

Estratégias de Unificação de Comunicação e Atendimento no Enfrentamento à Violência de Gênero: um Estudo de Caso a Partir da Experiência PUCAM/SP

Strategies for Unifying Communication and Support in Addressing Gender Violence: A Case Study Based on the PUCAM/SP Experience

Estrategias para unificar la comunicación y el apoyo en la lucha contra la violencia de género: un estudio de caso basado en la experiencia de PUCAM/SP

Amanda Vitorino¹
Rede Liberdade

Eduarda Brenner²
Universidade Federal de Santa Maria

Renata Guadagnin³
Pontifícia Universidade Católica de Campinas

Submissão: 31/01/2026
Aceite: 09/03/2026

Resumo

A fragmentação da rede de atendimento e a ausência de comunicação integrada entre os serviços públicos constituem obstáculos centrais ao enfrentamento da violência de gênero, contribuindo para a revitimização das mulheres e para a baixa efetividade das políticas públicas. Este artigo analisa a experiência de elaboração do Protocolo Unificado de Comunicação e Atendimento às Mulheres Vítimas de Violência no Município de São Paulo (PUCAM/SP), desenvolvida entre 2023 e 2024, com o objetivo de compartilhar os desafios institucionais, metodológicos e políticos envolvidos na construção de políticas públicas para o enfrentamento à violência de gênero. Assumindo o estatuto de relato técnico de projeto, e sob o amparo das metodologias feministas e da criminologia crítica, o estudo busca responder em que medida a construção de protocolos integrados de atendimento pode atuar como estratégia de mitigação da revitimização institucional.

Para tanto, (primeiro) apresenta as questões elementares da violência de gênero no Brasil, e (segundo) descreve a trajetória e os achados do percurso empírico do projeto PUCAM-SP enquanto experiência de advocacy. Como resultado, sustenta-se que a experiência analisada oferece subsídios relevantes para o debate latino-americano sobre políticas públicas de enfrentamento à violência de gênero, ao evidenciar o potencial da comunicação institucional como elemento estruturante de estratégias transversais de cuidado, prevenção e justiça social.

Palavras-chave

Violência de Gênero - Políticas Públicas - Comunicação Institucional - Boas Práticas - Criminologia Feminista.

Abstract

The fragmentation of service networks and the lack of integrated communication among public services constitute major obstacles to addressing gender-based violence, contributing to the revictimization of women and to the limited effectiveness of public policies. This article analyzes the experience of developing the Unified Protocol for Communication and Assistance to Women Victims of Violence in the Municipality of São Paulo (PUCAM/SP), carried out between 2023 and 2024, with the aim of sharing the institutional, methodological, and political challenges involved in the design of public policies to address gender-based violence. Framed as a technical project report and grounded in feminist methodologies and critical criminology, the study examines to what extent the development of integrated service protocols can operate as a strategy to mitigate institutional revictimization. To this end, the article first presents the contextual elements of gender-based violence in Brazil and then describes the trajectory and empirical findings of the PUCAM-SP project as an advocacy initiative. The analysis argues that the experience provides relevant insights for the Latin American debate on public policies addressing gender-based violence, highlighting the potential of institutional communication as a structuring element of cross-sectoral strategies of care, prevention, and social justice.

Keywords:

Gender-Based Violence - Public Policies - Institutional Communication - Feminist Criminology.

Resumen

La fragmentación de la red de apoyo y la falta de comunicación integrada entre los servicios públicos constituyen obstáculos fundamentales para abordar la violencia de género, contribuyendo a la revictimización de las mujeres y a la baja efectividad de las políticas públicas. Este artículo analiza la experiencia de desarrollar el Protocolo Unificado de Comunicación y Asistencia a Mujeres Víctimas de Violencia en el Municipio de São Paulo (PUCAM/SP), desarrollado entre 2023 y 2024, con el objetivo de compartir los desafíos institucionales, metodológicos y políticos que implica la construcción de políticas públicas para abordar la violencia de género. Asumiendo el estatus de informe técnico de proyecto, y bajo el apoyo de metodologías feministas y criminología crítica, el estudio busca responder en qué medida la construcción de protocolos de apoyo integrados puede actuar como estrategia para mitigar la revictimización institucional. Para ello, (primero) presenta los problemas elementales de la violencia de género en Brasil, y (segundo) describe la trayectoria y los hallazgos del camino empírico del proyecto PUCAM-SP como experiencia de incidencia política. En consecuencia, se

argumenta que la experiencia analizada ofrece contribuciones relevantes al debate latinoamericano sobre políticas públicas para combatir la violencia de género, al destacar el potencial de la comunicación institucional como elemento estructurador de estrategias transversales para la atención, la prevención y la justicia social.

Palabras clave:

Violencia de Género - Políticas Públicas - Comunicación Institucional - Buenas Prácticas - Criminología Feminista.

Sumário

Introdução; Questões Elementares ao Enfrentamento da Violência de Gênero no Brasil; Metodologias, Estratégias de Ação e Boas “Práticas”: Relato de Caso; Conclusão

Introdução

A reversão do quadro alarmante de violência contra as mulheres no Brasil ainda se apresenta como um desafio de difícil superação, sobretudo diante do crescimento exponencial do número de vítimas⁴ e da persistente ineficiência do sistema estatal em assegurar a efetividade das políticas de acolhimento e proteção. A revitimização decorrente da precarização dos equipamentos públicos e da fragmentação da rede de atendimento, somada à aposta quase exclusiva na resposta penal como instrumento de enfrentamento, têm enfraquecido de modo sensível as potencialidades inscritas na Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres⁵ (PNEVM)⁶.

As diretrizes da PNEVM fundamentam-se na perspectiva de transversalidade das ações de atendimento e acolhimento às vítimas, orientando a corresponsabilidade social, institucional e multiprofissional frente ao problema. Todavia, a ausência de integração efetiva entre os diferentes aparelhos que compõem a rede tem se revelado como um dos principais fatores de perpetuação do sofrimento das vítimas de violência de gênero.

A violência contra as mulheres no Brasil apresenta dados como os de que um estupro ocorreu a cada 6 minutos no ano de 2024, fazendo 87.545 vítimas. Porém, esses números são ainda maiores. Estima-se que, pelo menos, 50% dos casos de violência não sejam notificados (Fórum brasileiro de segurança pública, 2024). Foi o que identificou a nota técnica do Instituto de pesquisa econômica aplicada (IPEA) em 2014, segundo a qual 527 mil pessoas são estupradas por ano no Brasil e que, destes casos, apenas 10% chegam ao conhecimento da polícia (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2014), um indicativo dos ruídos existentes no acesso e na utilização dos equipamentos da rede de proteção à vítimas de violência de gênero.

Acreditando na possibilidade de alteração desse cenário a partir do fortalecimento das ferramentas institucionais já existentes, foi desenvolvido, entre os anos de 2023 e 2024, o Protocolo Unificado de Comunicação e Atendimento às Mulheres Vítimas de Violência no Município de São Paulo (PUCAM/SP), orientado pelo cuidado como princípio, pela coletividade como método de ação e pela integração da rede de acolhimento como objetivo estruturante. A iniciativa foi conduzida pelo Instituto AzMina em parceria com a Terceiro Andar Consultoria para Equidade de Gênero, com financiamento da *Rise Up Foundation*, e teve como finalidade elaborar diretrizes institucionais capazes de aprimorar a comunicação entre os equipamentos da rede municipal de enfrentamento à violência de gênero. O resultado desse processo foi a formulação do documento intitulado *Plano de Boas Práticas para Comunicação e Atendimento às Mulheres Vítimas de Violência de Gênero no Município de São Paulo* (Gostinski et al., 2024), que sistematiza recomendações operacionais para qualificar o atendimento institucional às mulheres em situação de violência.

Tomando o PUCAM/SP enquanto objeto de pesquisa, o presente estudo analisa a experiência de construção do protocolo como iniciativa de política pública voltada à integração institucional da rede de atendimento às mulheres vítimas de violência no município de São Paulo. Trata-se, portanto, de examinar o processo de tentativa de elaboração de um instrumento de gestão pública que buscou responder a um problema amplamente identificado na literatura e na prática institucional: a revitimização.

Enquanto o projeto institucional resultou na elaboração do plano de boas práticas e na sistematização de um conjunto de recomendações operacionais para a rede municipal, o presente artigo tem como objetivo analisar criticamente a experiência de elaboração desse instrumento, discutindo seus fundamentos, seus métodos de construção e os desafios identificados durante sua implementação. A contribuição do estudo, portanto, reside na sistematização analítica do PUCAM/SP, de modo a explicitar os caminhos metodológicos, os obstáculos institucionais encontrados e os elementos que podem orientar iniciativas semelhantes em outros contextos territoriais.

