

## Entre a norma e a prática: implementação de políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres e reprodução de desigualdades

*Between norm and practice: implementation of policies to combat violence against women and the reproduction of inequalities*

*Entre la norma y la práctica: implementación de políticas para combatir la violencia contra las mujeres y la reproducción de desigualdades*

Natália Guimarães<sup>1</sup>

Universidade Federal de Pernambuco e SOS Corpo  
Instituto Feminista para a Democracia

Michelle Fernandez<sup>2</sup>

Universidade de Brasília

Submissão: 02/02/2026

Aceite: 09/03/2026

### Resumo

O artigo analisa como a implementação de políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres pode produzir e reproduzir desigualdades, apesar de seu objetivo formal de combatê-las, a partir de um estudo de caso da 1ª Delegacia Especializada de Atendimento às Mulheres (DEAM) de Pernambuco. Ancorado em uma perspectiva interseccional da desigualdade e nos estudos sobre implementação de políticas públicas, o trabalho parte do pressuposto de que as interações cotidianas entre usuárias e burocratas de nível de rua são centrais para compreender os efeitos materiais e simbólicos das políticas. Metodologicamente, o estudo se baseia em uma pesquisa qualitativa de caráter etnográfico, realizada entre maio e novembro de 2022, com observação direta do cotidiano do serviço, registro em diário de campo e análise das práticas dos agentes policiais responsáveis pelo primeiro atendimento às mulheres. Os resultados indicam que, no processo de implementação, são produzidas barreiras informais de acesso, critérios seletivos não previstos formalmente e tratamentos diferenciados às usuárias, fortemente atravessados por marcadores de raça, classe, gênero, sexualidade e território. Tais práticas afetam de maneira desproporcional

mulheres negras, pobres e em maior situação de vulnerabilidade, gerando tanto desigualdades materiais no acesso a direitos, serviços e proteções quanto desigualdades simbólicas, expressas em processos de culpabilização, suspeição moral e deslegitimação das demandas. O artigo conclui que a implementação da política constitui não apenas um espaço de operacionalização do Estado, mas também um locus ativo de reprodução interseccional das desigualdades.

**Palavras-chave:**

Violência contra as mulheres - Interseccionalidade - Burocracia de nível de rua - Implementação de políticas públicas - Desigualdades.

**Abstract**

The article analyzes how the implementation of public policies aimed at combating violence against women can produce and reproduce inequalities, despite their formal objective of addressing them, based on a case study of the 1st Specialized Police Station for Women's Assistance (DEAM) in Pernambuco. Grounded in an intersectional perspective on inequality and in studies on public policy implementation, the work assumes that everyday interactions between users and street-level bureaucrats are central to understanding the material and symbolic effects of policies. Methodologically, the study is based on a qualitative ethnographic research conducted between May and November 2022, including direct observation of the daily routine of the service, field diary records, and analysis of the practices of police officers responsible for the initial assistance provided to women. The results indicate that, during the implementation process, informal barriers to access are created, selective criteria not formally established are applied, and differentiated treatment is given to users, strongly shaped by markers such as race, class, gender, sexuality, and territory. These practices disproportionately affect Black women, poor women, and those in more vulnerable situations, generating both material inequalities in access to rights, services, and protections, and symbolic inequalities, expressed through processes of victim-blaming, moral suspicion, and the delegitimization of their claims. The article concludes that policy implementation constitutes not only a space for the operationalization of the State, but also an active locus for the intersectional reproduction of inequalities.

**Keywords:**

Violence against women - Intersectionality - Street-level bureaucracy - Public policy implementation - Inequalities.

**Resumen**

El artículo analiza cómo la implementación de políticas públicas dirigidas a enfrentar la violencia contra las mujeres puede producir y reproducir desigualdades, a pesar de su objetivo formal de combatirlas, a partir de un estudio de caso de la 1ª Comisaría Especializada de Atención a las Mujeres (DEAM) de Pernambuco. Basado en una perspectiva interseccional de la desigualdad y en los estudios sobre implementación de políticas públicas, el trabajo parte del supuesto de que las interacciones cotidianas entre usuarias y burócratas de nivel de calle son centrales para comprender los efectos materiales y simbólicos de las políticas. Metodológicamente, el estudio se fundamenta en una investigación cualitativa de carácter etnográfico, realizada entre mayo y noviembre de 2022, con observación directa de la rutina del servicio, registro en diario de campo y análisis de las prácticas de los agentes policiales responsables de la primera atención a las mujeres. Los resultados indican que, en el proceso de implementación, se

generan barreras informales de acceso, criterios selectivos no previstos formalmente y tratamientos diferenciados hacia las usuarias, fuertemente atravesados por marcadores de raza, clase, género, sexualidad y territorio. Estas prácticas afectan de manera desproporcionada a mujeres negras, pobres y en mayor situación de vulnerabilidad, generando tanto desigualdades materiales en el acceso a derechos, servicios y protecciones, como desigualdades simbólicas, expresadas en procesos de culpabilización, sospecha moral y deslegitimación de las demandas. El artículo concluye que la implementación de la política constituye no solo un espacio de operacionalización del Estado, sino también un locus activo de reproducción interseccional de las desigualdades.

#### **Palabras clave:**

Violencia contra las mujeres – Interseccionalidad – Burocracia de nivel de calle – Implementación de políticas públicas – Desigualdades.

#### **Sumário**

Introdução; Interseccionalidade, implementação e burocracia de nível de rua; Metodologia; Implementando desigualdades nas políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres; Considerações finais

#### **Introdução**

A partir dos anos 1970, a violência contra as mulheres passou a ser denunciada como um problema social e político, ou seja, como algo que não era natural e que requeria ação do Estado através de políticas públicas. Até então, a preservação da esfera privada em relação à intervenção estatal e mesmo às normas e aos valores majoritários na esfera pública significou a preservação de relações de autoridade que limitaram a autonomia das mulheres (Biroli e Miguel, 2014). Desde então, diversos avanços foram conquistados em decorrência da atuação dos movimentos feministas: Delegacias Especializadas de Atendimento às Mulheres (DEAMs), Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), casas-abrigo para mulheres ameaçadas de morte, centros de referência de atenção às mulheres, promulgação da Lei Maria da Penha (LMP) e da Lei do Feminicídio, entre outros.

Mesmo com a implementação de tais políticas, os índices de violência contra as mulheres permanecem altíssimos. De acordo com o Anuário Brasileiro de Segurança Pública, em 2024, todos os dias, ao menos quatro mulheres morreram vítimas de feminicídio no Brasil (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2025). O perfil das vítimas de feminicídio são: mulheres, negras (63,6%), jovens (de 18 a 44 anos, que representam 70,5% das vítimas), que são mortas dentro de casa (64,3%) por seus companheiros ou ex-companheiros (79,8%). Dados menos recentes revelam uma realidade ainda mais

alarmante. Entre 2009 e 2019, o total de mulheres negras vítimas de homicídios apresentou aumento de 2%, passando de 2.419 vítimas em 2009, para 2.468 em 2019. Enquanto isso, o número de mulheres não negras assassinadas caiu 26,9% no mesmo período, passando de 1.636 mulheres mortas em 2009 para 1.196 em 2019 (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2021).

O que há por trás desses dados? E, principalmente, qual a influência das políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres nesta realidade? Consciente da abrangência de tais questões e da impossibilidade de uma resposta única para elas, este artigo busca contribuir com elementos para se pensar como a implementação das políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres pode produzir e reproduzir desigualdades mesmo tendo como objetivo combatê-las. Também consciente da abrangência do que são as políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres, o estudo analisa a realidade da 1ª DEAM de Pernambuco para perseguir os objetivos delimitados.

De acordo com Pires (2019), as interações cotidianas das populações em situação de vulnerabilidade com os serviços prestados pelo Estado são cruciais pois, por um lado, podem originar recursos indispensáveis para minimizar os problemas associados às desigualdades sociais, oferecendo oportunidades de inserção e desenvolvimento humano; e, por outro, podem atuar no sentido contrário, contribuindo para a manutenção desses sujeitos em posições sociais subalternizadas. Sendo assim, esta pesquisa parte da compreensão de que é de fundamental importância reduzir as desigualdades sociais através da expansão e do fortalecimento de políticas públicas que atuem nesse sentido. De maneira mais aprofundada, ela busca colaborar para isso através da investigação sobre a produção e reprodução de desigualdades associadas à implementação de políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres sob uma perspectiva interseccional. Esse tipo de empreendimento pode ser facilitado pela articulação de dois campos de conhecimento: o primeiro referente a uma perspectiva interseccional da desigualdade social e o segundo relativo aos processos e atores envolvidos na implementação de políticas públicas.

Para alcançar o objetivo proposto, do ponto de vista metodológico, realizou-se um estudo qualitativo na 1ª DEAM de Pernambuco, situada na capital Recife, por meio de uma etnografia no referido serviço entre maio e dezembro de 2022. A etnografia é

composta por técnicas e procedimentos de coleta de dados associados a uma prática do trabalho de campo que supõe a imersão do/a pesquisador/a no contexto investigado e, portanto, uma convivência com o grupo social a ele relativo (Rocha e Eckert, 2008). Tal prática de pesquisa responde a uma demanda científica de produção de dados a partir de uma inter-relação entre pesquisador/a e sujeitos pesquisados que interagem no contexto, recorrendo, primordialmente, às técnicas de pesquisa da observação direta, conversas formais e informais, entrevistas não diretivas etc.

