclusão do Plano na Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS).

Cabe levantar também o Formulário de Risco apresentar o marcador “moradia” ao questionar a situação de moradia da vítima de violência doméstica, bem como onde localiza-se essa moradia.

No tocante ao marcador “raça”, a Lei Maria da Penha explicita que todas as mulheres, independentemente de raça, gozam dos direitos inerentes à pessoa humana. Assim, deve ser assegurado o direito à vida sem violência, com preservação da sua dignidade e saúde nos mais diversos estados (BRASIL, 2006). Em prosseguimento, o marcador “raça” também está presente no capítulo que trata da “promoção de estudos e pesquisas, estatísticas e outras informações relevantes”, os quais deveriam ter perspectiva de gênero e raça:

Art. 8

II - a promoção de estudos e pesquisas, estatísticas e outras informações relevantes, com a perspectiva de gênero e de raça ou etnia, concernentes às causas, às consequências e à frequência da violência doméstica e familiar contra a mulher, para a sistematização de dados, a serem unificados nacionalmente, e a avaliação periódica dos resultados das medidas adotadas;

A Lei Maria da Penha também ressalta como medida de prevenção a capacitação permanente dos profissionais pertencentes aos órgãos da Segurança Pública para que saibam ter a postura adequada, não eivada de preconceitos e moralismos, quanto às questões de raça, gênero ou etnia.

Art. 8

VII - a capacitação permanente das Polícias Civil e Militar, da Guarda Municipal, do Corpo de Bombeiros e dos profissionais pertencentes aos órgãos e às áreas enunciados no inciso I quanto às questões de gênero e de raça ou etnia;

Por fim, a última aparição do marcador “raça” na Lei Maria da Penha é a diretriz de que deve ser dado destaque nos currículos escolares, em todos os níveis de ensino, ao problema da violência doméstica contra a mulher, buscando a erradicação, por conseguinte, de opressões de gênero, raça ou etnia.

Art. 8

IX - o destaque, nos currículos escolares de todos os níveis de ensino, para os conteúdos relativos aos direitos humanos, à equidade de gênero e de raça ou etnia e ao problema da violência doméstica e familiar contra a mulher.

Percebe-se a presença da transversalidade de raça nas políticas públicas de gênero do ano de 2011. Todos os cinco documentos analisados desse ano apresentavam a raça enquanto critério de diferenciação no que concerne à violência doméstica. Ainda, pautam que a violência doméstica atinge mulheres com diferentes particularidades, assim políticas públicas de gênero deveriam ser capazes de englobar as diferentes formas de expressão da violência de gênero. Sob coordenação da SPM, os documentos incorporavam a noção de que, de fato, é um fenômeno que encontra expressão em variados níveis societários e de classe, frisando, entretanto, que as dimensões de raça/etnia, geração e de classe contribuem para uma acentuação nos números de casos de violência doméstica.

Aliás, o marcador “raça” surge enquanto uma diretriz da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres no que se refere à necessidade de reconhecimento enquanto fator de opressão para as mulheres. Logo, precisando ser tratado enquanto “questão da segurança, justiça, educação, assistência social e saúde pública” (SPM, 2011a, p. 32). Enquanto as Diretrizes Nacionais tinham uma recomendação que reforçava a visão de que diversidades de raça, entre outros marcadores, devem ser observadas nas políticas de abrigamento.

Reconhecer as diversidades de raça, etnia, orientação sexual, de deficiência e de inserção social, econômica e regional existentes entre as mulheres na implementação de ações voltadas para a assistência, em especial no tocante às políticas de abrigamento. (SPM, 2011, p. 18)

O documento da Rede de Enfrentamento traz o marcador “raça” e com ele uma nova percepção acerca da violência institucional, sendo as questões de gênero e raça alvos fáceis para este tipo de violação (SPM, 2011, p. 35). Essa política pública aponta que a violência doméstica não fica restringida a questões de classe, religião ou qualquer outra forma de

distinção e que o acolhimento realizado pela rede de enfrentamento deve ser um instrumento sem discriminação de raça, etnia ou classe social (SPM, 2011, p. 47).

O Termo de Referência - Enfrentamento da Violência contra as mulheres (2013) traz a transversalidade de raça, reforçando pressupostos das normas de 2011, reforçando o conteúdo interseccional que deve estar presente em cursos de capacitação em “Gênero e violência contra as mulheres” para profissionais da Rede de Atendimento.

A Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) toca no critério “raça” e gênero no mesmo no artigo 6º e de maneira vaga. Um claro reflexo do modo como o governo Bolsonaro tratava questões referentes a populações vulnerabilizadas.

Art. 6º São objetivos da PNSPDS:

IV - estimular e apoiar a realização de ações de prevenção à violência e à criminalidade, com prioridade para aquelas relacionadas à letalidade da população jovem negra, das mulheres e de outros grupos vulneráveis. (BRASIL, 2018)

Sobre o Formulário de Risco, vê-se que esse instrumento busca transversalizar noções acerca das pessoas que serão atendidas por ele, tendo a presença do marcador “raça” com o questionamento acerca da heteroidentificação da pessoa vítima de violência doméstica.