Logo, partindo dos diagnósticos da experiência PUCAM/SP, o presente estudo procura responder à seguinte pergunta de pesquisa: em que medida a construção de protocolos integrados de atendimento pode atuar como estratégia de mitigação da revitimização institucional? Para tanto, a presente pesquisa (primeiro) apresenta um

panorama da violência de gênero no Brasil e suas questões elementares; e (segundo) descreve o percurso procedimental e os achados empíricos do projeto PUCAM/SP enquanto experiência de *advocacy*⁷.

O estudo assume abordagem metodológica de relato técnico de projeto baseado em pesquisa aplicada, com elementos de pesquisa-ação, uma vez que as presentes autoras participaram do processo de elaboração do protocolo ao mesmo tempo em que sistematizaram analiticamente essa experiência. O material empírico mobilizado no artigo deriva das diferentes etapas que compuseram a construção do PUCAM/SP, incluindo diagnóstico institucional da rede de atendimento, reuniões intersetoriais com representantes de diferentes equipamentos públicos, análise de fluxos institucionais existentes e elaboração coletiva de diretrizes para comunicação e encaminhamento de casos.

A proposta dialoga diretamente com os aportes da criminologia feminista (Davis, 2016; Segato, 2012; Martins, 2021; Gindri, Budó, 2016; Gomes, 2018; Smart, 1994; Larrauri, 1993; Andrade, 1997) e aos debates latino-americanos sobre justiça social e institucionalidade sensível ao gênero (Campos, Severi, 2019; Braga, Ferreira, 2021). Nesse campo teórico, a violência institucional dirigida às mulheres não é compreendida apenas como resultado de falhas pontuais de funcionamento ou de déficit de capacitação de agentes públicos, mas como expressão de estruturas institucionais historicamente moldadas por relações de poder patriarcais.

Nesse sentido, o PUCAM/SP pode ser compreendido como uma experiência de formulação de política pública orientada por referenciais da criminologia feminista, na medida em que busca intervir nas condições institucionais que produzem revitimização e dificultam o acesso das mulheres à proteção estatal. Ao analisar esse processo, o presente artigo pretende contribuir para o debate criminológico sobre os limites e as possibilidades das intervenções institucionais no enfrentamento à violência de gênero, bem como oferecer subsídios metodológicos para a construção de iniciativas semelhantes em outros contextos da América Latina.

Ao privilegiar a escuta das mulheres, a produção de dados e a articulação entre Estado e sociedade civil, o presente artigo aponta para uma governança feminista que reconhece as insuficiências das soluções exclusivamente punitivas e propõe caminhos alternativos para enfrentar as violências de gênero. Com forte articulação institucional

e base em evidências, o objeto de pesquisa oferece um modelo replicável de gestão pública feminista, orientado por dados, escuta social e compromisso com os direitos humanos das mulheres. Assim, o presente trabalho se insere na âmbito da *advocacy* feminista, agregando prática e teoria em nó interdisciplinar.

Questões Elementares ao Enfrentamento da Violência de Gênero no Brasil

Tateando as Nuances do Problema

De forma abrangente podemos dizer que a *violência de gênero* se define como qualquer tipo de agressão física, psicológica, sexual ou simbólica contra alguém em função do sexo (feminino ou masculino), da situação de vulnerabilidade devido a sua identidade de gênero (cisgênero, transgênero ou não binária) ou orientação sexual (heterossexual, homossexual, entre outros). Primeiramente, aparece a violência propriamente contra a *mulher*, que lhe atinge em função das disparidades historicamente construídas em relação aos homens; mas, ela também pode ocorrer em relação às categorias que rompem com os padrões de binariedade⁸, heteronormatividade⁹, e cisnormatividade¹⁰. Portanto, falar nessa violência é falar de relações entre pessoas circunscritas em normas de gênero específicas.

Nesses termos, essa violência concretiza-se quando for motivada e/ou suscitada por qualquer concepção degradante, desrespeitosa ou inferiorizante levantada por preconceito de gênero, de forma que esses pressupostos legitimem o ato opressivo; atingindo a integridade física, psíquica e/ou moral do indivíduo; podendo ocorrer em qualquer dimensão social (violência doméstica e familiar; violência institucional; violência dirigida pela comunidade; e violência virtual).

Tanto no plano do Direito Internacional dos Direitos Humanos, quanto no âmbito da política brasileira, não se adota uma definição precisa do que é violência de gênero¹¹, utilizando-se largamente a expressão “violência (de gênero) *contra as mulheres*”. Todavia, considerando os ruídos em torno do conceito de gênero, que por muito tempo foi utilizado como sinônimo de sexo, bem como os prejuízos de uma delimitação da categoria *mulher*, a ONU adota uma concepção amplificada da definição de *violência contra a mulher* em alguns tratados internacionais que versam sobre o tema¹². Assim, embora utilize-se largamente a expressão “violência de gênero *contra as mulheres*”, considera-se a *perspectiva relacional* (Lisboa; Zucco, 2022). Em outras palavras,

refere-se às *identidades femininas plurais*, construídas historicamente, em função das assimetrias nas relações de gênero, raça e classe.

Logo, as violências de gênero contra a mulher consideram os envolvidos na situação independentemente da natureza das relações afetivas e das identidades de gênero, pois atualmente já sabemos que a expressão sexual do corpo não está limitada aos padrões estabelecidos culturalmente e socialmente, mas é produzida no âmbito individual da subjetividade de cada um, podendo se dar de outras formas para além das tradicionais categorias de homem e mulher (Butler, 2023; Lisboa; Zucco, 2022). Desse modo, podemos falar em *vítimas de violência de gênero*, pensando para além da categoria mulher, que eventualmente pode simplificar o número de existências e corpos passíveis de serem abrangidos.

Ainda, a complexidade do fenômeno da violência contra as mulheres, que tem por base a questão de gênero, não abrange só um tipo de opressão, mas múltiplas, como as de cunho étnico-racial, de classe e de idade. Nesse sentido, abordar gênero demanda a adoção de uma política de visão interseccional, isto é, que leve em conta a profunda disparidade entre as próprias mulheres atingidas pela violência devido à diferença de vulnerabilidades que se acumulam e atravessam seus cotidianos, as quais são ligeiramente influentes no que tange à probabilidade de sofrer violência e a sua intensidade.

Assim, para além do machismo que atinge as mulheres, lidamos com o racismo, legado do modelo colonial que jamais abandonamos e o reflexo das hierarquias de raça estabelecidas pela branquitude contra a população negra em nosso país. Segundo o Anuário de segurança pública de 2025, entre 2023 e 2024, a maior parte das vítimas de feminicídio são negras (63,6%). Isso significa que mesmo que a violência de gênero vitimize todas as mulheres, há mais chances de mulheres negras serem vítimas do crime de ódio do que mulheres brancas, as quais representam 35,7% do total das vítimas em 2024. Naquele ano, a taxa de homicídio de mulheres negras foi de 4,2 por grupo de 100 mil, enquanto a taxa para mulheres não negras foi de 2,5 (Bueno; Cerqueira, 2024). Isso significa dizer que mulheres negras tiveram 1,7 vezes mais chances de serem vítimas de homicídio, em comparação com as não negras:

O racismo estrutural e institucional, a interseccionalidade entre gênero e raça, bem como a insuficiência de políticas específicas de proteção a esse público, são chaves interpretativas que precisam ser consideradas

para compreender esses altos índices, uma vez que mulheres negras são tradicionalmente mais expostas a fatores geradores de violência, em comparação com mulheres não negras (Fórum brasileiro de segurança pública, 2023).

Ainda, como um aprofundamento do próprio preconceito de gênero, temos as pessoas dissidentes das categorias tradicionais, referente à comunidade LGBTQI+. Conforme o relatório Mortes e violências contra LGBTI+ no Brasil: Dossiê 2023, em 2023 registraram-se 230 mortes de pessoas LGBTQIAPN+ de forma violenta no Brasil, sendo 184 assassinatos, 18 suicídios e 28 mortes por outras causas, sendo que 27 delas ocorreram no estado de São Paulo. Isso representa quase o dobro de mortes em comparação ao ano de 2021, quando foi feita a última pesquisa do Transrespect versus Transphobia Worldwide (TvT) - *Trans Murder Monitoring* (TMM), que atestou que o Brasil era o país que mais assassinava pessoas trans no mundo. Naquela época, a diferença de mortes para o segundo país colocado (México) era de mais da metade.

Assim, o passo adiante em que insiste a interseccionalidade através das análises de gênero é, não tanto o seu foco na formulação de categorias identitárias, as quais podem estabelecer hierarquias de vulnerabilidade – e nesse sentido “ning

uém pode assumir a primazia de uma categoria sobre as outras” (Davis, 2016, p.13), mas, em especial, como pressuposto político-social, em que o desafio que se tem diante das intenções de construir solidariedades internacionais e vínculos transfronteiriços está não tanto na interseccionalidade das identidades, senão na interseccionalidade das lutas (Davis, 2017, p. 143). É crucial para o movimento feminista ter como objetivo primordial acabar com todas as formas de violência, o que implica insistir que a “luta feminista contra a violência contra as mulheres é indispensável entendida como parte de um movimento mais amplo que busca acabar com a violência” (hooks, 2000, p. 88).