## **Interseccionalidade, implementação e burocracia de nível de rua**

Este artigo toma como base teórica dois campos do conhecimento: o primeiro referente a uma perspectiva interseccional da desigualdade social e o segundo relativo aos processos e atores envolvidos na implementação de políticas públicas, mais especificamente, a burocracia de nível de rua. Nesta sessão, discutiremos cada uma delas.

### **Desigualdades sociais sob uma perspectiva interseccional**

As análises interseccionais sobre o fenômeno da desigualdade social são fruto da ampliação da concepção tradicional de desigualdade social, isto é, do movimento de deixar de pensá-la em termos de desigualdade de oportunidades para pensá-la em termos de desigualdades de posições ou resultados. As compreensões multidimensionais da desigualdade chamam atenção para o fato de que a redução da desigualdade dificilmente será atingida apenas pelo aumento ou pela melhoria da distribuição de renda: diversas outras formas de desigualdades (e não somente a econômica) impõem barreiras que dificultam a ascensão, o desenvolvimento e a melhoria da qualidade de vida de segmentos socialmente vulneráveis e/ou tradicionalmente excluídos (Pires, 2019).

Complementam este quadro as contribuições provindas de pesquisas que mobilizam o conceito de interseccionalidade. Embora tenha sido cunhado por Crenshaw (1989), o termo faz referência às elaborações e proposições oriundas do feminismo negro de forma mais ampla. Interseccionalidade denota as várias maneiras pelas quais raça, gênero, classe e outras estruturas interagem para moldar as múltiplas dimensões das experiências que atravessam as mulheres negras (Akotirene, 2019). Dito de outro modo, a potenciação simultânea das disparidades de classe social, gênero, raça ou etnia,

sexualidade, território, geração etc. criam um complexo esquema de relações sociais, com discriminações múltiplas que se manifestam em desigualdades de autonomia, bem-estar e empoderamento, bem como no exercício de direitos e de oportunidades, em capacidades e tratamentos. A forma como as discriminações são expressas também se baseia nos estereótipos que hierarquizam e desqualificam determinados grupos sociais em razão dos marcadores sociais que os caracterizam. Tais estereótipos estão presentes em diversos âmbitos da vida social e, assim como a discriminação, permeiam as próprias instituições e são reproduzidos por elas (CEPAL, 2016).

A violência contra as mulheres é entendida e enfrentada pelo feminismo como uma das mais fortes expressões da dominação e opressão patriarcal sobre as mulheres. Do ponto de vista macrossocial, é possível sustentar que as relações sociais patriarcais, e as instituições por elas constituídas, admitem e legitimam a violência masculina, podendo ser entendidas, assim, como suas causas primárias. No entanto, uma vez acionado o mecanismo “legítimo” da violência, ele passaria a operar também como uma das fontes de dominação e de obtenção de maior poder sobre as mulheres por parte dos homens, tanto na reprodução do sistema de forma ampla quanto na produção da dominação no plano mais imediato das relações entre homens e mulheres (Portella e Ratton, 2015).

Angelim e Diniz (2009) afirmam que a perspectiva clássica sobre a violência se afirma em torno das definições de um projeto de Estado que detém o monopólio do exercício da violência legítima e do entendimento da violência enquanto resultante de conflitos e desorganizações sociais. Sendo assim, o uso político da violência equivale ao exercício de direitos políticos que qualificam determinado grupo social de maneira que ele possa enunciar a ilegitimidade do exercício da violência contra ele. Existe, portanto, uma relação de poder para que um ato seja considerado violento ou não, o que, por sua vez, representa a possibilidade de uso do aparelho de Estado para intervenção diante do exercício da violência.

O feminismo, ao colocar a violência contra as mulheres na agenda das políticas públicas, passou a reconhecer o papel central do Estado no enfrentamento à violência contra mulheres, consolidando uma aproximação com o campo da política institucional. Ao denunciar como social e sistêmico o que era antes percebido como isolado e individual, o processo de politização da violência contra as mulheres tornou necessário

estabilizar o grupo social *mulher* enquanto sujeito político. Isso engendrou um problema grave: ignorar as diferenças intragrupais no momento de demandar direitos e políticas, tratando todas as mulheres como se fossem homogêneas, descontextualizando identidades, diferenças e desigualdades como se estas fossem entidades fixas dotadas de uma visão única do que as distingue (Tosold, 2012).

Nesse sentido, mobilizar o conceito de interseccionalidade é especialmente útil para pensar a violência contra as mulheres. Através de um estudo de campo realizado em abrigos para mulheres em situação de violência na cidade de Los Angeles, Crenshaw (1991) constatou que, na maioria das vezes, a violência que faz as mulheres procurarem os abrigos é apenas a manifestação mais imediata e latente da subordinação experimentada por elas. De acordo com a autora, tais abrigos lidam não apenas com a violência infligida pelo agressor, mas também com outras formas de dominação multicamadas e rotineiras que comumente convergem nas vidas dessas mulheres, dificultando sua capacidade de criar alternativas às relações abusivas que as levaram aos abrigos. Muitas mulheres negras, por exemplo, são sobrecarregadas pela pobreza, pela responsabilização do cuidado com as crianças e pela falta de capacitação profissional.

Essa realidade, em grande parte consequência do gênero e da opressão de classe, são agravados pela empregabilidade racialmente discriminatória e pelas formas de moradia precárias frequentemente atribuídas às mulheres não-brancas. Outra dimensão que impacta nessa sobrecarga é o desemprego desproporcionalmente alto entre tais mulheres, fator que as coloca em situação de maior vulnerabilidade e dificulta sua saída da situação de violência (Crenshaw, 1991; Almeida e Pereira, 2012). Outro exemplo mobilizado por Crenshaw (1991) refere-se aos assistentes sociais que atendem mulheres vítimas de estupro e relatam que mulheres não-brancas apresentam demandas para além das relativas à situação de violência sexual em si. Isso faz com que estes profissionais precisem acessar uma série de outros recursos para dar conta dessas necessidades, o que, muitas vezes, os coloca em desacordo com as normas das instituições para as quais trabalham. Isso ocorre porque a forma como a atuação de tais instituições foi pensada, usualmente, tem referenciais brancos e de classe média. Tais referenciais ignoram que diferentes demandas requerem diferentes prioridades em termos de alocação de recursos. Consequentemente, essas normas dificultam a

capacidade dos assistentes de atender às necessidades das mulheres não-brancas e pobres.

As situações apresentadas pela autora evidenciam que, quando os esforços de enfrentamento à violência são empreendidos em nome da “mulher”, enquanto uma categoria homogênea, eles negligenciam o fato de que as mulheres negras têm menos probabilidade de ter suas necessidades atendidas do que as mulheres que são racialmente privilegiadas. Dito de outro modo, onde as estruturas de opressão raça, gênero, classe e outras convergem, as estratégias de intervenção baseadas unicamente nas experiências das mulheres que não compartilham a mesma classe ou raça terão alcance limitado para aquelas que, por causa destes marcadores sociais, enfrentam obstáculos diferentes. O destrinchamento por raça dos dados relativos aos feminicídios no Brasil vão ao encontro de tais argumentos.

Além de argumentar que, em geral, as políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres não consideram as opressões interseccionais experimentadas pelas mulheres negras, Crenshaw (1991) traz outros elementos basilares para esta discussão. O primeiro refere-se ao fato de que a população negra foi representada ao longo da história ocidental como patologicamente violenta; as narrativas e imagens que retratam de forma mais completa e complexa sua experiência foram invisibilizadas. Assim, buscando se proteger dos estereótipos aos quais foi submetida, muitas vezes, a comunidade negra suprimiu algumas questões do debate público em nome do antirracismo. Entretanto, os custos disso são reais: onde a informação sobre a violência contra as mulheres não está disponível, é improvável que a problemática seja abordada como uma questão séria. Em outras palavras, o fracasso em discutir a questão molda as percepções de quão grave é o problema. Então, embora não que se possa dizer que o tema da violência contra as mulheres seja amplamente tratado nas comunidades brancas, a questão racial acrescenta mais uma dimensão para pensá-lo em profundidade. As pessoas negras, em especial as mulheres, não raro, pesam a necessidade de reconhecer e resolver os problemas intracomunitários para evitar reforçar percepções públicas distorcidas contra os negros de forma geral. Nesse sentido, o verdadeiro terror experimentado diariamente por mulheres negras é rotineiramente escondido em uma tentativa de evitar estereótipos raciais (Crenshaw, 1991, 2002).

Outro elemento trazido pela autora refere-se à relutância das mulheres negras em chamar a polícia e/ou outras instituições públicas diante das situações de violência. Esta hesitação tem a ver com a falta de vontade geral entre as pessoas negras para submeter sua vida privada ao escrutínio e controle de uma força policial, que é frequentemente hostil com este segmento social. As queixas das mulheres negras sofrem estigmatizações pelos aparelhos do Estado. Nesse sentido, há uma ética comunitária generalizada contra a intervenção pública, produto do desejo de criar um mundo privado livre das intervenções violentas das instituições nas vidas das pessoas subordinadas racialmente (Crenshaw, 1991; Akotirene, 2019). A casa não seria simplesmente um “castelo do homem” no sentido patriarcal, mas também poderia funcionar como um refúgio seguro das indignidades que permeiam uma sociedade racista. No entanto, em muitos casos, este “refúgio seguro” não é uma realidade para as mulheres negras em situação de violência e esse tipo de ética pode, em alguma medida, limitar sua possibilidade de buscar ajuda.