A Lei nº 14.022/2020 não cita nenhum dos marcadores, tampouco a Lei que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do COVID-19. Percebe-se que a ausência do marcador “moradia” e “raça” foi um reflexo da falta de preocupação do governo com a segurança das mulheres ou com o aumento dos índices de violência doméstica contra mulheres.

Os dados são claros com o aumento dos casos de feminicídios, onde uma mulher é morta a cada 6 horas no país e uma menina ou mulher é estuprada a cada 9 minutos (FÓRUM DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2022). Além disso, é impossível dissociar os efeitos da pandemia para o agravamento da violência contra a mulher e em como as mulheres negras foram ainda mais impactadas pelo distanciamento social e a necessidade de resguardo em lares que não eram sempre seguros.

4.2.1 O que fala a Falta? A Ausência do Direito à Moradia nas Normativas de Violência Doméstica e o Impacto na Vida de Mulheres Negras

“Morte é quando a tragédia vira um costume”

(Emicida, 2020)

Pondera-se que a análise de conteúdo pode ser feita tanto pela presença das palavras-chave quanto pelas ausências. Ao tratar das ausências, Boaventura da Silva Santos (2002) pontua um conceito de confronto com as noções preponderantes da colonialidade na busca por uma “nova articulação entre o princípio da igualdade e o princípio da diferença e abrindo espaço para a possibilidade de diferenças iguais – uma ecologia de diferenças feita de reconhecimentos recíprocos” (SANTOS, 2002, p. 252), sendo esta a sociologia das ausências e das emergências

Ferrarini (2018) entende a interpretação do autor supracitado de sociologia das ausências e emergências como uma forma de evidenciar processos imateriais e saberes que são invisibilizados e silenciados pela imposição colonial do pensamento racional ocidental. Em “Para uma sociologia das ausências e uma sociologia das emergências (2002), Santos exprime que o objetivo dessa forma de análise é transformar o não visto em visto, as ausências em presenças, posto que não falado e oculto acaba por ser posto em lócus de invisibilidade e desclassificação - o que não existe é descartável. O autor argumenta que o não-visto é criado pela monocultura racional, quanto a isso Pizzio e Veronese (2008) escrevem que a ausência é um artifício que naturaliza a desigualdade entre indivíduos considerando que alguns indivíduos seriam mais qualificados enquanto outros seriam desqualificados.

Ao escrever sobre as ausências, Santos entende que a produção de ausências resulta em indivíduos que se vêem subtraídos de gozar do mundo e de experiências inerentes à visibilidade enquanto cidadãos. Tem-se uma população que pode ser furtada de atingir a efetividade de seus direitos básicos, ante à sua invisibilidade em políticas públicas, resultando portanto no desperdício da experiência da cidadania (SANTOS, 2002). A produção de ausência resulta em uma visão monocular do mundo na qual o Outro, o colonizado encontra-se subalternizado à racionalidade hegemônica de pensamento e o que não é visto não é lembrado, como bem sabido.

A análise de conteúdo permite inferir que houve um decréscimo generalizado na preocupação com políticas públicas de gênero até o ano de 2023, vislumbrando-se em conjunto o desaparecimento da preocupação com a necessidade de garantir moradia digna a mulheres que sofreram algum tipo de violência doméstica. Ainda que a presença do direito à moradia continue constando na Lei Maria da Penha, é de forma incipiente, não amparando com efetividade mulheres negras que diariamente sofrem com os reflexos da violência doméstica em suas casas e em seus corpos. Muitos retrocessos ocorreram desde o governo

Temer até os dias atuais e serão necessários muitos esforços para que a pauta de políticas públicas de gênero volte a ter níveis relevantes de transversalidade.

Boaventura (2002, p. 248) afirma que uma das possibilidades das sociologias das ausências é a de classificação social, que consiste em naturalizar hierarquias por meio da classificação das populações por categorias, sendo as classificações racial e sexual as formas mais evidentes dessa racionalidade. A crescente ausência da inserção do direito à moradia e do conceito de raça nas legislações de violência doméstica denota a retomada do pensamento colonizador que trata estas pautas como desimportantes, um crescente movimento de invisibilizar novamente, escantear até que recaia na zona de não-existência - mostra uma hierarquização em que mulheres negras não estão na categoria que “merece” evidência.

As mulheres negras existem e suas demandas no que concerne à violência doméstica não podem ser postas em uma zona de não-existência ou ausência, posto que as violações aos seus corpos estão reiteradamente ocorrendo tanto no meio urbano quanto no campo. Como indicam os dados do Relatório Visível e Invisível (FÓRUM DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2023, p. 26), “mulheres negras apresentaram níveis de vitimização muito mais elevados do que de mulheres brancas nos casos de violência física severa, como espancamento (negras com 6,3% e brancas com 3,6%) e ameaça com faca ou arma de fogo (negras com 6,2% e brancas com 3,8%)”

A violência doméstica contra a mulher negra não reflete apenas relações desiguais de gênero, no qual o homem vê-se como figura de poder sob domínio, mas também uma relação de desigualdade racial e, na maioria dos casos, de classe. Então, tem-se um cenário de uma mulher negra que não encontra segurança em seu lar e é alijada de cidadania não tendo um transitar seguro pela cidade - uma vez que “além de expostas à opressão de gênero, têm as ferramentas do racismo atuando no aumento da agressividade na abordagem, na intensidade dos abusos e na exposição dessas mesmas mulheres a perigos invasivos”, nas palavras da arquiteta Joice Berth (BERTH, 2023, p. 187).