A interseccionalidade, conforme Patrícia Hill Collins (2019), opera por meio de sistemas interligados de opressão, o que “permite reformular as análises sobre as relações sociais de dominação e resistência” (Martins; Romfeld, 2024). Isso significa dizer que as relações de poder e as desigualdades produzem divisões sociais de raça, gênero, classe, sexualidade, habilidade, idade, país de origem e cidadania que não são adequadamente compreendidas isoladas uma da outra. Assim, o que hoje se conhece por

interseccionalidade é “uma forma de condensar numa única expressão uma multiplicidade de formas inseparáveis de violência” (Draper, p. 52, 2024).

A violência de gênero é um fenômeno, portanto, que se dá no nível relacional e societal, requerendo mudanças culturais, educativas e sociais para seu enfrentamento, bem como o reconhecimento de que as dimensões de raça/etnia, de geração, classe e de território contribuem para sua exacerbação (Brasil, 2011). Essas nuances demandam uma atuação ampla e integrada por parte do Estado e de outros agentes, reconhecendo e enfrentando essas dimensões. Para isso, é essencial uma política coordenada para lidar com o problema, envolvendo áreas como saúde, educação, assistência social, segurança pública, cultura e justiça. Isso é necessário para abordar adequadamente a complexidade da violência contra mulheres e garantir o atendimento integral àquelas que enfrentam essa realidade (Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, 2011).

Por estarmos imersos nessas concepções, as vivemos e as reproduzimos, daí a importância de sua discussão integrar toda a sociedade civil e atores institucionais, sendo transversal às instituições primárias de socialização e políticas sociais públicas. Se não cultivarmos espaços para pensarmos nossas relações, continuaremos internalizando dinâmicas instituídas de forma compulsória, e as manteremos em constante perpetuação, naturalizando identidades e reforçando discursos violentos (Lisboa; Zucco, 2022).

Essas nuances demandam uma atuação ampla e integrada por parte do Estado e de outros agentes, sendo essencial, para além de uma política coordenada para lidar com o problema em sua complexidade, que áreas como saúde, educação, assistência social, segurança pública, cultura e justiça, visem primordialmente a adequação e harmonização de diretrizes de tratamento em conformidade às questões interseccionais.

O Panorama Político-Institucional e Horizontes de Ação Política

O enfrentamento político-institucional à violência de gênero no Brasil exige, primordialmente, uma imersão na criminologia feminista como lente analítica indispensável para desvelar como o sistema de justiça criminal opera na manutenção das hierarquias de gênero. Diferente das teorias tradicionais, que observam o crime de forma abstrata, a perspectiva feminista promove um "exercício de estranhamento"

sobre as normas (Braga; Ferreira, 2021), revelando que o Direito, longe de ser neutro, constitui-se como um subproduto do pensamento patriarcal. Essa problemática refletiu-se diretamente no tratamento conferido à vítima: estudos como os de Prando e Costa (2020) demonstram que as teses e representações compartilhadas pelos atores do sistema de justiça levam a um número muito maior de arquivamentos do que de denúncias (audiências de ratificação previstas pela Lei 11.340/2006), desfazendo-se assim a ideia não complexificada do aumento de punitividade com a emergência da vítima no processo penal (Prando, 2020). A agência da mulher acaba tolhida por estruturas que ainda a enxergam sob preconceitos morais, desfazendo a ilusão de que o acesso da vítima ao processo penal garanta, por si só, sua proteção.

Em contrapartida, a Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres (PNEVM), em seu conteúdo, oferece um modelo de gestão em rede que integra saúde, educação e assistência social, para além da segurança pública. A rede de acolhimento surge como o pilar dessa política, visando evitar que a mulher percorra um "itinerário de dor" entre instituições desconectadas. Contudo, a eficácia desse sistema é frequentemente comprometida por deficiências estruturais, alta rotatividade de funcionário/as, falta de capacitação e pela ausência de uma perspectiva feminista na ponta do atendimento, o que retroalimenta a revitimização. Diante desse impasse, intensifica-se a aposta em protocolos e diretrizes de unificação, que buscam padronizar procedimentos para reduzir o arbítrio institucional e o atrito interinstitucional e assegurar um atendimento humanizado.

Esse cenário se torna ainda mais evidente quando se observa o comportamento das próprias vítimas diante das possibilidades institucionais de busca por proteção. A quarta edição da pesquisa, realizada pelo Fórum de Segurança Pública, "Visível e Invisível: a vitimização de mulheres no Brasil", indica que a resposta mais frequente diante da violência segue sendo o silêncio, percentual que alcançou 45% nas pesquisas mais recentes realizadas pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2023). Entre aquelas que buscaram algum tipo de apoio, a família aparece como principal referência (17,3%), seguida de amigos (15,6%). No âmbito institucional, apenas 14% recorreram às Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher, enquanto 8,5% procuraram delegacias comuns e percentuais ainda menores acionaram outros dispositivos estatais,

como a Polícia Militar (4,8%) ou a Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180 (1,6%) (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2023).

Quando questionadas sobre os motivos para não buscar instituições policiais, 38% das entrevistadas afirmaram ter resolvido a situação por conta própria, 21,3% declararam não acreditar que a polícia pudesse oferecer solução e 14,4% apontaram a ausência de provas como obstáculo. Esses dados indicam que, apesar do constante recrudescimento legislativo e da ampliação de tipos penais voltados ao enfrentamento da violência de gênero¹³, permanece uma profunda desconfiança em relação à efetividade das instituições de segurança pública como portas de entrada para a proteção das mulheres (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2023).

Esse quadro evidencia que a dificuldade de acesso e permanência das mulheres nas redes institucionais de proteção não pode ser compreendida apenas como resultado de decisões individuais ou da esfera privada, mas como produto de uma dinâmica institucional que produz barreiras de acesso, atrasos na proteção e trajetórias de desistência. Em outras palavras, a fragmentação da rede de atendimento, a desarticulação entre seus equipamentos e a ausência de fluxos de comunicação entre os serviços operam como mecanismos que ampliam o risco e prolongam a exposição das vítimas à violência.

É nesse ponto que a literatura criminológica feminista oferece ferramentas analíticas fundamentais para compreender o fenômeno. Desde os trabalhos pioneiros que denunciaram o caráter seletivo e patriarcal do sistema penal, tem-se apontado que a violência institucional sofrida pelas mulheres no interior das instituições de justiça não se explica apenas por falhas contingentes de funcionamento, mas por elementos estruturais que atravessam o próprio desenho das instituições (Smart, 1994; Larrauri, 1993). Nesse sentido, a crítica feminista demonstrou que o direito penal e o sistema de justiça criminal historicamente operam a partir de categorias que reproduzem expectativas normativas sobre o comportamento feminino e sobre a figura da vítima “ideal”, submetendo as mulheres a avaliações morais que condicionam o reconhecimento de sua credibilidade e de seus direitos (Larrauri, 1993; Smart, 1994).

No contexto brasileiro, essa crítica foi aprofundada por análises que evidenciam como a violência institucional dirigida às mulheres constitui traço permanente da própria programação do poder punitivo. Ao invés de um desvio ocasional, a

revitimização passa a ser compreendida como mecanismo estruturante do funcionamento do sistema penal, que reproduz hierarquias de gênero, raça e classe por meio de suas práticas seletivas e de suas formas de produção da verdade jurídica (Andrade, 1997).

A revitimização, nesse sentido, manifesta-se tanto no interior do sistema de justiça criminal quanto nos circuitos institucionais de atendimento às vítimas, especialmente quando estas são submetidas a percursos fragmentados entre diferentes equipamentos, repetição de relatos traumáticos, ausência de informação sobre seus direitos ou demora na adoção de medidas de proteção. Além disso, como destaca Martins (2021, p. 53), a figura da vítima frequentemente é atravessada por expectativas normativas que condicionam sua legitimidade dentro do processo penal, exigindo comportamentos compatíveis com o ideal da “boa vítima” (Martins, 2021, p. 65) — aquela que se mantém colaborativa, coerente e emocionalmente controlada ao longo do percurso institucional.

A partir dessa perspectiva, a fragmentação informacional entre instituições da rede de proteção pode ser compreendida como um mecanismo criminológico específico de produção de violência institucional. Quando os diferentes serviços responsáveis pelo atendimento às mulheres — como delegacias, serviços de saúde, assistência social, sistema de justiça e equipamentos especializados — operam sem fluxos integrados de comunicação e compartilhamento de informações, o resultado é a produção de trajetórias institucionais marcadas por descontinuidade, repetição de procedimentos e atraso na resposta estatal. Esse cenário contribui diretamente para a desistência das vítimas em prosseguir com a busca por proteção, além de potencializar o agravamento de riscos e a ocorrência de desfechos letais.