Crenshaw (1991) argumenta ainda que a desvalorização das mulheres não-brancas está ligada à forma como estas são representadas nas imagens culturais das sociedades contemporâneas. Estudos de diversos campos cada vez mais reconhecem a centralidade das questões de representação na reprodução da hierarquia racial e de gênero. Nesse sentido, argumentam em favor de análises que incluam as formas como essas imagens são produzidas através de uma confluência de narrativas predominantes de raça e gênero e reconheçam o quão problemático são as representações racistas e sexistas que marginalizam mulheres não-brancas.

Assim, para pensar o caso brasileiro é fundamental trazer para o centro da análise o processo de colonização e suas implicações. Violações e apropriações massivas das mulheres negras (e indígenas) foram instrumento de guerra, de conquista e de assentamento colonial, o que as desumanizou através da perda dos status social e político fruto da escravidão. As mulheres não brancas foram historicamente objetificadas e submetidas a condições extremamente intensas e muitas vezes letais de trabalho. Esse processo contribuiu para a construção de um imaginário social que atribui às mulheres negras determinados estereótipos relacionados a supostos atributos intelectuais, morais, estéticos e sexuais. Nesse imaginário, elas são frequentemente associadas a características como grande força física, sujeira, malícia, promiscuidade e

hipersexualização, entre outras representações estigmatizantes. Tais estereótipos atravessam tanto o espaço público quanto o privado das relações sociais e influenciam as expectativas, percepções e práticas que estruturam as interações interpessoais, inclusive aquelas marcadas por situações de violência doméstica e familiar (Almeida e Pereira, 2012, p. 56).

Para Almeida e Pereira (2012), enquanto as mulheres brancas experienciam situações de violência por sua condição de gênero, as mulheres negras o fazem também por sua condição de raça, na medida em que a violência adquire sentido a partir de seus traços diacríticos. Importa ressaltar que a interseção de classe incide negativamente sobre as mulheres negras, deixando-as em maior dificuldade de romper com a situação de violência. Portanto, ainda que este tipo de fenômeno ocorra em todas as classes e grupos sociais, as mulheres em situação de privilégio têm mais possibilidades para lidar com ele.

Além disso, embora se possa dizer que o âmbito privado se configurou para todas as mulheres enquanto locus de confinamento e de responsabilização pelas tarefas domésticas, das quais os homens em geral se liberaram, foram somente as mulheres negras que acumularam a esta responsabilidade a responsabilidade pelo próprio sustento e de suas famílias através de trabalhos precários e de funções socialmente desvalorizadas (Almeida e Pereira, 2012; Davis, 2016; Collins, 2019). A entrada de mulheres brancas no mercado de trabalho se dá posteriormente e se diferencia fundamentalmente da experiência das mulheres negras. Isto porque as mulheres brancas e suas famílias tinham mais recursos para terceirizar o trabalho doméstico que, por sua vez, foi atribuído, majoritariamente, às mulheres negras.

Neste sentido, o trabalho remunerado, para grande parte das mulheres negras, não significou uma inserção na esfera pública, mas reforçou seu aprisionamento na dimensão privada. Este é um elemento central para compreender os sentidos da violência doméstica contra as mulheres negras. Almeida e Pereira (2012, p. 59) argumentam que a forma como o poder colonial se estruturou e continua a se manifestar está profundamente ancorada na violência constitutiva e naturalizada das relações privadas, particularmente naquelas estabelecidas com mulheres cuja alteridade é mais intensamente marcada e objetificada, como mulheres pretas, pardas e indígenas, entre

outras pertencentes a grupos socialmente minoritários dentro do conjunto mais amplo das mulheres.

Diante do exposto, evidencia-se que a discussão sobre quais diferenças importam não é um debate abstrato ou insignificante. Na verdade, esses conflitos são mais do que diferenças como tais, eles levantam questões críticas de poder. O problema não é “simplesmente” mulheres brancas dominarem o movimento antiviolação; o que subjaz à questão é que comumente são elas quem têm poder para determinar, seja através de recursos materiais ou retóricos, se as diferenças interseccionais serão incorporadas às políticas. Neste sentido, a luta pela incorporação dessas diferenças não é um conflito insignificante ou superficial sobre quem se senta à frente da mesa. No contexto da violência contra as mulheres, é uma questão de quem vai sobreviver e quem não vai (Crenshaw, 1991).

### **Implementação de políticas públicas, a burocracia de nível de rua e (re)produção de desigualdades**

Diante da complexidade das questões apresentadas, se pode dizer que o enfrentamento das desigualdades sociais requer mudanças não somente nas estruturas e normas formais, visando fortalecer os sistemas de promoção e proteção social com base em direitos, mas, também, na cultura e nas normas informais, tanto no nível dos grupos sociais quanto no das instituições, que naturalizam a discriminação e o privilégio de alguns grupos sociais. Nesse sentido, as abordagens interseccionais das desigualdades vêm contribuindo para evidenciar as dimensões de (re)produção histórica, processual e relacional do fenômeno, afastando-o do entendimento que se baseia apenas nos indicadores econômicos e incorporando a apreensão de sua constituição no cotidiano das pessoas (Pires, 2019).

Dentre as múltiplas interações que acontecem no dia a dia das sociedades modernas, há uma que tem despertado interesse especial de estudiosos da área de políticas públicas (Lipsky, 1980; Maynard-Moody e Musheno, 2003; Lotta, 2010). São as que ocorrem entre os cidadãos e os agentes encarregados de prover serviços públicos, denominados de burocratas de nível de rua (BNR). Assim, o segundo pilar sobre o qual este artigo se assenta é o campo de estudos sobre implementação de políticas públicas. Uma das etapas do ciclo de políticas públicas que tem como foco as operações, processos e atos ordinários que dão concretude e preenchem o cotidiano da atividade

governamental, materializando-a para os cidadãos. A pergunta que orienta tais análises é: por que há e quais são as diferenças entre os objetivos planejados e os resultados alcançados? Estas investigações se debruçam sobre os processos de concretização das políticas públicas, buscando compreender as decisões ali tomadas, as consequências dessas decisões e as relações estabelecidas para tanto (Lotta, 2019).

Ao olhar para o processo de implementação de políticas públicas se faz necessário observar os atores que as implementam. Se inicialmente a concepção predominante relativa à burocracia era aquela de tradição weberiana, com o passar do tempo e a conseqüente modernização do papel e da atuação do Estado, a dicotomia entre burocratas e políticos foi perdendo seus contornos. Esse fluxo abriu espaço para novos arranjos, funções e divisão de atribuições (Lotta et al., 2018). Dentre os novos modelos teóricos e pesquisas práticas sobre o papel dos burocratas, estão os estudos sobre BNR.

De acordo com Lipsky (1980), as políticas públicas são feitas pelos responsáveis por sua implementação. O autor afirma que as decisões dos burocratas, suas rotinas e as formas como lidam com as pressões e incertezas do dia a dia são o que de fato caracteriza as políticas públicas. Sendo assim, parte-se do suposto da centralidade exercida pelos burocratas que estão na ponta da política; aqueles que lidam diretamente com os beneficiários de uma determinada política, atuando como elo entre Estado e sociedade. Tais atores contam com substancial grau de discricionariedade para exercício de suas funções. São exemplos de BNR: os/as professores/as, policiais, agentes de saúde, educadores/as sociais etc.

De acordo com Lipsky (1980), a BNR protagoniza controvérsias políticas relevantes no que diz respeito à prestação de serviços públicos. Primeiramente porque a discussão sobre o alcance e os limites das políticas públicas é, na verdade, uma discussão sobre o alcance e os limites das funções desempenhadas pelos BNR. Isso porque tais agentes atuam como lócus da ação estatal, impactando consideravelmente na vida dos cidadãos: eles têm o poder de selecionar na prática quais cidadãos serão beneficiados ou sancionados pelas políticas, explicitar quais serviços públicos estão disponíveis para a população, além de prestar os serviços propriamente ditos ao público alvo das políticas.

Além disso, a entrega dos serviços pelos BNR à população se dá de forma imediata e pessoal, o que faz com que tenham de lidar diretamente com a reação do público às suas decisões, bem como com as implicações das mesmas. Ao dizer isto, Lipsky (1980) sugere que a sociedade reage às políticas públicas e problematiza que, para os cidadãos, uma coisa é ser tratado com indiferença e pouca empatia por profissionais com quem não lidam diretamente e, portanto, não conhecem suas demandas e necessidades específicas. Outra coisa é ser tratado de tal modo por aqueles com quem lidam diretamente e dos quais esperam, no mínimo, uma escuta atenciosa. Como consequência, a realidade de trabalho dos BNR dificilmente poderia estar mais distante do ideal da impessoalidade e de distanciamento esperado para o momento de tomada de decisão, conforme defendido por Weber (1947).

Lipsky (1980) também chama atenção para o fato de que os clientes dos BNR são clientes não-voluntários. Isto é, são indivíduos que acessam os serviços por não terem alternativa, uma vez que os serviços prestados pelas políticas públicas ou são monopolizados pelo Estado ou são muito caros para serem acessados pela maioria da população. Diante disso, os cidadãos dependem da ação dos BNR para acessarem os recursos e serviços. Para Maynard-Moody e Musheno (2000), isso faz da relação entre a população e tais burocratas desigual, ainda que marcada pela personalidade e proximidade.