É necessário que sejam pensadas estratégias em políticas públicas transversais que contem com a inserção do direito à moradia para além da Lei Maria da Penha, visto que sua presença é mínima na maior lei de violência doméstica do país. Para além, verifica-se desde que a preferência pelo registro da casa no nome da mulher em programas de habitação social e a preferência para que a mulher fique com a casa no divórcio são instrumentos possíveis em casos que a mulher seja vítima de violência doméstica. Quando falamos de moradia digna para mulheres negras, falamos também de afastamento de situação de pobreza, miséria, dentre

outras mazelas que atingem duramente essa parcela da população, sob a forma de violência estrutural.

Cabe o entendimento de Berth (2023) e Santos (2002) de que o agente desumanizador traz uma experiência hegemônica para a manutenção do seu poder, a qual deve ser confrontada através de estratégias de consciência da disputa política que está em curso quando tais temáticas permanecem ausentes nos instrumentos normativos de enfrentamento e combate à violência doméstica. Logo, vê-se a necessidade do combate às ausências e o empoderamento do debate da situação da mulher negra vítima de violência doméstica nas políticas públicas. Clamar pela presença desta pauta em políticas públicas de gênero é reagir a uma forma de desumanização, de retirada de cidadania de mulheres negras, a qual grupos dominantes insistem com o fito de manutenção dos seus privilégios.

5 CONCLUSÃO

“Será que o sol sai pra um voo melhor
Eu vou esperar, talvez na primavera”
(Emicida, 2019)

Tratar de direito à moradia e de cidades no Brasil é lidar com um déficit habitacional que se arrasta há anos, desde o período da colonização. Mas, para além de tratar da situação da moradia, é necessário estudar quem vem tendo acesso à moradia e, principalmente, vislumbrar que não vêm tendo seu direito à moradia efetivado - no que chega-se a elas, as mulheres negras.

E, se as cidades não são de todas, a moradia digna e adequada, livre de qualquer forma de opressão, ainda é cenário distante para boa parcela negra, feminina e periférica da população brasileira. Mulheres que não são vistas, por vezes, nem como mulheres, a não ser que seja para alvejarem seus corpos com o racismo, o sexismo e o classismo, como ensina a professora Lélia Gonzalez (2020). Pelo contrário, os dados reiteradamente indicam que são as mulheres negras as que mais sofrem com violência doméstica em suas casas.

Um pensamento que perpassa à mente era Maria da Penha é uma mulher branca, de classe média, pós-graduada à época da agressão e não foi poupada tampouco cuidada pelo Judiciário quando procurou proteção contra seu agressor. Se ela não foi ajudada, como teria sido a realidade de mulheres negras daquele mesmo momento histórico ou até anteriores? Possivelmente, muitas morreram sem que o crime tivesse qualquer investigação. Assim,

extrai-se a importância de uma legislação interdisciplinar como a Lei Maria da Penha e todas as políticas públicas transversais que a sucederam e foram impulsionadas por ela.

A bem verdade, a proteção do direito à vida da mulher negra sempre esteve atrelado às movimentações sociais, à militância. Então, ainda que os anos de governo alinhados mais à esquerda tenham sido férteis para políticas públicas transversais, tal cenário talvez não fosse o mesmo sem a militância de mulheres negras, sem os estudos voltados à não invisibilização das pautas de mulheres negras - como no caso da violência doméstica nas quais estas são alvos frequentes.

De fato, os últimos anos foram nefastos para as políticas públicas de gênero transversais, entretanto com a mudança no governo presidencial abre-se uma esperança de que se possa trazer foco para esta discussão. Entretanto, não há esperança de que a situação vá caminhar positivamente sem a participação ativa de movimentos sociais de feminismos e do movimento negro, pois as mudanças sempre estiveram alinhadas a movimentações destas entidades.

É necessário o combate às ausências em políticas públicas e em instrumentos normativos. O racismo precisa ser desnaturalizado nas dinâmicas da violência doméstica e o seu combate deve sempre acontecer nas redes de enfrentamento a este tipo de violação. Os marcadores “raça” e “moradia” não são apenas palavras-chave a serem incluídas de praxe, são inegociáveis no tocante ao enfrentamento e combate à violência doméstica.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA SENADO. **Entra em vigor a lei do Plano de Enfrentamento à Violência Contra a Mulher**, 2022. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/05/05/entra-em-vigor-lei-do-plano-de-e-nfrentamento-a-violencia-contra-a-mulher>> Acesso em: 06 set. 2023.

ÁLVARES, Maria Luzia Miranda. Dossiê violência doméstica contra as mulheres. **Revista Científica Gênero na Amazônia**, n. 5, p. 9-14, 2022.