Sob essa ótica, a superação do paradigma punitivista não implica em um vácuo de respostas, mas na abertura de agendas de pesquisa e atuação que redirecionam o campo das Ciências Criminais. De um lado, no domínio criminológico, essa perspectiva permite explorar demandas alternativas que emergem da esfera pública, desafiando a associação quase automática entre crime e pena para buscar soluções que não se esgotem na punição (Prando, 2020). De outro, no plano teórico-dogmático, essa postura convoca o Direito a um diálogo democrático e contestatório, capaz de desestabilizar categorias jurídicas tidas como universais e abstratas. Trata-se, portanto, de impulsionar

uma participação positiva que não apenas aponte as falhas do sistema, mas que atue ativamente na formulação de ferramentas, categorias e decisões judiciais permeáveis aos valores de igualdade, diversidade e justiça social, fundamentais para uma prática jurídica efetivamente emancipatória (Prando, 2020).

O horizonte político que mobiliza o desejo e o esforço coletivo na disputa do debate institucional é justamente aquele orientado a desarticular a racionalidade punitiva seja como diretriz do projeto de enfrentamento à violência de gênero, modo de vida ou instrumento político de governo. As tensões que caracterizam a relação entre movimentos sociais e esfera pública¹⁴, ao cabo, devem traduzir-se - na prática política - como forma de contínua provocação do aparato institucional e jurídico - formas originárias de produção de desigualdades - de modo a flexioná-los no sentido da desnaturalização do léxico das universalidades, sem barrar a possibilidade de ação conjunta e conciliatória entre as esferas, aquilo que é próprio da ordem democrática (Prando, 2020).

Nesse sentido, a tentativa de criar ferramentas administrativas de apoio à PNVM não é recente ou exclusiva ao projeto relatado. Conforme mapeamento realizado pelas pesquisadoras, foi possível traçar um panorama nacional marcado por avanços institucionais relevantes, mas também por lacunas significativas quanto à implementação, transparência e acesso às informações. Observou-se que a maioria das unidades da federação possui algum tipo de iniciativa denominada “observatório” voltada ao monitoramento da violência contra mulheres ou da violência de gênero.

Em diversos estados, esses observatórios encontram-se institucionalizados no âmbito de órgãos públicos, como Ministérios Públicos (Acre¹⁵ e Mato Grosso¹⁶), Secretarias Estaduais de Políticas para as Mulheres (Amapá¹⁷, Piauí¹⁸, Sergipe¹⁹ e Minas Gerais²⁰), Secretarias de Segurança Pública (Mato Grosso do Sul²¹ e Rio Grande do Sul²²) e Assembleias Legislativas (Distrito Federal²³, Ceará²⁴, Santa Catarina²⁵, Amazonas²⁶ e Pará²⁷). Em outros casos, a gestão é compartilhada ou resulta de pactos interinstitucionais, a exemplo de Rondônia²⁸, ou ainda de parcerias com universidades públicas, como ocorre na Bahia²⁹, Paraíba³⁰ e Alagoas³¹. O mapeamento revela um cenário heterogêneo, no qual coexistem iniciativas robustas e experiências incipientes ou meramente formais, evidenciando a necessidade de padronização mínima, garantia

de transparência e compromisso contínuo do poder público com a produção e divulgação de dados sobre violência de gênero no Brasil.

No que concerne a tentativa de unificar a linguagem institucional, o mapeamento revela que a unificação do atendimento às mulheres em situação de violência ainda não constitui uma política amplamente estruturada nos estados brasileiros, predominando iniciativas isoladas, protocolos parciais ou propostas legislativas incipientes. Esse cenário evidencia a necessidade de maior articulação normativa e institucional, de modo a superar a fragmentação da rede e assegurar um atendimento integrado, contínuo e não revitimizador às vítimas de violência de gênero.

Apesar de haver previsão de uniformidade por meio do Formulário Nacional de Avaliação de Risco da Violência Doméstica contra a Mulher - FONAR (CNJ, 2025), o qual consiste num instrumento técnico, instituído pela Resolução Conjunta CNMP/CNJ nº 5/2020, que identifica o nível de risco de mulheres em situação de violência doméstica, e que serve como dispositivo de auxílio ao sistema de justiça na aplicação de medidas protetivas de urgência, o referido documento é ainda de uso voluntário a diversas instituições envolvidas nos atendimentos. A apresentação da versão virtual do formulário³² lançada em 2025 visa, neste sentido, ampliar o uso e gerar uniformização e unificação de atendimento e encaminhamento, fortalecendo o acesso à justiça.

Contudo, para além da proposta nacional, existem experiências conectadas a instituições e pessoas interessadas em enfrentar qualificadamente o problema. O Estado de Santa Catarina apresenta um cenário que conta com um Protocolo Unificado (TJSC)³³ próprio, constituindo precedente fundamental, com orientações para a escuta humanizada e não revitimizadora da mulher em situação de violência. A iniciativa revela um avanço importante no plano das boas práticas institucionais, especialmente no enfrentamento da revitimização. Embora não configure, formalmente, um sistema unificado intersetorial abrangendo toda a rede de atendimento, a proposta conecta diversos órgãos indispensáveis no correto atendimento de mulheres vítimas de violência de gênero.

Em síntese, o mapeamento revela que a unificação do atendimento às mulheres em situação de violência ainda não constitui uma política amplamente estruturada nos estados brasileiros, predominando iniciativas isoladas, protocolos parciais ou propostas legislativas incipientes. Esse cenário evidencia a necessidade de maior articulação

normativa e institucional, de modo a superar a fragmentação da rede e assegurar um atendimento integrado, contínuo e não revitimizador às vítimas de violência de gênero.

Seguindo essa trajetória, o projeto PUCAM/SP (Gostinski et al, 2024) reforça que a comunicação e o acolhimento devem ser pautados por boas práticas que reconheçam a complexidade do fenômeno. Assim, a harmonização de diretrizes deixa de ser um mero passo burocrático para se tornar uma estratégia política essencial, garantindo que as questões interseccionais de raça, classe e território sejam efetivamente integradas e respeitadas no momento do atendimento institucional.

Metodologias, Estratégias de Ação e Boas “Práticas”: Relato de Caso

Trajétória de Pesquisa e Achados Empíricos do PUCAM/SP

Considerando essa gama de aspectos transversais, para uma análise que se prestasse à elucidação real dos gargalos do acesso aos direitos à proteção e ao acolhimento, foi necessário o estabelecimento de um território objeto, que aqui se delimita ao município de São Paulo. A escolha pelo ente federativo se deve ao fato de que a *rede* de serviços que presta o acolhimento responde diretamente às características do município, que é, por excelência, a extensão dos poderes do Estado à nível local e que propriamente toca a comunidade.

Nesse território confluem ações das instâncias municipais, estaduais e federais, mas é a topografia administrativa, social e política da cidade que impacta diretamente na entrega dos seus serviços. É nesse aspecto que se observa o modo hostil como as cidades foram construídas para as mulheres, cuja arquitetura e a mobilidade urbana revelam-se demarcadas por questões de gênero, raça, classe, idade, capacidade; opressões estruturais que implicam na supressão do Direito à Cidade ao colocá-las diante de uma série de adversidades para ocupar o espaço urbano.

A compreensão de que a violência contra a mulher pode ser analisada territorialmente abre a perspectiva que políticas públicas de segurança, saúde, assistência social e acesso à justiça possam ser planejadas para serem estratégicas dependendo da forma como se manifesta no espaço urbano (Itikawa, 2023). Nos estudos de Itikawa (2023), a violência contra a mulher sobressaiu-se principalmente por estar fartamente distribuída no espaço urbano, atinge todo o espectro de classes sociais, mas também por apresentar uma grande concentração nos distritos do chamado centro

expandido e outros subcentros a leste e oeste, regiões das classes de renda diversificada, com farta oferta de empregos, infraestrutura e comércio/serviços (Itikawa, 2023).

A partir desse desencanto territorial, foram mapeados os principais gargalos da cidade de São Paulo no funcionamento dos equipamentos disponíveis dentro do escopo da política de enfrentamento nacional. Para tanto, as estratégias de ação aplicadas na construção do PUCAM/SP (Gostinski et al, 2024) foram estruturadas para transpor a distância e abstração da PNEVM, e a prática institucional, dividindo-se em três etapas fundamentais: 1) compreender o funcionamento da rede; 2) identificar os obstáculos para a efetivação dos serviços; e 3) formular “boas práticas” para o aprimoramento dos serviços existentes no município. Nesse ínterim, foram implementadas três ações: a) reuniões estratégicas para apresentação do projeto com órgãos e instituições públicas, sociedade civil e sistema de justiça; b) pesquisa via formulário com usuárias da rede e agentes dos equipamentos; plenárias virtuais.

A incursão de campo começou com o mapeamento de equipamentos públicos e agentes políticos implicados às políticas públicas de enfrentamento à violência contra mulher do município, através de entrevistas a 8 gabinetes de vereadoras(es), 2 secretarias municipais³⁴, a Defensoria Pública e a Coordenadoria da Mulher no TJ-SP. Os encontros foram conduzidos presencialmente pelas pesquisadoras do projeto, mediante requisição prévia, que apresentaram às figuras o esboço do projeto e idealizações de pesquisa. Essa etapa compreendeu o momento de estreitamento de laços locais e a identificação dos atores envolvidos diretamente na pauta, a partir de onde foi possível traçar os elementos de arranque para uma pesquisa de campo mais assertiva.