Ao passo que têm de lidar diretamente com os usuários das políticas, os BNR também precisam adotar padrões e categorias sociais para identificar e alocar os cidadãos de maneira mais ou menos clara e, assim, atender suas demandas e viabilizar a execução da política. Essa categorização tem como consequência a alocação dos indivíduos a agrupamentos de clientes em políticas que recebem tratamentos específicos dependendo da categoria. Ou seja, mesmo que os cidadãos acessem os serviços enquanto pessoas individualizadas e portadoras de diferentes experiências, personalidades e necessidades, o atendimento deles pela burocracia requer a adoção, em alguma medida, de padrões unificados e indiferenciados. Portanto, a busca pelo equilíbrio entre um atendimento individualizado, sensível às especificidades dos cidadãos, por um lado, e um atendimento imparcial, fiel à aplicação das regras, por outro, representa uma questão central para os agentes implementadores de políticas públicas (Lipsky, 1980).

As condições de trabalho com as quais a BNR tem de lidar também influenciam no atendimento aos cidadãos. Segundo Lipsky (1980), as políticas são marcadas pela crônica inadequação de recursos públicos disponíveis para as tarefas a serem desempenhadas pelos BNR. Ao dizer isto, o autor sugere que a prestação de serviços públicos implica num imenso volume de trabalho sob a responsabilidade dos BNR, ao mesmo tempo que dispõe de uma quantidade limitada de recursos para dar conta dele. Essa situação confere um estado de pressão permanente à atuação desses profissionais. A escassez acarreta a necessidade de simplificações no exercício das tarefas e criação de rotinas, padrões, categorias etc. que permitam dar conta das mesmas.

Os processos de categorização e criação de estratégias para lidar com o cotidiano das políticas são altamente complexos e envolvem não apenas as regras formais das políticas, mas especialmente categorias sociais mais amplas, baseadas em estigmas, senso comum e desigualdades estruturais de raça, classe e gênero (Maynard-Moody e Musheno, 2003; Pires, 2019; Pires e Lotta, 2019). Como consequência, tais processos podem ter consequências materiais (em termos de acesso diferenciado a bens e serviços) e simbólicas (em termos dos efeitos sociais das categorias na produção ou reprodução de estigmas) para os cidadãos (Pires, 2019). Esse é o interesse central deste estudo.

Outro aspecto central para pensar a atuação dos BNR é o fato de que, em geral, os objetivos dos serviços públicos são vagos, conflitantes, ambíguos, representando horizontes desejáveis e não alvos fixos. Tais características refletem os conflitos experimentados no momento da formulação e que não foram superados, sendo levados para a etapa seguinte do ciclo das políticas públicas. Além disso, a falta de clareza dos objetivos das políticas tem a ver com a dificuldade de saber quais os instrumentos e mecanismos que funcionam na prática para lidar com o problema a ser enfrentado pela política em questão. Essa imprecisão na definição dos objetivos das políticas públicas dificulta a mensuração da atuação da BNR, levando as agências responsáveis pelas políticas a incorrerem em definições politizadas de performance. Isso é especialmente relevante ao se considerar que a maior parte das tarefas a serem realizadas pelos BNR diz respeito à prestação de serviços e à tomada de decisões – atividades extremamente difíceis de serem supervisionadas e submetidas ao escrutínio.

Além disso, o cotidiano de trabalho dos BNR é marcado por diversas situações imprevisíveis que exigem, no momento de contato com usuários, a tomada de importantes decisões sobre como executar as políticas públicas e, assim, impactar na vida dessas pessoas. Os burocratas tomam essas decisões utilizando sua discricionariedade na interação concreta com usuários (Fernandez e Guimarães, 2020). Assim, a atuação cotidiana dos burocratas de nível de rua é marcada, de forma constitutiva, pelo exercício da discricionariedade. Esse conceito ocupa lugar central nos estudos sobre implementação de políticas públicas, ao reconhecer que múltiplos atores tomam decisões ao longo do processo. Ao incorporar a decisão como elemento analítico, torna-se necessário compreender como essas escolhas são feitas na prática, o que confere à discricionariedade um papel fundamental para a análise da implementação das políticas públicas (Lotta, 2019, p. 26).

Segundo Lipsky (1980), o exercício da discricionariedade pelos BNR não significa que eles não estejam sujeitos a regras, regulamentos e diretrizes superiores ou às normas e práticas de seu grupo ocupacional. Ao contrário, as categorias de elegibilidade, a natureza das regras, os regulamentos e serviços são moldados por elites políticas são as principais margens para atuação desses burocratas. Em outras palavras, a discricionariedade é parte do acordo contratual entre aqueles dos quais a política depende. É a partir da possibilidade de atuar de forma discricionária que abre-se espaço para produzir e reproduzir desigualdades no processo de implementação de políticas públicas (Pires, 2019; Guimarães e Fernandez, 2025).

## Metodologia

Como o objetivo deste estudo era analisar a BNR da 1ª DEAM de Pernambuco, realizamos uma etnografia no referido serviço entre maio e novembro de 2022, frequentando-a duas ou três vezes por semana e acompanhando um plantão específico. Para tornar cognoscível a experiência de campo, registramos os achados em um Diário de Campo (DC). Segundo Cachado (2021), o principal domínio desse instrumento é constituir-se como espaço em que se registra a maioria dos materiais etnográficos, sendo a base documental central de muitas etnografias. Nele é possível encontrar, objetivamente, o modo como são construídas as intersubjetividades nos terrenos etnográficos. Para além disso, o diário de campo é um importante espaço para a

pesquisadora refletir sobre os dilemas éticos com os quais se depara, os cansaços e entusiasmos no campo. Enquanto espaço de reflexão, contém ainda a possibilidade de registrar avanços e recuos, o acesso a cada vez mais camadas de percepção sobre a realidade social em estudo.

Identificamos como BNR deste serviço os comissários de polícia, pois são eles quem primeiro atendem às mulheres. Eles foram nossos principais interlocutores e nosso primeiro desafio foi perceber que embora eles fossem burocratas, eles eram de um “tipo” diferente, eram da polícia. Assim como relata Lins (2014), nosso contato com policiais descortinou pretensas verdades, reforçou e anulou convicções e expandiu as questões colocadas para a pesquisa. O cotidiano da 1ª DEAM, seus procedimentos, o linguajar da polícia e a lógica por trás das práticas dos agentes nos desafiaram a interpretar os significados das ações dessa categoria cheia de significados negativos. Nesse sentido, participar ativamente do cenário cultural do universo pesquisado requereu aproximação, relação, interação e compromisso, pois não estávamos diante de um objeto de investigação inerte. Fazer isso tendo como sujeitos da análise policiais foi um grande desafio, pois por saberem que são avaliados negativamente por grande parte da sociedade, eles nutrem uma grande desconfiança em serem alvo de pesquisas.

Em consonância com Lins (2014), que alertou para o fato de que a distância moral e política entre ela e os policiais não era intransponível, tendo a maioria deles, durante a maior parte do tempo, facilitado seu trabalho e tendo sido solicita ante os seus questionamentos, podemos dizer o mesmo. Dos desafios éticos e políticos de analisar os BNR que são policiais, emergiram mais dúvidas que certezas e ficou evidente a complexidade, as nuances e as ambiguidades inerentes à humanidade desses agentes.

No primeiro dia de campo nos deparamos com uma questão ético-político-metodológica que nos acompanharia em todo o percurso da pesquisa: para analisar a (re) produção das desigualdades pelos BNR com relação à raça e à classe das mulheres que recorrem a 1ª DEAM, era necessário classificar tais mulheres com relação a estas categorias sociais.

De acordo com Rodrigues (2021), como as raças humanas inexistem biologicamente, não é possível delimitá-las exatamente, ou seja, esse processo de classificação é social. Segundo Almeida (2019), raça não é um termo fixo, seu sentido está inevitavelmente atrelado às circunstâncias históricas em que é utilizado. Por trás da raça

sempre há contingência, conflito, poder e decisão, de tal sorte que se trata de um conceito relacional e histórico que no caso brasileiro envolve o mito da democracia racial, a amplitude da miscigenação, o colorismo, e as diferentes formas de leitura racial que cada região do país tem (Rodrigues, 2021). Por não ter tido acesso a nenhum documento a partir do qual pudesse extrair a informação relativa à autodeclaração das mulheres usuárias do serviço e nem sempre conseguir ouvir suas respostas quando perguntadas sobre qual era sua cor, precisei realizar a heteroclassificação racial das usuárias da 1ª DEAM de Pernambuco.

Inserida nesse complexo emaranhado de fatores, classificamos as usuárias da 1ª DEAM em pretas, pardas e brancas, assim como faz o IBGE. Devido ao violento processo de colonização e às políticas de embranquecimento brasileiros, há uma grande variedade de tons de pele no Brasil e este ainda acaba sendo um dos principais critérios para a classificação racial dos sujeitos. Nesse sentido, classificar as mulheres pretas e as mulheres brancas foi mais simples; classificar as mulheres pardas, por sua vez, foi mais difícil. Embora a percepção da proximidade entre o grupo pardo e o grupo preto indique que as disparidades sociais são fundamentadas e reproduzidas essencialmente com base no atributo racial, pelo qual convencionou-se reunir nas análises sociológicas e no IBGE, a população preta e parda em uma única coletividade, a de negros/negras (Pereira, 2013), optamos por distinguir as mulheres pretas das pardas no DC. Com isso pretendíamos captar diferenças no tratamento dados a elas pelos BNR e também estabelecer um comparativo (sempre que possível) entre a minha classificação e a sua autodeclaração. Justificamos esta escolha ciente das imprecisões que possamos ter cometido e dos riscos advindos disso, mas pontuamos que buscamos fazê-lo da maneira mais ética possível, tendo como base a literatura na área e os aprendizados com o os movimentos negros.