AVRITZER, Leonardo. O Estatuto da Cidade e a democratização das políticas urbanas no Brasil. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 91, p. 205-219, 2010.

AZEVEDO, Aluísio. **O Cortiço**, 1890. Disponível em: <http://objdigital.bn.br/Acervo_Digital/Livros_eletronicos/cortico.pdf>. Acesso em: 06 mai. 2023.

BANDEIRA, Lourdes Maria; ALMEIDA, Tânia Mara Campos de. Vinte anos da Convenção de Belém do Pará e a Lei Maria da Penha. **Revista Estudos Feministas**, v. 23, p. 501-517, 2015. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ref/a/wYWJZYQQrcvnxVjx6q88M6f/>> Acesso em: 06 mai. 2023.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BEAUVOIR, Simone de. **O segundo sexo**. Nova Fronteira, 2014.

BENTO, Maria Aparecida da Silva. **Pactos narcísicos no racismo: branquitude e poder nas organizações empresariais e no poder público**. 2002. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

BERTH, Joice. **Áreas brancas e áreas negras: o redline nas cidades brasileiras**. 2019. Portal Geledés. Disponível em: <<https://www.geledes.org.br/areas-brancas-e-areas-negras-o-redline-nas-cidades-brasileiras/?fbclid=IwAR3zETv1RFKB1h93Wpje283mZzqKIEWpqtDgmRuh8ODgUwUhSWeK4kBdFgU>>. Acesso em: 29 jul. 2023.

BERTH, Joice. **As cidades são espelhos das desigualdades**. 2021. Revista Exame. Disponível em: <<https://exame.com/colunistas/nosso-olhar/joice-berth-as-cidades-sao-espelhos-das-desigualdades/>>. Acesso em: 29 jul. 2023.

BERTH, Joice. **Se a cidade fosse nossa: racismos, falocentrismos e opressões nas cidades**. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 2023.

BORBA, Edward Lucio Vieira. Uma política transversal que transcende os números na sua avaliação—Um por todos, todos por um! Pela Ética e Cidadania!. **Revista da CGU, Brasília, DF**, v. 11, n. 19, p. 27-37, 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006. Lei Maria da Penha. Brasília, 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111340.htm> Acesso em 01 jun 2023.

BRASIL. **Lei nº 601 de 18 de setembro de 1850**. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Sellada na Chancellaria do Império em 20 de setembro de 1850. Publicada na Secretaria de Estado dos Negócios do Império em 20 de setembro de 1850. Registrada à fl. 57 do livro 1º do Actos Legislativos. Secretaria de Estado dos Negócios do Império em 2 de outubro de 1850. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L0601-1850.htm>. Acesso em: 16 jun. de 2023.

BRASIL. Relatório da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação. Brasília: Senado Federal, 1998. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=012EC6E2F59>

8B9C637EB50EFE7B0C36B.node1?codteor=1234598&filename=Avulso+-PEC+601/1998>. Acesso em: 16 jun. de 2023.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. **Secretaria de Políticas para as Mulheres - SPM**. Sobre a Secretaria, 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018**. Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição Federal; **cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS)**; institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp); altera a Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, a Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, e a Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007; e revoga dispositivos da Lei nº 12.681, de 4 de julho de 2012. Brasília, 2018. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm> Acesso em 04 set de 2023.

BORGES, Gustavo Silveira; RICARDO, Filipe Rocha. **Direito à moradia e a necessidade de transformação do direito a partir da práxis do comum: estudo da ocupação lanceiros negros em Porto Alegre**. Revista da Faculdade de Direito da UFG, v. 45, n. 2, 2021.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional**. 8ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

CALAZANS, Myllena; CORTES, Iáris. O processo de criação, aprovação e implementação da Lei Maria da Penha. In: CAMPOS, C. H. (Org.). **Lei Maria da Penha comentada em uma perspectiva jurídico-feminista**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

CAREGNATO, Rita Catalina Aquino; MUTTI, Regina. **Pesquisa qualitativa: análise de discurso versus análise de conteúdo**. Texto & Contexto-Enfermagem, v. 15, p. 679-684, 2006.

CARNEIRO, Sueli. Mulheres em movimento. **Estudos avançados**, v. 17, p. 117-133, 2003.

CARVALHO, Claudio Oliveira; JÚNIOR, Gilson Santiago Macedo. 'Ainda vão me matar numa rua': direito à cidade, violência contra LGBTs e heterocisnormatividade na cidade-armário. **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**, v. 20, n. 2, p. 143-164, 2019.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS/ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Relatório n. 54/01, Caso 12.051**, Maria da Penha Maia Fernandes, 4 abr. 2001, Brasil. Disponível em: http://www.sbdp.org.br/arquivos/material/299_Relat%20n.pdf. Acesso em: 17 ago. 2023.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS/ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Declaração da Corte Interamericana de Direitos Humanos 1/20. **Covid-19 e Direitos Humanos: Os Problemas e Desafios devem ser abordados a partir de uma perspectiva de Direitos Humanos e com respeito às obrigações internacionais**, Costa Rica, 2020.