Após tatear o terreno de pesquisa, iniciou-se a fase de coleta de dados. Partindo da proposição geral de que o mau funcionamento dos equipamentos disponíveis na rede de atendimento é catalisador de processos de vitimização secundária; e que esse sistema envolve dois atores distintos, mas igualmente relevantes para seu funcionamento, procedeu-se a realização de duas pesquisas para coleta de dados quanto a percepção e acesso à informação referente aos serviços de atendimento à mulher vítima de violência no município: uma com as usuárias (sociedade civil) e outra com os agentes dos equipamentos da rede.

Visando garantir maior alcance de participação, as pesquisas foram realizadas utilizando formulários³⁵ Google Forms aplicados via WhatsApp, Instagram e e-mail compartilhadas com as usuárias da rede e agentes dos equipamentos. Essa estratégia de divulgação sobre a pesquisa, feita em parceria nos perfis d’AzMina e da Terceiro Andar Consultoria (Instagram) no período de divulgação do projeto, rendeu mais de 4 mil impressões. Já o disparo massivo em bases de e-mail alcançou mais de 15 mil endereços eletrônicos. A estratégia de divulgação da pesquisa contemplou também uma ação articulada com 16 mulheres/vozes atuantes nas redes sociais, convidadas como Embaixadoras PUCAM/SP. As embaixadoras movimentaram o tema durante quatro semanas em suas redes individuais.

Ao cabo, a pesquisa com usuários foi respondida por 318 paulistanas. O formulário era composto por perguntas de satisfação e acesso à rede, possibilitando a coleta de dados quantitativos sobre a experiência das usuárias com os equipamentos. A partir desses insumos, constatou-se que 95,3% das pessoas entrevistadas acreditam que a divulgação dos serviços precisa ser ampliada e 88,5% afirmam que a busca de informações em diferentes locais desestimula a procura por auxílio. Além disso, a pesquisa mostrou que a população obtém informações sobre os serviços principalmente através de familiares, redes sociais, campanhas televisivas, palestras e equipamentos de saúde, mas não há um espaço unificado e dedicado que reúna todas as informações necessárias. Dentre outros achados, os dados da pesquisa indicaram que 50% das participantes não sabiam indicar serviços/equipamentos de auxílio a mulheres vítimas de violência. Em contrapartida, 71,6% acreditavam plenamente que receber informações sobre serviços e acolhimento em um único lugar facilitaria a busca por auxílio.

No que se refere à coleta de dados junto aos operadores da rede de atendimento, foi aplicado um questionário estruturado composto por perguntas fechadas e abertas. O instrumento foi organizado em quatro blocos temáticos: (i) perfil sociodemográfico e profissional dos participantes; (ii) caracterização do vínculo institucional e das atividades desempenhadas nos equipamentos públicos; (iii) conhecimento sobre os serviços e recursos disponíveis na rede municipal de enfrentamento à violência contra mulheres; e (iv) percepções sobre os fluxos de comunicação institucional e desafios no atendimento às mulheres vítimas de violência.

No total, 7 servidores vinculados a diferentes equipamentos da rede municipal de atendimento participaram da pesquisa, compondo uma amostra exploratória de profissionais com experiência direta ou indireta no atendimento a mulheres vítimas de violência. As respostas às questões fechadas foram analisadas por meio de estatística descritiva simples, com cálculo de frequências relativas e absolutas, enquanto as respostas abertas foram examinadas a partir de análise temática, buscando identificar padrões recorrentes nas percepções dos participantes acerca das dificuldades de comunicação institucional e das lacunas existentes na articulação entre os serviços. Dentre outros resultados, apontou-se que 75% dos servidores não receberam capacitação ou treinamento e 100% desconhecem um canal centralizado de informações, o que evidencia a necessidade de melhorar a comunicação e a divulgação dos serviços existentes, incluindo o entendimento das múltiplas manifestações da violência, conhecimentos jurídicos básicos e a distribuição da informação conforme a peculiaridade de cada região da cidade.

Ainda na fase de coleta de dados, foram realizadas audiências públicas estratégicas de apresentação do projeto a órgãos públicos, sociedade civil e sistema de justiça, para dialogar sobre os desafios do acesso à informação e o funcionamento dos serviços de atendimento, fomentando o debate coletivo. Essas reuniões, feitas na forma de plenárias virtuais, contaram com a participação diferentes setores, que apresentaram suas perspectivas e dificuldades, contribuindo para um entendimento mais abrangente dos problemas enfrentados a partir de três temáticas centrais: 1) Desafios do Sistema de Justiça; 2) Servidores em foco; e 3) Como construir uma cidade que garanta direitos?

Durante as Plenárias Públicas Virtuais, realizadas nos dias 10, 11 e 12 de junho de 2024, ficou claro que não é necessário partir de algo absolutamente novo para que haja avanços, mas sim aprimorar os equipamentos já existentes em sua administração. As plenárias destacaram a precariedade da recepção das vítimas e a ineficiência da comunicação entre os setores como problemas comuns em toda a rede de acolhimento, entraves como a revitimização nos atendimentos, falta de capacitação de agentes e desarticulação institucional espalhados desde a "porta de entrada", da "porta pra dentro", até "da porta pra fora".

Ao fim, a fase de imersão de campo permitiu a identificação dos principais obstáculos encontrados para a efetivação do sistema, dos quais é possível destacar os

seguintes: 1) Ausência de integração e de padronização dos serviços e da comunicação entre serviços oferecidos pela rede de atendimento; 2) Baixa divulgação e acesso à informação sobre serviços; 3) Baixo investimento em capacitação das equipes de atendimento; 4) Impactos da terceirização e alta rotatividade de funcionários; 5) Descaso orçamentário e políticas públicas.

Através do percurso metodológico sucintamente descrito acima, diagnosticou-se a necessidade de um instrumento mais amplo que mero "Protocolo Unificado", que esclarecesse determinados aspectos acerca da violência de gênero por um lado e, por outro, indicasse ações práticas contundentes, alinhadas e integradas. Buscando, assim, uma maior efetivação do que já vem sendo sugerido em normativas e planos de combate à violência de gênero por parte de diversos entes e entidades envolvidas com o tema.

Boas “Práticas” Institucionais para Redução da Revitimização na Rede de Atendimento

Como resultado do processo de diagnóstico institucional e da escuta realizada com profissionais da rede e representantes da sociedade civil, foi elaborado o *Plano de Boas Práticas para Comunicação e Atendimento às Mulheres Vítimas de Violência de Gênero no Município de São Paulo* (Gostinski et al., 2024), lançado em agosto de 2024. O documento sistematiza um conjunto de recomendações voltadas ao aprimoramento do funcionamento da rede municipal de enfrentamento à violência de gênero, tendo como foco principal a melhoria da comunicação institucional, a integração entre serviços e a qualificação do atendimento às vítimas.

Embora o plano apresente dez ações específicas, elas podem ser compreendidas analiticamente como estratégias institucionais destinadas a enfrentar três problemas centrais identificados na pesquisa: (i) a fragilidade da governança da política pública; (ii) a fragmentação informacional entre os equipamentos da rede; e (iii) a insuficiente preparação institucional para um atendimento sensível às dinâmicas da violência de gênero.

Essa abordagem parte do reconhecimento de que a violência institucional enfrentada pelas mulheres ao buscar proteção estatal não decorre apenas da ausência de normas ou de serviços, mas também da forma como as instituições operam na prática. Como observa a criminologia feminista, as respostas institucionais à violência de gênero frequentemente reproduzem padrões de seletividade, descontinuidade e

deslegitimação das vítimas, resultando em processos de revitimização ao longo do percurso institucional (Smart, 1994; Larrauri, 1993; Andrade, 1997). Nesse sentido, as boas práticas propostas pelo PUCAM/SP buscam intervir não apenas no acesso aos serviços, mas nas condições institucionais que estruturam a experiência das mulheres dentro da rede de proteção.

O primeiro eixo de recomendações diz respeito ao fortalecimento da governança institucional das políticas voltadas às mulheres, envolvendo medidas como a ampliação do orçamento destinado às políticas de enfrentamento à violência de gênero (Ação 01), a criação de um Núcleo Integrado da Rede de Atendimento (Ação 02) e a reativação de um Observatório Municipal de Violência contra a Mulher (Ação 03).

Essas medidas respondem ao diagnóstico de que a fragmentação institucional observada na rede municipal está relacionada não apenas à ausência de instrumentos técnicos de articulação, mas também à fragilidade da estrutura político-administrativa responsável pela coordenação dessas políticas. A inexistência, à época da pesquisa, de uma secretaria municipal específica para a pauta das mulheres ilustra a dificuldade de consolidação de uma agenda institucional contínua e dotada de capacidade de articulação intersetorial.