Com relação à classe das mulheres, igualmente enfrentamos desafios no processo de classificação. O principal deles diz respeito à diversidade de conceitos de classe nas ciências sociais e as intensas disputas teóricas em torno deles – o que confere grande centralidade ao tema no referido campo disciplinar. Justificamos que diante dos objetivos desta pesquisa, tomamos como base o conceito de classe de Bourdieu (2013). De forma bastante resumida, para o autor as classes sociais são multidimensionais, sendo compostas pelos seguintes poderes sociais fundamentais: o capital econômico, em

suas diversas formas; o capital cultural ou informacional, também em suas diversas formas; e outras duas formas de capital que estão altamente correlacionadas, o capital social, que consiste de recursos baseados em contatos e participação em grupos e o capital simbólico que é a forma que os diferentes tipos de capital toma uma vez percebidos e reconhecidos como legítimos (Bourdieu, 2013).

Nesse sentido, classificamos grosseiramente as usuárias da 1ª DEAM em pobres, classe popular e classe média levando em consideração as dimensões propostas por Bourdieu. Reiteramos que não tivemos acesso a documentos que pudessem orientar a classificação de uma forma mais objetiva. Assim, levamos em conta para esse processo o local de moradia das mulheres (que era uma das primeiras perguntas feitas quando estas chegavam ao serviço), elementos como grau de escolaridade, profissão etc. a postura das mulheres ao procurarem o serviço, a forma de falar, de se vestir, se possuíam advogado ou não, o meio de transporte utilizado para ir e voltar do serviço, se tinham contatos na delegacia ou em outras políticas. Esse processo de classificação se baseou no que Bourdieu (2013) chamou de objetividade de primeira ordem, aquela registrada pela distribuição das propriedades materiais; e de objetividade de segunda ordem, aquela das classificações e das representações contrastantes que são produzidas pelos agentes na base de um conhecimento prático das distribuições tal como se manifestam nos estilos de vida. Mais uma vez, estamos cientes dos riscos e imprecisões subjacentes a esse proceder.

Para arcar com a responsabilidade de uma pesquisa qualitativa rigorosa metodologicamente, foram criadas categorias para analisar o conteúdo do DC. Esse processo teve como ponto de partida a leitura cuidadosa do DC e sua posterior indexação, isto é, escolha de temas baseada nas situações recorrentes, nas singulares e nas situações inesperadas que demonstraram ser significativas para os objetivos do trabalho. A partir de então foi feita uma análise do conteúdo do DC que, de acordo com Bardin (1977), pode ser definida como um conjunto de técnicas de análise das comunicações e funciona segundo procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, atuando como uma ferramenta para desvelar a informação contida nas mesmas. Em outras palavras, a técnica busca apurar descrições de conteúdo muito aproximativas e subjetivas, para pôr em evidência com algum grau de objetividade a natureza e as forças relativas dos estímulos a que o sujeito é submetido.

Como não há ninguém destacado especificamente para recepcionar as usuárias, ao chegarem na 1ª DEAM, as mulheres ficam por alguns instantes sem saber como proceder. Algumas se colocam diante da porta da “sala de BO” e pedem informações, outras, ao verem que os agentes estão em atendimento, aguardam sentadas na recepção, às vezes, se o comissário estiver livre ou entre um atendimento e outro ele próprio pergunta à usuária do que se trata. Essa forma aparentemente aleatória de funcionar contém em si a possibilidade de (re)produzir desigualdades como será visto mais adiante. Ao conseguirem estabelecer contato com o comissário, as usuárias passam por uma espécie de triagem informal feita pelos mesmos. Dizemos que é informal porque esse atendimento não gera protocolos, distribuição de senhas, preenchimento de formulários, nem nada do tipo. Os BNR só perguntam contra quem é a queixa e onde a mulher mora. Duas perguntas aparentemente simples, mas que por si só podem atuar como barreira de entrada das usuárias no serviço.

Ao perguntarem contra quem é a queixa, os comissários conseguem enquadrar ou não o caso na Lei Maria da Penha, já que a lei se destina aos casos de violência doméstica e familiar que por definição é qualquer ação ou omissão baseada no gênero que cause morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico e dano moral ou patrimonial à mulher. A lei especifica ainda que ela ocorre 1) no âmbito da unidade doméstica, compreendida como o espaço de convívio permanente de pessoas, com ou sem vínculo familiar, inclusive as esporadicamente agregadas; 2) no âmbito da família, compreendida como a comunidade formada por indivíduos que são ou se consideram aparentados, unidos por laços naturais, por afinidade ou por vontade expressa; ou 3) em qualquer relação íntima de afeto, na qual o agressor conviva ou tenha convivido com a ofendida, independentemente de coabitação. As relações enunciadas independem de orientação sexual. Portanto, ao responder que quer denunciar o marido, namorado, ex-marido, ex-namorado, pai, irmão, tio... a usuária é atendida, mas se ela responder que quer denunciar um vizinho, um desconhecido que fotografou suas partes íntimas na rua ou que a ameaçou de estupro através de redes sociais – exemplos retirados do DC – ela não é.

Ao perguntarem o local onde as mulheres moram, os BNR já interditam o atendimento de usuárias que não moram na capital Recife, mesmo que elas tenham vindo por conta da orientação de agentes policiais de outras delegacias. As usuárias que

passam pela triagem informal são orientadas a esperar ou são logo encaminhadas para a “sala de BO”, dependendo de como estiver o volume de atendimento no momento. Vale dizer que por se tratar da principal DEAM do estado, sendo a única 24 horas, ela tem um alto fluxo de usuárias e, conseqüentemente, de atendimentos e processos. A realização do BO é o primeiro passo formal do processo: a usuária narra os fatos, dá informações pessoais suas e do acusado, o comissário faz perguntas e sistematiza as informações em um sistema online, identifica o acusado também através do sistema e, ao final, e pede para a usuária preencher o Formulário Nacional de Avaliação de Risco. Um momento central desse procedimento é quando o BNR pergunta à usuária se ela quer representar criminalmente contra o acusado. Finalizado o BO, o comissário entrega uma cópia às escritas e orienta à usuária a aguardar na recepção até que seja chamada por uma das agentes para fazer a solicitação da MPU. Depois que a solicitação de MPU é feita, as mulheres são liberadas para irem embora.

### **Implementando desigualdades nas políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres**

A análise das categorias iniciais identificadas a partir do campo e sistematizadas no DC e o seu posterior agrupamento nas categorias intermediárias baseadas nos mecanismos associados às conseqüências potencialmente negativas do uso da discricionariedade propostos por Pires (2019) permitiu que fossem identificados efeitos não esperados do processo de implementação da 1ª DEAM de Pernambuco. Indo além do exame das falhas e insuficiências ocorridas nas dinâmicas da implementação, a análise verificou uma série de desdobramentos materiais e simbólicos da implementação da referida política para as mulheres não pertencentes aos grupos hegemônicos. Tais desdobramentos se apresentaram de forma intimamente interligada na experiência concreta da implementação do serviço.

As dimensões alocativa e distributiva foram percebidas a partir da identificação da criação de barreiras de acesso ou de critérios de seleção não previstos formalmente mas que incidem especialmente nas mulheres negras, pobres, lésbicas e transexuais. Do ponto de vista simbólico, foi possível verificar que os BNR da 1ª DEAM atuam categorizando as mulheres e as situações de violência nas quais estão envolvidas por meio da atribuição de status público às mesmas. Esse fluxo é fortemente influenciado

pelo patriarcado, pelo racismo e pelas desigualdades de classe e tem o potencial de manter situações sociais e causar estabilização de identidades públicas de modo que tais relações podem se tornar decisivas na constituição de um sentido de pertença e valor social, desempenhando um papel importante no ajustamento das estruturas mentais às estruturas sociais.

A análise da política em questão deixou evidente a dependência e a urgência que as mulheres em situação de violência, em especial as negras e pobres, têm do Estado e dos bens e serviços fornecidos por ele para o seu bem-estar. Nesse contexto, as assimetrias entre usuárias e BNR os transformam em juízes da pertinência das demandas feitas pelas usuárias. Devido à estrutura patriarcal na qual o serviço está inserido, o valor das mulheres também está em jogo nessa interação e isso ainda é afetado pelos marcadores de raça e classe das mesmas. Isso introduz às relações cotidianas entre BNR e usuárias um potencial de violência simbólica que se expressa na imposição às mulheres de uma definição sobre sua existência social e na interiorização de classificações frequentemente estigmatizantes.

Ao utilizar a sistematização feita por Pires (2019) dos três tipos de mecanismos associados às consequências potencialmente negativas do uso da discricionariedade como categorias intermediárias, enquadrei as categorias iniciais identificadas no campo e isso me permitiu chegar às afirmações acima. Resgato brevemente esse processo. Cada um dos mecanismos estabelece uma relação própria entre os comportamentos e as práticas ordinárias dos BNR e os efeitos materiais e simbólicos associados à perpetuação de desigualdades sociais. Eles são: 1) resistências e divergências entre as prescrições formais e a ação local; 2) classificações e julgamentos no acesso a bens e serviços públicos; e 3) regulação moral nas interações em torno da manutenção/exclusão do apoio público. O risco de reprodução de desigualdades do primeiro mecanismo se refere aos contextos em que as orientações institucionais apontam para maior inclusão, expansão do acesso ou focalização em grupos vulneráveis, mas a resistência dos agentes implementadores em colocar essas orientações em prática pode levar a déficit de atenção/ação, invisibilidade ou formas inadequadas de se abordarem públicos necessitados de apoio público. Quatro categorias iniciais foram agrupadas nele: “Representação/retratação criminal”, “Processamento do serviço”, “(Des)articulação da rede” e “Contatos e influência”.