COSTA, Marco Aurélio; FAVARÃO, Cesar Bruno. **Institucionalidade e governança na trajetória recente da política urbana brasileira: legislação e governança urbanas**. In: M.

A. Costa. O Estatuto da Cidade e a Habitat III: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a Nova Agenda Urbana (pp. 109-129). Brasília: Ipea, 2016)

CRENSHAW. **Mapeando as margens: interseccionalidade, políticas de identidade e violência contra mulheres não-brancas**. 1993. Traduzido por Carol Correia. Disponível em <<https://www.geledes.org.br/mapeando-as-margens-interseccionalidade-politicas-de-identidade-e-violencia-contra-mulheres-nao-brancas-de-kimberle-crenshaw%E2%80%8A-%E2%80%8Aparte-1-4/>>. Acesso em: 20 set. 2020.

CRUZ, Sandra Helena Ribeiro. **Grandes projetos urbanos, segregação social e condições de moradia em Belém e Manaus**. Tese de Doutorado. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará. Belém, 2012. Disponível em: <http://www.ppgdstu.propesp.ufpa.br/ARQUIVOS/teses/SANDRA%20HELENA%20RIBEIRO%20CRUZ.pdf>.

DALLARI, Adilson Abreu. Instrumentos da política urbana. In: _____. FERRAZ, Sérgio (Org.). **Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001)**. São Paulo: Malheiros, 2002.

DAVIS, Mike. **Planeta favela**. Boitempo Editorial. São Paulo, 2005.

DIAS, Daniella Maria dos Santos. A Organização do Espaço e o Direito. **PRACS: Revista Eletrônica de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da UNIFAP**, nº 2, dezembro, 2009.

EMICIDA. **AmarElo**. São Paulo: Laboratório Fantasma, 2019.

FANON, Frantz. **Pele negra, máscaras brancas**. Ubu Editora, 2020.

FERRARINI, Adriane Vieira. Sociologia das ausências e das emergências na análise teórico-epistemológica de uma política pública participativa. **Revista de Ciências Sociais: RCS**, v. 49, n. 1, p. 400-425, 2018. Disponível em: <<http://www.periodicos.ufc.br/revcienso/article/view/30798/71777>> Acesso em 09 set 2023.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA – FBSP. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. Edição XIV. São Paulo, 2020.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA – FBSP. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. Edição XVI. São Paulo, 2022.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Visível e Invisível: A Vitimização de Mulheres no Brasil**, 1ª EDIÇÃO. São Paulo, 2017.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Visível e Invisível: A Vitimização de Mulheres no Brasil**, 7ª EDIÇÃO. São Paulo, 2023.

GOMES, Aramis Horvath; DE MELLO, Leonardo Freire. **Racismo territorial: o planejamento urbano tem um problema de raça?**. Paco e Littera, 2021.

GOMES, Luana Rodrigues; HIPPERT, Maria Aparecida Steinherz. Análise dos critérios de moradia adequada para habitação acessível à população de baixa renda. **Labor e Engenho**, v. 16, p. e022014-e022014, 2022.

GONÇALVES, Rafael Soares. **A política, o direito e as favelas do Rio de Janeiro: um breve olhar histórico**. URBANA: Revista Eletrônica do Centro Interdisciplinar de Estudos sobre a Cidade, v. 1, n. 1, p. 1-23, 3 abr. 2013. Disponível em: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/urbana/article/view/8635115>>. Acesso em: 16 jun. de 2023.

GONÇALVES, Renata; ABREU, Suellen. Do plano nacional de políticas para as mulheres ao machistério de Temer. **Revista de Políticas Públicas**, v. 22, n. 2, p. 753-771, 2018. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/journal/3211/321158845008/321158845008.pdf>> Acesso em: 16 ago. de 2023.

GONZALEZ, Lélia. **Por um feminismo afro-latino-americano**. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

HASENBALG, Carlos; GONZALEZ, Lélia. Lugar de negro. **Rio de Janeiro: Marco Zero**, 1982.

HOEPERS, Aline Daniele; TOMANIK, Eduardo Augusto. Violência doméstica contra mulheres: um olhar pela via dos afetos. **Psicologia em Revista**, v. 27, n. 1, p. 1-20, 2021.

HOOKS, Bell. **O feminismo é para todo mundo: políticas arrebatadoras**. 1 ed. Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos, 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <<http://censo2010.ibge.gov.br>>. Acesso em: 13 nov. 2019

INSTITUTO MARIA DA PENHA. **Quem é Maria da Penha?**, 2023. Disponível em <<https://www.institutomariadapenha.org.br/quem-e-maria-da-penha.html>> Acesso em 18 jul 2023.

INSTITUTO PATRÍCIA GALVÃO. **Dossiê Violência contra as mulheres**, 2013. Disponível em: <<https://dossies.agenciapatriciagalvao.org.br/violencia/violencias/violencia-domestica-e-familiar-contras-mulheres/>> Acesso em 04 ago 2023

INSTITUTO PATRÍCIA GALVÃO. 2016

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Atlas da Violência 2019**, Brasília: Ipea, 2019.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Atlas da Violência 2021**, Brasília: Ipea, 2021.