Do ponto de vista criminológico, o fortalecimento da governança pública pode ser interpretado como tentativa de deslocar o enfrentamento da violência de gênero de uma lógica predominantemente penal para uma lógica de política social integrada, centrada na proteção e na prevenção. Essa estratégia busca enfrentar uma das críticas recorrentes da criminologia feminista ao expansionismo penal: a tendência de responder à violência contra as mulheres principalmente por meio do endurecimento punitivo, sem investir proporcionalmente em estruturas institucionais de proteção (Larrauri, 1993).

Ao mesmo tempo, é necessário reconhecer que a criação de novas instâncias institucionais envolve riscos e limitações. A multiplicação de órgãos ou instâncias de coordenação pode gerar sobreposição de competências ou novas burocracias administrativas caso não seja acompanhada de mecanismos claros de articulação e responsabilização institucional.

O segundo eixo de recomendações refere-se à integração dos fluxos de informação e atendimento entre os equipamentos da rede, incluindo a criação de um protocolo unificado de atendimento (Ação 04), o desenvolvimento de um sistema

integrado de gestão de casos (Ação 05) e a implementação de mecanismos de comunicação institucional entre os serviços (Ações 06, 07 e 08).

Essas medidas respondem diretamente ao principal achado empírico identificado ao longo da pesquisa: a fragmentação informacional entre os serviços da rede, que produz trajetórias institucionais marcadas pela repetição de procedimentos, pela ausência de continuidade no acompanhamento e pela dificuldade de acesso a informações claras sobre os serviços disponíveis. Tal fragmentação opera, na prática, como mecanismo de revitimização institucional, uma vez que obriga as mulheres a repetirem relatos traumáticos, percorrerem múltiplos equipamentos e enfrentarem atrasos na adoção de medidas de proteção.

A proposta de criação de um protocolo unificado e de um sistema integrado de registro de atendimentos busca justamente reduzir essas descontinuidades, permitindo maior padronização dos procedimentos e produção de dados mais consistentes para o planejamento de políticas públicas. Experiências semelhantes em outras áreas da política social – como o prontuário eletrônico unificado do Sistema Único de Saúde – demonstram o potencial dessas ferramentas para qualificar a gestão pública e ampliar a capacidade de resposta institucional.

Contudo, a implementação de sistemas integrados de informação também envolve desafios importantes, especialmente no que se refere à proteção de dados sensíveis das vítimas e ao risco de ampliação de mecanismos de vigilância institucional. Nesse sentido, qualquer iniciativa de integração de dados deve ser acompanhada de salvaguardas rigorosas de confidencialidade e controle de acesso às informações.

O terceiro eixo de recomendações envolve medidas destinadas à qualificação do atendimento institucional às mulheres, incluindo programas de formação continuada para profissionais da rede (Ação 09) e estratégias de apoio material e logístico às vítimas durante seu percurso institucional (Ação 10).

A necessidade de formação permanente foi uma das demandas mais recorrentes identificadas nas consultas realizadas com operadores da rede, que apontaram dificuldades relacionadas ao reconhecimento das diferentes formas de violência de gênero, ao conhecimento sobre os fluxos institucionais de encaminhamento e à condução de atendimentos sensíveis às experiências traumáticas das vítimas.

Nesse ponto, a literatura feminista tem destacado que a revitimização institucional não se limita a práticas explícitas de descrédito ou culpabilização das vítimas, mas também se manifesta em formas mais sutis de negligência institucional, decorrentes da ausência de preparo adequado dos profissionais responsáveis pelo atendimento. A formação continuada aparece, assim, como instrumento fundamental para ampliar a capacidade institucional de reconhecer as múltiplas dimensões da violência de gênero, especialmente quando atravessadas por marcadores de raça, classe, sexualidade e território.

As medidas complementares propostas no âmbito da Ação 10 – como facilitação de mobilidade urbana para vítimas, descentralização territorial dos serviços e redução de barreiras burocráticas no acesso a políticas sociais – partem do reconhecimento de que o acesso efetivo à proteção estatal depende também de condições materiais concretas. Nesse sentido, políticas que facilitem deslocamento, acesso à moradia ou continuidade da trajetória escolar de filhos e filhas podem desempenhar papel importante na ruptura de ciclos de violência.

A promulgação da Lei Municipal nº 18.122/2024, que estabelece prioridade de matrícula escolar para mulheres vítimas de violência e seus dependentes, representa um exemplo de como algumas dessas recomendações já começaram a se traduzir em medidas concretas no âmbito da política pública municipal.

As boas práticas propostas pelo PUCAM/SP não devem ser compreendidas como solução definitiva para os problemas estruturais que atravessam o enfrentamento da violência de gênero. Como apontam as críticas da criminologia feminista, as próprias instituições estatais que buscam oferecer proteção às mulheres também participam da reprodução de hierarquias de gênero, raça e classe (Smart, 1994; Andrade, 1997).

No entanto, reconhecer essas limitações não implica abandonar a disputa pelos espaços institucionais de formulação de políticas públicas. Pelo contrário, a experiência analisada neste estudo sugere que intervenções voltadas à integração da rede de atendimento e à qualificação das práticas institucionais podem contribuir para reduzir formas específicas de violência institucional que afetam mulheres em situação de vulnerabilidade.

Nesse sentido, as boas práticas sistematizadas pelo PUCAM/SP devem ser compreendidas menos como um modelo fechado de política pública e mais como um

conjunto de diretrizes institucionais orientadas à redução da revitimização e ao fortalecimento das capacidades da rede de proteção, cuja adaptação a outros contextos territoriais exige consideração das especificidades locais.

Conclusão

O presente artigo teve como objetivo analisar o percurso de elaboração do Protocolo Unificado de Comunicação e Atendimento às Mulheres Vítimas de Violência no Município de São Paulo (PUCAM/SP), compreendendo-o como uma experiência situada de *advocacy* feminista e de produção de políticas públicas orientadas por epistemologias feministas e pela criminologia feminista. Assim, do ponto de vista metodológico, a pesquisa assume o estatuto de relato técnico de pesquisa, ancorado nos pressupostos dos saberes localizados e na criminologia feminista.

Embora o objetivo do estudo não seja testar hipóteses em sentido estrito, a análise parte de algumas proposições analíticas orientadoras. A primeira delas é que a fragmentação comunicacional entre os equipamentos da rede de proteção tende a aumentar a revitimização institucional e a reduzir o acesso efetivo das mulheres às medidas de proteção disponíveis. A segunda é que a ausência de fluxos padronizados de comunicação entre serviços contribui para a produção de trajetórias de peregrinação institucional, nas quais as mulheres são obrigadas a transitar por múltiplos equipamentos sem garantia de continuidade no atendimento. Por fim, parte-se da proposição de que a construção de protocolos integrados de atendimento pode atuar como estratégia institucional para reduzir essas discontinuidades e fortalecer a capacidade de resposta da rede de proteção.

O PUCAM/SP, enquanto objeto de pesquisa, buscou apresentar soluções para a fragmentação da rede de atendimento às mulheres vítimas de violência e a falta de comunicação efetiva e acessível sobre os serviços disponíveis. Esses problemas geram desinformação, dificultam o acesso aos direitos e contribuem para a revitimização, tornando o processo de busca por ajuda ainda mais doloroso e ineficiente. A ausência de protocolos unificados, a desarticulação entre os setores e a pouca capacitação de agentes públicos comprometem a qualidade do atendimento e a proteção das mulheres. Além disso, a comunicação institucional costuma ser técnica, burocrática e pouco

acolhedora, criando barreiras para que as vítimas compreendam seus direitos e saibam onde buscar apoio.

As estratégias de ação implementadas ao longo do projeto evidenciaram que os principais obstáculos ao enfrentamento da violência de gênero no âmbito municipal não decorrem, majoritariamente, da inexistência de políticas ou serviços, mas da ausência de integração entre eles, da baixa circulação de informações qualificadas e da insuficiente capacitação das equipes de atendimento. A pesquisa revelou que a falta de um canal centralizado de comunicação, a linguagem excessivamente técnica e a desarticulação entre os setores contribuem diretamente para a desinformação das mulheres, o desestímulo à busca por ajuda e a reprodução de práticas revitimadoras. Nesse sentido, o diagnóstico produzido reafirma a centralidade da comunicação institucional como dimensão constitutiva – e não acessória – das políticas de proteção.

A experiência analisada permite sustentar que a unificação da comunicação e do atendimento não deve ser compreendida como um mero expediente técnico-administrativo, mas como uma estratégia política de enfrentamento à racionalidade punitivista e à fragmentação histórica das respostas estatais à violência de gênero. Ao reposicionar a linguagem, o acesso à informação e a escuta como eixos centrais da política pública, o PUCAM/SP tensiona o modelo tradicional centrado quase exclusivamente na resposta penal e reafirma a importância de soluções intersetoriais, preventivas e orientadas pelos direitos humanos.