Na categoria inicial “Representação/retratação criminal” foi possível constatar que os BNR influenciam na decisão das mulheres de representarem ou não contra os acusados através do tom da pergunta e da qualidade das explicações sobre o que é a representação. O mesmo ocorre com relação à retratação criminal. Tais processos são orientados pelo juízo que os comissários fazem das usuárias e das situações de violência nas quais estão envolvidas, o que, por sua vez, é influenciado pela raça e classe das mulheres. Isso leva a um cenário parecido com o existente antes da LMP, no qual muitas mulheres, em especial as negras e pobres, desistem de levar adiante o processo.

Ou seja, para atender às reivindicações feministas, a partir da LMP determinados tipos de crime se tornam automaticamente um inquérito criminal (como lesão corporal e estupro) como forma de evitar que, a partir da perspectiva da justiça restaurativa, se promova a conciliação entre as partes, sem garantir proteção às mulheres. Já nos crimes considerados de menor potencial ofensivo como calúnia, injúria e difamação, fica à critério da denunciante escolher se deseja representar criminalmente contra o acusado ou não. A LMP também inova com relação à retratação criminal, popularmente conhecida como “retirar a queixa”. Segundo a legislação, é necessário um procedimento próprio para a retratação da vítima nas ações penais públicas condicionadas, exigindo que a renúncia à representação seja manifestada em audiência perante o juiz, antes do recebimento da denúncia. Para a justiça, depois de oferecida a denúncia, a representação do ofendido será irretratável. Igualmente nos casos em que o crime é de maior potencial ofensivo.

No entanto, conforme dito em diálogos informais pelos BNR e confirmado pela minha observação, a maior parte das mulheres buscam a 1ª DEAM para denunciar crimes como injúria, calúnia, ameaças e difamação, de modo que cabe a elas decidirem se querem ou não representar criminalmente contra os acusados. Essa pergunta, em geral, é feita ao término do BO e, ao contrário de outras perguntas que são feitas de forma bastante protocolar, com base no sistema online, a questão da representação é perguntada de formas variadas para as usuárias: “se quiser representar criminalmente contra ele, a senhora volta aqui com duas testemunhas no dia marcado”, “a senhora quer que ele responda criminalmente ou acha que a protetiva vai dar conta?”, “como é, vai querer representar ou não?”, “vai representar contra ele não, né?”, “a senhora vai querer que ele responda na justiça?”, “a senhora quer que ele vá preso?”, “você só quer a

protetiva ou quer representar? É você quem sabe”. A variedade de modos de fazer a pergunta – alguns mais isentos, outros que já sugerem a resposta, outros mais ríspidos ou impacientes – repercute nas respostas das usuárias. Além disso, na maioria dos casos, apesar de ser uma questão técnica, os BNR não explicam às mulheres do que se trata a representação ou, quando o fazem, o fazem de forma insatisfatória (“vai querer que ele responda na justiça?” Ou “quer que ele vá preso?”). Devido à natureza deste estudo, não é possível estabelecer uma relação causal inequívoca entre o modo de perguntar e a resposta das mulheres, mas alguns comentários podem ser tecidos diante do fato de que a imensa maioria das mulheres usuárias optam por não representar. Ao perguntarem de forma que já induza a uma resposta negativa, os BNR podem estar tentando simplificar a rotina de trabalho da 1ª DEAM, encerrando ali mesmo o caso. A princípio isso atinge igualmente às mulheres. Os comissários podem também fazê-lo com base na sua interpretação do caso ou de falas da usuária ao longo da lavratura do BO e isso pode afetar especialmente às mulheres negras já que o imaginário social trata com naturalidade a violência sofrida por este grupo social, diante dos sucessos esforços do sistema racista para desumanizar a população negra (Neves, 2022).

Na categoria inicial “Processamento do serviço” foram identificadas diversas estratégias adotadas pelos BNR para darem conta do seu volume de trabalho como tirar o telefone do gancho, a criação da “triagem informal”, a autorização ou não da entrada de acompanhantes, BO’s com qualidade variável e o não encaminhamento para solicitação de MPU. As consequências de tais práticas são potencialmente danosas para as mulheres pobres e negras, pois para elas os custos de um mau atendimento são mais altos. Elas também estão mais suscetíveis a serem “barradas” de acessar o serviço já que pesam sobre elas os estereótipos que dão sustentação ideológica às desigualdades de raça, classe e gênero interseccionados. Na categoria inicial “(Des)articulação da rede” foi possível identificar uma articulação relativa da 1ª DEAM com o Centro de Referência Clarice Lispector e com o serviço de abrigo, no entanto, verificou-se uma completa desarticulação com outras políticas públicas do SUS e do SUAS, o que tem efeitos específicos para as mulheres usuárias de drogas, em situação de rua, com adoecimento mental e que são, majoritariamente, pobres e negras.

Na categoria inicial “Contatos e influência” pôde-se identificar que algumas usuárias foram atendidas prioritariamente por conhecerem alguém da 1ª DEAM, essas

usuárias quase sempre eram brancas e de classe média, o que deixa em desvantagem as mulheres não pertencentes aos grupos não hegemônicos. Os riscos associados ao segundo tipo de mecanismo se relacionam aos sistemas de classificação criados pelos agentes implementadores para operacionalizar seu trabalho. Tais sistemas permitem que os BNR criem padrões para diferenciar as usuárias e lhes designar as respostas cabíveis – prestação dos serviços, dedicação extra, dureza, negação etc. Esse processo de classificação mistura as categorias formais fornecidas pelos atos normativos que dão suporte à política pública, com julgamentos morais baseados em valores, estereótipos e pré concepções dominantes na sociedade. Três categorias iniciais foram agrupadas aqui: “Interpretações da LMP”, “Suspeita e culpabilização das usuárias” e “Espera/gestão do tempo”.

Na categoria inicial “Interpretações da LMP” foi possível verificar, e esse é um dos principais achados da pesquisa, que o manejo da LMP pelos BNR é o principal locus para ação discricionária de tais agentes. Influenciam na sua tomada de decisão elementos estruturais a partir dos quais eles fazem seus julgamentos sobre quais casos e quais mulheres merecem mais ou menos atenção, deferência e solicitude. As diferenças nos tratamentos têm efeitos simbólicos e materiais e afetam de maneira específica às mulheres negras e pobres a quem são atribuídos estereótipos que dificultam que sejam vistas como vítimas de verdade. Nesta categoria foi possível identificar e discutir quatro tipos de fatos-crime pelos quais as mulheres buscam o serviço. Isso revelou as especificidades e complexidades das violências sofridas pelas mulheres negras e pobres e a sua desproteção diante de interpretações limitadas da LMP pelos BNR. Na categoria inicial “Suspeita e culpabilização das usuárias” foi possível constatar o argumento apresentado pela criminologia feminista segundo o qual as mulheres são submetidas à hermenêutica da suspeita, precisando provar que não são elas as culpadas pelas violências sofridas a partir da sua vida e seu comportamento pregressos. A análise verificou que esse padrão, embora atinja a todas as mulheres, é influenciado pelos estereótipos e valores difundidos pelo racismo e pelas desigualdades de classe e pela interseção entre eles.

Na categoria inicial “Espera/gestão do tempo” se constatou que, embora um dos recursos escassos da política em análise seja o tempo dos BNR diante do seu volume de trabalho, a gestão do tempo de quem espera mais ou menos é feita com base em

juízos morais. Essa classificação, mais uma vez, é atravessada pelos marcadores de raça e classe e pela sua intersecção. Isso tem consequências materiais e simbólicas para as usuárias, uma vez que saber esperar se torna um valor e que o tempo de espera pode levar à desistência de acessar o serviço.

O terceiro tipo de mecanismo se refere à ideia de que ser um beneficiário de uma política pública traz consequências aos sujeitos para além do serviço/benefício concedido. Ou seja, serviços prestados aos cidadãos comumente são acompanhados da expectativa de contrapartidas comportamentais, de modo que ser beneficiário, na prática, pressupõe formas “certas” de ser e agir. Essa regulação moral de condutas pode ser exercida tanto pelos agentes de implementação sobre os usuários quanto por estes mesmos ou suas comunidades. O controle das identidades é uma das consequências simbólicas que atingem os usuários na implementação. Nesta categoria intermediária foram agrupadas as categorias iniciais “Postura das usuárias”, “Instrumentos”, “Relação com acusados” e “Maternidade e crianças”.

Na categoria inicial “Postura das usuárias” foram identificadas diferenças de postura entre as usuárias ao chegarem para serem atendidas na 1ª DEAM, na forma de se portarem enquanto estão no serviço e no modo como falam da violência sofrida. Embora de forma sutil, pôde-se identificar que essas diferenças têm a ver com os valores introjetados na sociedade pelas estruturas sociais patriarcais, racistas e classistas e pela intersecção entre elas.