JESUS, Carolina Maria de; DANTAS, Audálio; TEIXEIRA, Alberto. **Quarto de despejo: diário de uma favelada**. Livraria F. Alves, 1960.

KOWARICK, Lúcio. A lógica da desordem. In: KOWARICK, Lúcio. **Espoliação urbana**. São Paulo, Paz e Terra, 1979, p. 29-53.

KOWARICK, Lúcio; BRANT, Vinícius Caldeira; CAMARGO, Cândido Procópio de. **São Paulo 1975: crescimento e pobreza**. São Paulo: Loyola, 1976.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia do trabalho científico.**, São Paulo, 2003.

LEFEBVRE, Henri; FORTUNA, Carlos. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

LISBOA, Teresa Kleba; ZUCCO, Luciana Patrícia. Os 15 anos da Lei Maria da Penha. **Revista Estudos Feministas**, v. 30, 2022. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ref/a/BzPqkz9dj8zs9V39X8djsvK/>> Acesso em 14 ago 2023.

LUCENA, Kerle Dayana Tavares de; SILVA, Ana Tereza Medeiros Cavalcanti da; MORAES, Ronei Marcos de; SILVA, César Cavalcanti da. BEZERRA, Italla Maria Pinheiro. Análise do ciclo da violência doméstica contra a mulher. **Journal of Human Growth and Development**, v. 26, n. 2, p. 139-146, 2016.

MANCE, Euclides André. **O Papel Estratégico do Movimento Popular para a Democracia Popular-o aprendizado dos anos 80 e 90**. Curitiba: Instituto de Filosofia da Libertação, 2007.

MARICATO, Erminia. **Habitação e cidade**. São Paulo: Atual, 1997.

MARICATO, Erminia. Metrópole na periferia do capitalismo. Ilegalidade, desigualdade e violência. **Capital & Class**, v. 23, n. 3, p. 182-185, 1999.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**, 2000.

MARICATO, Ermínia. Para entender a crise urbana. Expressão Popular: São Paulo, 2015.

MARTINELLI, Aline. Violência contra a mulher: uma abordagem histórica. **Teoria Jurídica Contemporânea**, v. 5, n. 2, p. 11-43, 2020.

MENICUCCI, Eleonora. O golpe e as perdas de direitos para as mulheres. **O golpe na perspectiva de gênero**. Salvador: **Edufba**, p. 65-73, 2018. Disponível em: <<https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/25458/1/O%20Golpe%20na%20Perspectiva%20de%20G%C3%AAnero.pdf#page=67>> Acesso em 04 ago 2023.

MONTEIRO, Cláudia Servilha; MEZZARROBA, Orides. **Manual de Metodologia da Pesquisa no Direito**. Saraiva Educação SA, 2023.

MOREIRA, Adilson José. **Pensando como um negro: ensaio de hermenêutica jurídica**. Editora Contracorrente, 2019.

MOTA, Maurício Jorge Pereira da. **A Revista de Direito da Cidade da Faculdade de Direito da UERJ**. Rio de Janeiro: Editora Harbra, v. 1, n. 1, maio, 2006.

NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Justiça, 1948. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>> Acesso em: 10 abr. 2023.

O GLOBO. ÉBOLI, Evandro. **Secretária de Mulheres é contra aborto mesmo em caso de estupro**, 2016. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/secretaria-de-mulheres-contra-aborto-mesmo-em-caso-de-estupro-19410905>> Acesso em 08 set 2023.

OLIVEIRA, Ana Claudia Delfini Capistrano de. Agendas de gênero nas políticas públicas no Brasil (1980-2016). **Revista Feminismos**, v. 5, n. 2/3, 2017. Disponível em: <<https://periodicos.ufba.br/index.php/feminismos/article/view/30294>> Acesso em 01 set 2023.

OLIVEIRA, Celso Maran de; LOPES, Dulce; SOUSA, Isabel Cristina Nunes de. Direito à participação nas políticas urbanísticas: avanços após 15 anos de estatuto da cidade. urbe. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, n. 10(2), p. 322-334, maio - agosto, 2018.

OLIVEIRA, Reinaldo José de. Segregação racial e desigualdades urbanas nas cidades brasileiras: elementos para uma observação da necropolítica. **Revista da Associação Brasileira de Pesquisadores/as Negros/as (ABPN)**, v. 12, n. 34, p. 131-156, 2020.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Declaração e Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial Sobre a Mulher - Pequim**, 1995. Pequim, 1995.

ONU. Organização das Nações Unidas. CEPAL, N. U. **Cuidados en América Latina y el Caribe en tiempos de COVID-19: hacia sistemas integrales para fortalecer la respuesta y la recuperación**. 2020. Disponível em: <<https://repositorio.cepal.org/handle/11362/45916>>. Acesso em 26 ago 2023.

PATERNIANI, Stella Zagatto. **São Paulo cidade negra: branquidade e afrofuturismo a partir de lutas por moradia**. Brasília, tese de doutorado, Universidade de Brasília, 2019.