A integração entre comunicação e políticas públicas como base para um protocolo unificado de atendimento à violência de gênero, construído a partir de dados, escuta e articulação intersetorial, tem sido a aposta recente que mais ganha força no âmbito das ações políticas no campo. A inovação está em tratar a linguagem como política pública: não apenas como ferramenta de divulgação, mas como eixo estruturante da garantia e acesso aos direitos humanos, assegurando efetividade nos serviços de acolhimento às mulheres.

A prática articula escuta qualificada, levantamento de dados e mobilização de diversos setores – poder público, sociedade civil e usuárias – para propor um plano de boas práticas que inclui um protocolo unificado de comunicação e atendimento. O projeto cria pontes entre setores que tradicionalmente operam de forma isolada e reposiciona a linguagem como elemento central de acesso, acolhimento e proteção. Em

vez de reforçar apenas o discurso da denúncia, o PUCAM/SP aposta na construção de uma cidade que informa, integra e acolhe.

Notas

- ¹ Advogada na Rede Liberdade, pós-graduada em Direito Digital e Direito Constitucional pela PUC Minas, pós-graduanda em Direitos Humanos pela UNIFESP, pósgraduanda em Gestão Pública Pública Municipal pela UNESP, especialista em Impacto Social pelo Amani Institute. Atuou como coordenadora da Rede Feminista de Jurista (2017-2020) onde foi responsável pelas ações de advocacy do coletivo, como: campanha #SparaMulheres, #plaquinhanobusão, #carvanalsemassédio e tipificação de crimes sexuais.
- ² Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Direito na Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), na linha de pesquisa Direitos na Sociedade em Rede: atores, fatores e processos na mundialização. Bacharela em Direito pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Pesquisadora no Projeto de Pesquisa Corpos, Política e Autonomia (enCorpA). Extensionista no Projeto de extensão Livros que Livram - Remição pela leitura vinculado ao Observatório de Direitos Humanos da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM).
- ³ Doutora em Filosofia (PUCRS) com estágio doutoral na Universidade de Hamburgo (Alemanha). Pós-doutoranda em Direitos Humanos e Gênero pela UniRitter (Bolsista CAPES). Exerce a gerência de projetos na Terceiro Andar Assessoria Educacional, atuando na execução de capacitações e cursos para o Sistema de Justiça. É cofundadora do Coletivo Território em Justiça Social que realiza atividades de remição de pena e promoção de direitos humanos para mulheres pré egressas e egressas do sistema prisional. É uma das lideranças RiseUp no Brasil, atuando no projeto PUCAM-SP.
- ⁴ Segundo o Estudo Global sobre Femicídios que a ONU divulgou em dezembro de 2023 (UNODC Research - Gender related killings of women and girls (Femicide/Feminice)), em 2022 cerca de 48.800 mulheres e meninas foram assassinadas por seus companheiros ou membros da família em todo o mundo. Isso significa que mais de 133 mulheres e meninas foram assassinadas por dia por alguém de suas famílias, vítimas de feminicídio. Mesmo que a taxa de homicídios masculinos seja superior a de mulheres, a maior parte dessas mortes ocorre fora de casa e por motivos diversos, ao passo que mais de 55% das mulheres morrem em casa. Já segundo a 10ª edição da Pesquisa Nacional de Violência contra a Mulher (DataSenado/OMV), publicada em 2023, 30% das brasileiras entrevistadas já haviam sofrido violência doméstica ou familiar praticada por um homem, e quanto menor a renda, maior a chance dela já ter sido agredida em algum momento da vida. Contrastando ainda mais esse dado, tem-se entre as meninas e mulheres vitimadas por agressão em contexto doméstico e intrafamiliar uma prevalência de pessoas negras, que representam 58,2% das vítimas (Bueno; Cerqueira, 2024). Até julho de 2024, 584 feminicídios haviam sido contabilizados no Brasil, conforme o Mapa Nacional da Violência de Gênero - Instituto Avon. Em relação ao estado de São Paulo, a pesquisa DataSenado (2024) mostra que 30% das mulheres paulistanas declararam ter sofrido violência doméstica ou familiar provocada por um homem. O levantamento mostra que boa parte das vítimas de São Paulo, a exemplo do que ocorre no Brasil, vivencia a primeira agressão ainda muito jovem. Para 36%, a primeira ocorrência se deu quando tinham até 19 anos de idade (DataSenado, 2024). Ainda, segundo a pesquisa The Trans Murder Monitoring (TMM) (2021) o Brasil continua sendo, desde 2019, o país que mais mata pessoas trans no mundo.
- ⁵ A Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres foi concebida a partir do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM), elaborado com base na I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, realizada em 2004 pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres e pelo Conselho Nacional de Direitos da Mulher. Tem por 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. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/politicas-para-mulheres/arquivo/arquivos-diversos/sev/pacto/documentos/politica-nacional-enfrentamento-a-violencia-versao-final.pdf> Acesso em 25.01.2026.
- ⁶ Nos termos das temáticas elencadas no Dossiê “‘Antes que Aconteça’: promoção de acesso à justiça e prevenção da violência contra as mulheres”, a presente pesquisa aposta nas políticas e estratégias de prevenção da violência de gênero na América Latina; e dedica-se à análise de políticas e estratégias de prevenção à violência de gênero entre diferentes contextos e realidades.

- ⁷ Aqui, emprega-se a definição de Campos e Severi (2019, p. 964), segundo a qual “ a expressão *advocacy* é utilizada pelos movimentos feministas para se referir a um conjunto amplo e diversificado de ações políticas dos movimentos de mulheres com o objetivo de influenciar o debate público e incidir nos atores e instituições políticas, sociais e culturais de modo a gerar transformações políticas e institucionais na sociedade civil e no Estado, a partir de conteúdos e propostas específicas presentes nas agendas feministas”.
- ⁸ A categoria binária (homens e mulheres) é reflexo da binariedade, que representa uma concepção [preconceituosa] de que os corpos, se normais, terão seus gêneros definidos a partir de duas alternativas, sendo elas: macho/homem, fêmea/mulher (Butler, 2023).
- ⁹ Reis e Teixeira (2017) descrevem a heteronormatividade como “uma padronização de sexualidade que regula o modo como a sociedade contemporânea está organizada, em um padrão de normalidade heterossexual, impondo normas sobre o corpo e limitando suas performances” subjulgando qualquer sexualidade dissidente dessa norma.
- ¹⁰ Cisnormatividade refere-se a concepção a cisgenereidade é universal, e que há uma continuidade e persistência da identificação de gênero designada com base no sexo biológico ao longo da vida, julgada pela repetição das expectativas de performances de gênero associadas a homens e a mulheres. Dessa forma, as marcas corporais relacionadas ao ‘sexo biológico’ são tomadas como naturais e objetivas para definição de sexo-gênero, associando sexo à esfera biológica e gênero à cultural (Pontes; Silva, 2017).
- ¹¹ Decreto nº 1.972/1996 - Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial - Convenção Belém do Pará: Entende-se que a violência contra a mulher abrange a violência física, sexual e psicológica. a) ocorrida no âmbito da família ou unidade doméstica ou em qualquer relação interpessoal, quer o agressor compartilhe, tenha compartilhado ou não a sua residência, incluindo-se, entre outras turmas, o estupro, maus-tratos e abuso sexual; b) ocorrida na comunidade e cometida por qualquer pessoa, incluindo, entre outras formas, o estupro, abuso sexual, tortura, tráfico de mulheres, prostituição forçada, seqüestro e assédio sexual no local de trabalho, bem como em instituições educacionais, serviços de saúde ou qualquer outro local; e c) perpetrada ou tolerada pelo Estado ou seus agentes, onde quer que ocorra.
- Decreto nº 4.377/2002 - Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979 - CEDAW: a expressão "discriminação contra a mulher" significará toda a distinção, exclusão ou restrição baseada no sexo e que tenha por objeto ou resultado prejudicar ou anular o reconhecimento, gozo ou exercício pela mulher, independentemente de seu estado civil, com base na igualdade do homem e da mulher, dos direitos humanos e liberdades fundamentais nos campos político, econômico, social, cultural e civil ou em qualquer outro campo.
- Lei nº 11.340/2006 (Conhecida como Lei Maria da Penha): configura violência doméstica e familiar contra a mulher qualquer ação ou omissão baseada no gênero que lhe cause morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico e dano moral ou patrimonial
- ¹² Na Recomendação Geral N.º 28 do CEDAW (Obrigações fundamentais dos Estados Partes decorrentes do artigo 2 da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres) define-se sexo e gênero:
- Item 5. Embora a Convenção só se refira à discriminação com base no sexo, a leitura do artigo 1 em paralelo com o parágrafo f) do artigo 2, e o parágrafo a) do artigo 5 demonstra que a Convenção também se refere à discriminação contra as mulheres com base no gênero. O conceito de "sexo" refere-se aqui às diferenças biológicas entre os homens e as mulheres. O conceito de “gênero” remete para as identidades, funções e papéis das mulheres e dos homens, construídos socialmente, bem como para o significado social e cultural que a sociedade atribui a essas diferenças biológicas, dando lugar a relações hierárquicas entre mulheres e homens e a uma distribuição do poder e dos direitos que favorece os homens em detrimento das mulheres. O lugar que as mulheres e os homens ocupam na sociedade depende de fatores políticos, econômicos, culturais, sociais, religiosos, ideológicos e ambientais e pode mudar em função da cultura, da sociedade e da comunidade. A aplicabilidade da Convenção à discriminação com base no gênero torna-se clara na definição de discriminação contida no artigo 1. Essa definição afirma que qualquer distinção, exclusão ou restrição que tenha como efeito ou como objetivo comprometer ou destruir o reconhecimento, o gozo ou o exercício pelas mulheres dos direitos humanos e das liberdades fundamentais constitui um ato de discriminação, mesmo que tal ato não seja intencional. Daí se depreende que um tratamento idêntico ou neutro das mulheres e dos homens pode constituir uma discriminação contra as mulheres sempre que esse tratamento tiver como resultado ou efeito privá-las do exercício de um direito por não se ter levado em conta a pré-existência de desvantagens e de desigualdades que afetam as mulheres, por motivos de gênero.