A análise da categoria inicial “Instrumentos” identificou que os mesmos constroem mulheres de diversas formas e isso tem consequências simbólicas para as usuárias na medida que influencia a percepção que têm de si próprias. Identificou também – e esse é outro achado central da pesquisa – a eficácia do racismo brasileiro em influenciar na percepção que as mulheres negras têm de si (negação da negritude, baixa estima, pouca autonomia em relação à forma como se identificam racialmente) e a dificuldade das mulheres brancas em se reconhecerem como tal. Também foram expostos os conflitos entre a hetero e autodeclaração e a posição de poder dos BNR em conduzir esse processo.

Na categoria inicial “Relação com acusados” foram identificados tratamentos diferentes dispensados aos homens envolvidos em ocorrência (majoritariamente negros e pobres) e os que iam se informar sobre seus processos ou querendo denunciar as

mulheres (com raça e classe diversos). Os efeitos simbólicos das interações entre os BNR e tais homens foram escrutinados levando em consideração os seus impactos para as usuárias e para a própria legitimidade social do serviço. Além disso, ficou demonstrada a discricionariedade dos BNR em administrarem o tempo de espera dos detidos e as constantes negociações entre a PM e a polícia civil, que ora são mais tensas, ora mais tranquilas. Finalmente, na categoria inicial “Maternidade e crianças” se constatou a necessidade de muitas mulheres em levar as crianças para o serviço, em especial as negras e pobres, as principais responsáveis pelo trabalho reprodutivo. Ficaram evidentes a falta de estrutura da 1ª DEAM para receber tais crianças e o incômodo dos BNR diante da presença das mesmas, o que, comumente, levava tais agentes a regularem o comportamento das usuárias mães, o que tem efeitos simbólicos com relação à estima e à percepção que estas mulheres têm de si.

A discussão realizada demonstra que apesar da 1ª DEAM ter como objetivo reduzir a violência contra as mulheres (que é uma das principais expressões da desigualdade de gênero), ela reproduz desigualdades sociais de raça, classe e gênero de maneira interseccionada em suas operações do dia a dia. Como resultado, é possível corroborar com a literatura de políticas públicas segundo a qual a implementação é não apenas um local para a visualização das desigualdades existentes, mas também um ambiente em que as desigualdades sociais são reproduzidas, apesar de as intenções originais da política pública serem o contrário.

A literatura recente destaca que os processos de categorização e de construção de estratégias cotidianas na implementação de políticas públicas são altamente complexos, pois envolvem não apenas regras formais, mas também categorias sociais mais amplas, marcadas por estigmas, senso comum e desigualdades estruturais de raça, classe e gênero (Maynard-Moody e Musheno, 2003; Pires e Lotta, 2019). Esses processos produzem efeitos materiais, ao gerar acessos diferenciados a bens e serviços, e efeitos simbólicos, ao reforçar ou reproduzir estigmas sociais (Pires, 2019). Esse quadro é agravado pelo fato de que os objetivos das políticas públicas são frequentemente vagos, ambíguos ou conflitantes, refletindo disputas não resolvidas na formulação e dificuldades em definir instrumentos eficazes para enfrentar os problemas públicos. A imprecisão dos objetivos dificulta a mensuração da atuação dos burocratas de nível de rua (BNR) e favorece definições politizadas de desempenho, especialmente

porque suas atividades centrais, prestação de serviços e tomada de decisão, são de difícil supervisão e controle institucional.

Diante dos resultados apresentados, fica evidente que tirar leis e decisões do papel e colocá-las em prática é um processo mais complexo do que pode parecer à primeira vista. Os avanços nos estudos sobre implementação expuseram a dimensão dos níveis de incerteza no atingimento de objetivos pretendidos por uma determinada política e demonstraram a possibilidade de emergirem efeitos não pretendidos do processo de implementação. O exemplo a seguir retirado do Diário de Campo (DC) demonstra isso:

Era noite, a DEAM estava vazia e uma mulher negra recém-saída do atendimento volta ao serviço, entra na sala das escrivãs e diz preocupada:

- Tem um homem batendo numa mulher aqui na praça! Chute, empurrão, tudo. Não é flagrante, não?!

- Vou pedir aos meninos [comissários] para darem uma olhada - responde uma agente.

Um comissário aparece e vai até o lado de fora da delegacia:

- São dois moradores de rua - ele diz resignado e não intervém.

Exatos dez minutos depois chegam duas mulheres brancas de classe média e são atendidas. Do lado de fora, a mulher que avisou da situação grita: "ele vai matar ela, moço!", se referindo à agressão que acontecia na praça. O comissário prossegue o atendimento às duas. (DC, 18.07.22).

Mobilizá-lo tem como intenção mostrar que a forma de operacionalização do serviço por parte do agente policial não levou em conta as consequências da sua omissão para uma mulher que não se encaixa no perfil de público que quem criou DEAMs imaginava que recorreria a ela. Neste caso, uma mulher em situação de rua e que, portanto, tem outras tantas vulnerabilidades sociais. Na ocasião, uma política pública de enfrentamento à violência contra as mulheres, ao adotar uma perspectiva particular, não cumpriu sua função primordial que é tirar as mulheres da situação de violência, do risco eminente.

Ao marginalizar as necessidades de uma mulher em situação de rua, o serviço produziu outras formas de desigualdade para além da desigualdade de gênero à qual ela estava submetida no momento em que sofria a violência diante de uma delegacia especializada. O caso ilustra um processo recorrente de subalternização, através do qual sujeitos individuais ou coletivos são colocados em posições marginais em função de suas características e da intersecção entre elas. Ele desvela ainda processos pelos quais

desigualdades sociais já existentes são efetivamente reproduzidas por meio da acumulação de desvantagens ao longo das trajetórias desses sujeitos, impactando suas possibilidades de destino<sup>3</sup>.

Nesse sentido, Pires e Lotta (2019) questionam a concepção tradicional segundo a qual a desigualdade social é tratada pela literatura especializada como uma consequência da implementação, isto é, a desigualdade seria um entre os muitos resultados e impactos associados à tomada de decisão característica dos processos de implementação. Para os autores, essa concepção é muito restrita e acaba levando à inobservância de que as desigualdades são também elemento constitutivo dos processos de implementação, estando presentes nas interações que os permeiam, como demonstra a situação acima.

Além de não considerar a desigualdade como algo que pode estar enraizado no próprio processo de implementação, seja como uma pré-condição ou como um elemento constitutivo para os encontros entre os trabalhadores e o público a que eles deveriam servir, as abordagens tradicionais não dão conta de explicar a variação entre indivíduos ou grupos de trabalhadores numa mesma unidade organizacional, ou entre unidades que realizam serviços parecidos em uma mesma região ou país. Se o tratamento desigual resulta dos usos da discricionariedade, que, por sua vez, são respostas ao ambiente e às condições de trabalho, como é possível explicar os diferentes usos da discricionariedade pelos servidores públicos que trabalham em ambientes e condições semelhantes? (Pires e Lotta, 2019).

Portanto, apesar das contribuições inestimáveis dos estudos tradicionais sobre BNR, elas não reconheceram plenamente tais agentes como sujeitos socialmente situados. E é justamente isso que as análises alternativas buscam fazer. Este estudo se baseia nelas e dialoga estreitamente com abordagens sociológicas, na medida em que pretende analisar a implementação de políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres sob uma perspectiva interseccional. Isto é, levando em consideração como o entrecruzamento das desigualdades estruturais de raça, classe e gênero se manifesta na interação entre os BNR e as usuárias da 1ª DEAM de Pernambuco. Para isso nos debruçamos sobre os processos que dão concretude cotidiana ao Estado na lida com grupos vulneráveis e sobre a possível contribuição desses processos para a reprodução de desigualdades.

Aqui nos importam, especialmente, os efeitos não esperados da implementação, a fim de identificar os processos e mecanismos que causam os efeitos colaterais e/ou perversos, indo além do exame das falhas e insuficiências ocorridas nas dinâmicas da implementação que respondem pelos resultados frustrados. Um tipo de efeito não pretendido central para esta análise é o efeito social da implementação e diz respeito ao conjunto de repercussões que o envolvimento com uma política pública pode gerar sobre a posição, a trajetória e a identificação social de um sujeito (Pires, 2019). Ele tem caráter decisivo na constituição de um sentido de lugar social para os cidadãos, pois essas relações têm desdobramentos tanto materiais quanto simbólicos para uma leitura que os usuários fazem sobre sua localização no espaço social (Pires, 2019).

Segundo Pires (2019), ainda que na prática esses desdobramentos materiais e simbólicos se apresentem de forma intimamente interligada, sua separação para fins analíticos é útil. A dimensão material pode ser pensada a partir de uma lógica alocativa e distributiva: de acordo com a implementação de uma determinada política, podem emergir barreiras de acesso ou critérios de seleção não previstos formalmente, mas que incidem justo nos segmentos sociais mais precarizados. Em sociedades muito desiguais, esses processos podem promover uma acumulação de desvantagens com a soma das desigualdades prévias àquelas fruto do processo de implementação. Isso tem o potencial de gerar déficit de atenção, cobertura e cuidado para grupos populacionais específicos, como negros, mulheres, jovens, pobres, entre outros (Guimarães e Fernandez, 2025).

Já a dimensão simbólica parte do reconhecimento do Estado como esfera de produção de categorias e definições daquilo que é oficial, legal ou tolerado (Bourdieu, 2014). As organizações públicas que implementam as políticas e atuam basicamente no “processamento” de pessoas por meio da atribuição de status público às mesmas. Esse fluxo pode causar deslocamento ou estabilização de situações sociais e identidades públicas de modo que tais relações podem se tornar decisivas na constituição de um sentido de pertença e valor social. Nesse sentido, a interação com a política pública passa a desempenhar um papel importante no ajustamento das estruturas mentais às estruturas sociais.