PIRES, Thula Rafaela de Oliveira. **Direitos humanos traduzidos em pretuguês**. Seminário Internacional Fazendo Gênero, v. 11, p. 1-12, 2017. Disponível em: <http://www.en.wwc2017.eventos.dype.com.br/resources/anais/1499473935_ARQUIVO_Texto_completo_MM_FG_ThulaPires.pdf> Acesso em 01 jul 2023.

PIOVESAN, Flávia. **Direito ao Desenvolvimento**. I Colóquio Internacional de Direitos Humanos. São Paulo, Brasil, 2002. Disponível em: <http://dhnet.org.br/direitos/militantes/flaviapiovesan/piovesan_direito_ao_desenvolvimento.pdf>.

PIOVESAN, Flávia; IKAWA, Daniela. A violência doméstica contra a mulher e a proteção dos direitos humanos. **Direitos humanos no cotidiano jurídico**, 2004. Disponível em: <<https://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/Direitos%20Humanos.pdf#page=43>> Acesso em 15 jul 2023.

PIZZIO, Alex; VERONESE, Marília Veríssimo. Possibilidades conceituais da sociologia das ausências em contextos de desqualificação social. **Cadernos de Psicologia Social do Trabalho**, v. 11, n. 1, p. 51-67, 2008. Disponível em:

<http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1516-37172008000100005>
Acesso em 09 set 2023.

PRIORI, Claudia. **Retratos da violência de gênero: denúncias na Delegacia da Mulher em Maringá (1987-1996)**. Maringá: Eduem, 2007

QUEIROZ FILHO, Alfredo Pereira de. **Sobre as Origens da Favela**. Mercator, Fortaleza, v. 10, n. 23, p. 33-48, nov. 2011. Disponível em: <<http://www.mercator.ufc.br/mercator/article/view/651>>

QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. **A Colonialidade do Saber: etnocentrismo e ciências sociais–Perspectivas Latinoamericanas**. Buenos Aires: Clacso, p. 107-126, 2005.

RANGEL, Helano Márcio Vieira; SILVA, Jacilene Vieira da. **O Direito Fundamental à Moradia como Mínimo Existencial e a sua Efetivação à luz do Estatuto da Cidade**. Veredas do Direito: Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável, Belo Horizonte, v. 6, n. 12, jun. 2011. Disponível em: <<http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/77>>.

RIBEIRO, Cristine Jaques. ÁVILA, Carla Silva de. **O Direito à Cidade e a Mulher Negra**, 2019.

ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo**. Studio Nobel, 1997.

RUBIM, Linda Silva Oliveira; ARGOLO, Fernanda. **O golpe na perspectiva de gênero**. Edufba, 2018. Disponível em: <<https://repositorio.ufba.br/handle/ri/25458>> Acesso em 14 ago 2023.

SAFFIOTI, Heleith. **Contribuições feministas para o estudo da violência de gênero**. Cadernos pagu, p. 115-136, 2001.

SAFFIOTI, Heleith. **Gênero, patriarcado, violência**. Ministério Público do Estado da Bahia, 2004.

SANTO, Joyce Duailibe Laignier Barbosa; SANTOS, Cristina Vianna Moreira dos. **Considerações Sobre A Rede De Enfrentamento À Violência Contra As Mulheres**. Revista Contexto & Saúde, [S. l.], v. 20, n. 40, p. 139–148, 2020. DOI: 10.21527/2176-7114.2020.40.139-148. Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/contextoesaude/article/view/9393>. Acesso em: 31 ago. 2023.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Para uma sociologia das ausências e uma sociologia das emergências. **Revista crítica de ciências sociais**, n. 63, p. 237-280, 2002. Disponível em: <<https://estudogeral.uc.pt/handle/10316/10810>> Acesso em 09 set 2023.

SANTOS, Cecília MacDowell; IZUMINO, Wânia Pasinato. **Violência contra as mulheres e violência de gênero: notas sobre estudos feministas no Brasil**. Estudios Interdisciplinários de America Latina y El Caribe. Israel: Universidade de Tel Aviv, vol. 16, n. 1, p. 147-164. 2005. Disponível em:

https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/1408/viol%C3%Aancia_contra_as_mulheres.pdf. Acesso em: 6 jun. 2023.

SANTOS, Cecília MacDowell. Da delegacia da mulher à Lei Maria da Penha: absorção/tradução de demandas feministas pelo Estado. **Revista crítica de ciências sociais**, n. 89, p. 153-170, 2010. Disponível em: <<https://journals.openedition.org/rccs/3759>> Acesso em 04 ago 2023.

SANTOS, Cecília MacDowell. Curto-circuito, falta de linha ou na linha? Redes de enfrentamento à violência contra mulheres em São Paulo. **Revista Estudos Feministas**, v. 23, p. 577-600, 2015.

SANTOS, Cecília MacDowell dos. Para uma abordagem interseccional da Lei Maria da Penha. **Uma década de lei Maria da Penha: percursos, práticas e desafios**, p. 39-61, 2017. Disponível em: <<https://estudogeral.uc.pt/bitstream/10316/87390/1/Para%20uma%20abordagem%20interseccional.pdf>> Acesso em 04 ago 2023.

SARDENBERG, Cecília Maria Bacellar. Caleidoscópios de gênero: gênero e interseccionalidades na dinâmica das relações sociais. **Dossiê - Desigualdades e Interseccionalidades**. Salvador, 2015.