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 (...). **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 8 ago. 2006, p. 1. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm. Acesso em: 3 jul. 2024.

BRASIL. **Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres**. Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres – Presidência da República, 2011. Disponível em: <https://assets-compromissoeatitude-ippg.sfo2.digitaloceanspaces.com/2012/08/Politica-Nacional.pdf>. Acesso em: 30.01.2026.

BUENO, Samira; CERQUEIRA, Daniel. (coord.). **Atlas da violência 2024**. Brasília: Ipea; FBSP, 2024.

BUTLER, Judith P. **Problemas de gênero: feminismo e subversão da identidade**. tradução de Renato Aguiar. 25ª ed.. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2023.

CAMPOS, Carmen Hein de; SEVERI, Fabiana Cristina. **Violência contra mulheres e a crítica jurídica feminista: breve análise da produção acadêmica brasileira**. Revista Direito e Práxis, [s. l.], v. 10, n. 2, p. 962–990, 2019.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA; CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Portaria Conjunta nº 6, de 25 de julho de 2025. **Dispõe sobre alterações no modelo do Formulário Nacional de Avaliação de Risco (Fonar) de que trata o anexo da Resolução Conjunta CNJ/CNMP nº 5/2020, que institui o Fonar no âmbito do Poder Judiciário e do Ministério Público, e dá outras providências**. Diário da Justiça Eletrônico – CNJ, Brasília, DF, 6 ago. 2025. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/6242>. Acesso em: 28 jan. 2026.

DAVIS, Angela. **Mulheres, raça e classe**. São Paulo: Boitempo, 2016.

DAVIS, Angela Y. **La libertad es una batalla constante: Ferguson, Palestina y los cimientos de un movimiento**. Madrid: Capitán Swing Libros, 2017.

DRAPER, Susana. **Libres y sin miedo: horizontes feministas para construir otros sentidos de justicia**. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Tinta Limón, 2024.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2023**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2023. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2023/07/anuario-2023.pdf>. Acesso em: 30.01.2026.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2024**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2024. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2024/07/anuario-2024.pdf>. Acesso em: 30.01.2026.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2025**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2025. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2025/07/anuario-2025.pdf> Acesso em: 30.01.2026.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Visível e Invisível: a Vitimização de Mulheres no Brasil**. 4ª edição. 2023. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2023/03/visiveleinvisivel-2023-relatorio.pdf>. Acesso em 12 de fevereiro de 2026.

GINDRI, Eduarda Toscani; BUDÓ, Marília de Nardin. **A função simbólica do direito penal e sua apropriação pelo movimento feminista no discurso de combate à violência contra a mulher**. Rev. direitos fundam. democ., v. 19, n. 19, p. 236-268, jan./jun. 2016.

GOMES, Camilla de Magalhães. **Constituição e feminismo entre gênero, raça e direito: das possibilidades de uma hermenêutica constitucional antiessencialista e decolonial**. *Revista História: Debates e Tendências*, Rev, Direito e práxis. v. 18, n. 3, p. 343-365, 2018.

GOSTINSKI, Aline. **Plano de boas práticas para a comunicação e atendimento às vítimas de violência de gênero no município de São Paulo - PUCAM-SP** [livro eletrônico] / Aline Gostinski ... [et al.] Fernanda Martins, Marília Moreira, Renata Guadagnin (Coord.). - 1. Ed. - São Paulo: Tirant lo Blanch, 2024. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1z26n8pNdfWe8_ZyfGNO_AwzZ6gupz6YN/view?usp=drive_link Acesso em: 12 out. 2025.

HARAWAY, Donna. **Saberes localizados: a questão da ciência para o feminismo e o privilégio da perspectiva parcial**. Cadernos Pagu, Campinas, SP, n. 5, p. 7-41, 2009. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/cadpagu/article/view/1773>. Acesso em: 2 ago. 2024.

HOOKS, bell. **Feminist Theory: from margin to center**. Cambridge: South and Press, 2000.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Estupro no Brasil, uma radiografia segundo os dados da Saúde**. 2014.

ITIKAWA, Luciana Fukimoto. **“Recalque espacial: violência contra a mulher em São Paulo”**. *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 31, n. 2, e83846, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1806-9584-2023v31n283846> Acesso em: 12 jul. 2024.

LARRAURI, Elena. **É neutro o Direito Penal? O mau-trato às mulheres no sistema penal**. Fascículos de Ciências Penais, n. 1. Porto Alegre. p.8-22, jan./fev./mar./1993.

LISBOA, Teresa Kleba; ZUCCO, Luciana Patrícia. **Os 15 anos da Lei Maria da Penha**. *Revista Estudos Feministas*, [S. l.], v. 30, n. 2, 2022. DOI: 10.1590/1806-9584-2022v30n286982. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/86982>. Acesso em: 4 jul. 2024.

MARTINS, Fernanda. **Feminismos criminológicos**. 1 ed. - São Paulo - Tirant lo Blanch, 2021.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher**. Belém do Pará, 9 jun. 1994. Disponível em: <http://www.oas.org/juridico/portuguese/treaties/a-61.htm>. Acesso em: 4 jul. 2023.

PONTES, Júlia Clara de; SILVA, Cristiane Gonçalves da. **Cisnormatividade e passabilidade: deslocamentos e diferenças nas narrativas de pessoas trans**. Revista Periódicos, v. 1, n. 8, 2017. **Os juristas e as políticas da justiça criminal** Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/revistaperiodicos/article/view/23211> Acesso em: 10 jul. 2024.

PRANDO, Camila Cardoso de Mello. **Quem tem medo da esfera pública?** Rev. Direito e Práx., Rio de Janeiro, V. 11, N. 4, 2020, p. 2188-2211.

PRANDO, Camila Cardoso de Mello; COSTA, Renata Cristina de Faria Gonçalves. **A EMERGÊNCIA DA VÍTIMA NA VIOLÊNCIA DOMÉSTICA: UMA ETNOGRAFIA SOBRE O SUJEITO, O CONFLITO E O GÊNERO**. Revista Brasileira de Ciências Criminais, [s. l.], v. 146, p. 57–90, 2020.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Secretaria Municipal da Fazenda. **Caderno do Orçamento 2025**. São Paulo: Prefeitura de São Paulo, 2025. Disponível em: <https://prefeitura.sp.gov.br/fazenda/w/contaspublicas/31610>. Acesso em: 7 mar. 2026.

REIS, Cristina R. da Silva; TEIXEIRA, Sara Angélica. **HETERONORMATIVIDADE: IMPLICAÇÕES PSICOSSOCIAIS PARA SUJEITOS NÃO-HETERONORMATIVOS**. Revista Brasileira de Ciências da Vida, v. 5, n. 3, 2017. Disponível em: <http://jornalold.faculdadecienciasdavidacom.br/index.php/RBCV/article/view/292/> Acesso em: 10 jul. 2024.

SEGATO, Rita Laura. *La guerra contra las mujeres*. Madrid: Traficantes de Sueños, 2012.

SMART, Carol. **La mujer dei discurso jurídico**. In: LARRAURI, Elena (Comp.) *Mujeres, Derecho Penal y Criminologia*. Madrid: Siglo Veintiuno, 1994. p. 167-90.

SOARES, Maria Helena Silva. **“Donna Haraway e a implosão do projeto moderno de ciência”**. Revista Estudos Feministas, Florianópolis, v. 32, n. 2, e93449, 2024.

UNITED NATIONS OFFICE on DRUGS and CRIME (UNODC); UNITED NATIONS ENTITY for GENDER EQUALITY and the EMPOWERMENT OF WOMEN (UN Women). **Femicides in 2023: Global estimates of intimate partner and family-member femicides**. Viena/Nova Iorque: UNODC & UN Women, 2024. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/briefs/Femicide_brief_2023.pdf Acesso em: 30.01.2026.