SARDENBERG, Cecília Maria Bacellar. Políticas de enfrentamento da violência contra mulheres no Brasil: construção e desmonte. **Revista Estudios de Políticas Públicas**, v. 4, n. 2, p. 78-98, 2018. Disponível em: <<https://revistateoria.uchile.cl/index.php/REPP/article/view/51738>> Acesso em 24 ago 2023.

SARLET, Ingo Wolfgang. O Direito Fundamental à Moradia na Constituição: Algumas Anotações a Respeito de seu Contexto, Conteúdo e Possível Eficácia. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 20, dez./fev., 2009. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/370724/mod_resource/content/1/direito-fundamental-c3a0-moradia-ingo-sarlet.pdf. Acesso em: 16 mai. 2019.

SAULE JR, Nelson. Direito Urbanístico: vias jurídicas das políticas urbanas. Porto Alegre: SAFe, 2007.

SCHWARTZ, Rosana Maria Pires Barbato. **Beijing, muito mais que palavras**. Appris Editora e Livraria Eireli-ME, 2017. Disponível em: <<https://books.google.com/books?hl=pt-BR&lr=&id=PxhJDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT7&dq=BEIJING+MUITO+MAIS+QUE+PALAVRAS&ots=gZsDyOPc5E&sig=XfPrrFhSepaw4YpU4SNhfaQo-yQ>> Acesso em 01 jul 2023.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

SPM. **Diretrizes Nacionais para o Abrigamento de Mulheres em Situação de Risco e Violência**. Secretaria Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres. Brasília: SPM, 2011a.

SPM. **Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres. Secretaria de Políticas para as Mulheres.** Secretaria Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres. Brasília: SPM, 2011b.

SPM. **Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres.** Secretaria Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres. Brasília: SPM, 2011c.

SPM. **Rede de enfrentamento à violência contra as mulheres.** Secretaria Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres. Brasília: SPM, 2011d.

SPM. **Mulheres do Campo e da Floresta: Diretrizes e Ações Nacionais.** Secretaria Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres. Brasília: SPM, 2011e.

SPM. **Termo de Referência - Enfrentamento da Violência contra as mulheres.** Secretaria Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres. Brasília: SPM, 2013.

SOUSA, Maria Sueli Rodrigues de; SILVA, Maria Jeanete Fortes. **A Culpa é do Euzébio de Queiroz?.** Quaestio Iuris (QI), v. 13, n. 1, 2020.

SOUZA, Luanna Tomaz de. **Da expectativa à realidade: a aplicação de sanções na Lei Maria da Penha.** Universidade de Coimbra (Portugal), 2016.

SOUZA, Luanna Tomaz de; AGUIAR, Tiago da Silva; YOSANO, Yasmim Nagat. **O abrigo de mulheres em situação de violência em Belém: olhares feministas sobre as políticas criminais.** In: GARCIA, Renata Monteiro et al. Sistema de justiça criminal e gênero: diálogos entre as criminologias crítica e feminista. João Pessoa, PB: CCTA, 2020. cap. 6, p. 155-182. E-book. ISBN 978-65-5621-058-2. Disponível em: <https://livroaberto.ufpa.br/jspui/handle/prefix/1128>.

SOUZA, Luanna Tomaz de. **Lei Maria da Penha comentada: Das ciências criminais aos feminismos.** FALAVIGNO, Chiavelli Fazenda (coord.). Coleção Dogmática Penal. Florianópolis: Emais Editora, 2023.

SOUZA, Suellen André de. Leis de combate a violência contra a mulher na América Latina: uma breve abordagem histórica. **Anais do 27o Simpósio Nacional de História**, 2013. Disponível em: https://www.mpmg.mp.br/data/files/E2/50/C8/35/DA44A7109CEB34A7760849A8/Leis%20de%20combate%20a%20viol_ncia%20contra%20a%20mulher%20na%20Am_rica%20Latina.pdf> Acesso em 05 jul 2023.

TOKARSKI, Carolina Pereira; MATIAS, Krislane de Andrade; PINHEIRO, Luana Simões; CORREA, Ranna Mirthes Sousa. **De política pública à ideologia de gênero: o processo de (des) institucionalização das políticas para as mulheres de 2003 a 2020.** Rio de Janeiro: IPEA, 2023. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11863/1/TD_2866_Web.pdf> Acesso em 05 jul 2023

WALDMAN, Ricardo Libel Waldman Libel; SAMPAIO, Vanessa Bueno. O direito à moradia adequada à luz do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais: uma discussão a partir das perspectivas do ODS n. 11 e da Habitat III. **Revista Direito Ambiental e sociedade**, v. 9, n. 1, 2019.

YANNOULAS, Silvia; SOARES, Kelma. Políticas transversais (gênero, raça/etnia e deficiência) e educação/qualificação para o trabalho. **Educação. UNISINOS**, p. 31-42, 2009. Disponível em: <http://educa.fcc.org.br/scielo.php?pid=S2177-62102009000100004&script=sci_abstract&tlng=en> Acesso em 07 ago 2023.