Conforme discutido anteriormente, os usuários das políticas públicas dependem, e muitas vezes com urgência, dos bens e serviços fornecidos pelo governo para o seu bem-estar. As políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres, por

exemplo, ilustram isso perfeitamente. Em contextos de dependência do usuário em relação ao serviço e de assimetrias entre ele e o agente estatal, os agentes transformam-se em juizes da pertinência e do valor das demandas feitas pelos usuários (Pires, 2019; Guimarães e Fernandez, 2025), e. Isso introduz às suas relações cotidianas um potencial de violência simbólica que pode se expressar na imposição aos indivíduos de uma definição sobre sua existência social e na interiorização de classificações frequentemente estigmatizantes (por exemplo, a mulher que apanhava porque gostava, a ideia de mulheres negras enquanto hipersexualizadas, a mulher que foi estuprada porque bebeu demais).

A discussão realizada é fundamental para se pensar implementação das políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres, haja vista que, embora tenha havido avanços no reconhecimento da desigualdade de gênero como um problema a ser enfrentado pelo Estado por meio das políticas públicas, a realidade demonstra dados absolutamente discrepantes entre a forma como tais políticas atendem mulheres negras e mulheres brancas, o que não pode ser pensando sem levar a questão da classe em consideração.

Conforme as feministas negras argumentam, onde as estruturas sociais de raça, gênero e classe convergem, as políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres baseadas unicamente nas experiências das mulheres que não compartilham a mesma classe ou raça terão alcance limitado para aquelas que, por causa destes marcadores sociais, enfrentam obstáculos diferentes (Crenshaw, 1991; Davis, 2016; Collins, 2018; Akotirene, 2019). Nesse sentido, Almeida (2019) afirma que as instituições. e aqui estou considerando as políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres como tais. são apenas a materialização de uma estrutura social que tem o racismo como um de seus componentes fundamentais. Portanto, se há instituições cujo funcionamento privilegia determinados grupos raciais, é porque o racismo é parte da ordem social, não é algo criado pela instituição, mas é por ela reproduzido. Cabe ressaltar que a estrutura social é constituída, não só pelos conflitos raciais, mas também de classe e de gênero, o que significa que as instituições também podem atuar de maneira conflituosa, posicionando-se dentro do conflito.

## Considerações finais

Este artigo parte do argumento central de que a implementação das políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres não é um processo neutro nem linear, mas profundamente atravessado por desigualdades estruturais de raça, classe e gênero que se manifestam no cotidiano da ação estatal. A partir da análise empírica da atuação da 1ª Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher (DEAM) de Pernambuco, o estudo demonstra que, mesmo em políticas sustentadas por marcos legais progressistas, como a Lei Maria da Penha, as interações entre burocratas de nível de rua e usuárias produzem acessos diferenciados, atendimentos desiguais e desfechos seletivos. Assim, a política pública não apenas responde às desigualdades sociais existentes, mas atua como um espaço ativo de sua reprodução, gerando efeitos materiais e simbólicos particularmente gravosos para mulheres negras, pobres, lésbicas, transexuais e em situações de maior vulnerabilidade social.

Ao articular a literatura sobre burocracia de nível de rua com uma abordagem interseccional, o artigo contribui para aprofundar a compreensão dos mecanismos pelos quais a discricionariedade estatal opera no nível micro da implementação. A pesquisa evidencia que práticas aparentemente rotineiras, como triagens informais, interpretações restritivas da legislação, julgamentos morais sobre a conduta das usuárias e a gestão cotidiana do tempo e da escassez, produzem barreiras de acesso não previstas formalmente. Esses processos de categorização, ancorados em estigmas, senso comum e valores socialmente compartilhados, reforçam hierarquias sociais e ampliam desigualdades no interior da própria política pública, corroborando achados da literatura que destacam os efeitos simbólicos e materiais das decisões discricionárias dos burocratas.

Os resultados também reforçam a necessidade de compreender os burocratas de nível de rua como atores socialmente situados, cujas decisões são moldadas tanto por constrangimentos organizacionais, como sobrecarga de trabalho, escassez de recursos e fragilidade da articulação intersetorial, quanto por estruturas simbólicas mais amplas, como o patriarcado, o racismo e as desigualdades de classe. A etnografia mostra que, mesmo em serviços especializados e historicamente vinculados às lutas feministas, a ausência de diretrizes claras e de mecanismos consistentes de formação e supervisão favorece usos discricionários que podem resultar em exclusões seletivas e em formas

sutis de violência institucional. Nesse sentido, a desigualdade não aparece apenas como um resultado indesejado da implementação, mas como um elemento constitutivo das interações que dão concretude cotidiana à ação estatal.

Por fim, o estudo traz implicações relevantes tanto para o debate acadêmico quanto para o desenho e a gestão de políticas públicas. Do ponto de vista analítico, reforça a importância de incorporar perspectivas interseccionais aos estudos de implementação, permitindo captar como múltiplas opressões se entrelaçam na produção de efeitos desiguais das políticas. Do ponto de vista institucional, os achados indicam que o enfrentamento à violência contra as mulheres exige mais do que marcos legais robustos: requer investimentos contínuos em formação da burocracia, melhoria das condições de trabalho, fortalecimento da supervisão e da responsabilização, além de maior integração entre as políticas de segurança, saúde e assistência social. Sem esses esforços, persiste o risco de que políticas concebidas para proteger mulheres acabem, paradoxalmente, reproduzindo as desigualdades que pretendem combater.

## Notas

- <sup>1</sup> Doutora e mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco. É pesquisadora e educadora no SOS Corpo – Instituto Feminista para a Democracia.
- <sup>2</sup> Doutora e mestre em Ciência Política pela Universidade de Salamanca e graduada em Ciência Política pela Universidade de Brasília. Foi pesquisadora visitante na Universidade Autônoma de Barcelona, na Universidade de Oxford e na Universidade de Manchester. É professora e pesquisadora no Instituto de Ciência Política da UnB. É professora colaboradora na Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Coordena o Núcleo de Estudos sobre Estado, Burocracia e Políticas de Saúde (NEPOS/LAPCIPP/UnB). Colabora como pesquisadora no NEB/FGV.
- <sup>3</sup> De acordo com Fassin (2013), o trabalho do etnógrafo envolve uma constante tensão entre a “duplicidade” e a “cumplicidade” – de um lado, é preciso ganhar a confiança dos sujeitos analisados, visando acessar suas opiniões e compreensões, de outro, está o risco de se tornar cúmplice dos seus interlocutores. Neste cabo de guerra metodológico e pessoal, pesquisadores oscilariam entre uma postura mais neutra ou mais intervencionista e, em se tratando de etnografias envolvendo policiais, a segunda opção é bastante perigosa, pois o risco de ser cúmplice ou fazer vista grossa diante de posturas moralmente condenáveis é grande. O referido autor diz ter assumido a postura mais neutra que lhe foi possível em seu campo, opção pela qual também optamos, com o objetivo de não influenciar no modus operandi que visávamos compreender. Mas ao agir assim foi, a pesquisadora que esteve em campo se sentiu algumas vezes sendo cúmplice de posturas das quais discordamos, tendo essa situação sido o exemplo limite. Cerca de meia hora após o ocorrido, a pesquisadora foi embora e não havia mais ninguém na praça em frente à delegacia. A mesma voltou para casa bastante abalada com o ocorrido.

## Referências

- AKOTIRENE, Carla. **Interseccionalidade**. São Paulo: Pólen, 2019.
- ALMEIDA, Silvio Luiz de. **Racismo estrutural**. São Paulo: Pólen, 2019.
- ALMEIDA, Tânia Mara Campos de; PEREIRA, Bruna Cristina Jaquetto. Violência doméstica e familiar contra mulheres pretas e pardas no Brasil: reflexões pela ótica dos estudos feministas latino-americanos. **Crítica e Sociedade**, Uberlândia, v. 2, n. 2, p. 42-63, dez. 2012.
- ANGELIM, Fabio Pereira; DINIZ, Gláucia Ribeiro Starling. O pessoal torna-se político: o papel do Estado no monitoramento da violência contra as mulheres. **Psicologia Política**, São Paulo, v. 18, n. 9, p. 259-274, 01 jul. 2009.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70 Ltda., 1977.
- BIROLI, Flávia; MIGUEL, Luis Felipe. **Feminismo e Política**. São Paulo: Boitempo, 2014.
- BOURDIEU, Pierre. Capital simbólico e classes sociais. **Journal Of Classical Sociology**, [S.l.], v. 13, n. 2, p. 105-115, maio, 2013.
- BOURDIEU, Pierre. **Sobre o Estado: cursos no collège de france**. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.
- CACHADO, Rita. Diário de campo: um primo diferente na família das ciências sociais. **Sociologia & Antropologia**, [S.L.], v. 11, n. 2, p. 551-572, ago. 2021.
- CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **La matriz de la desigualdad social en América Latina**. Santiago: CEPAL, 2016.
- COLLINS, Patricia Hill. **Pensamento feminista negro: conhecimento, consciência e a política do empoderamento**. São Paulo: Boitempo, 2019. 462 p.
- CRENSHAW, Kimberle. Demarginalizing the intersection of race and sex: a black feminist critique of antidiscrimination doctrine, feminist theory and antiracist politics, **University of Chicago Legal Forum**: Vol. 1, Article 8. 1989.
- CRENSHAW, Kimberlé. Documento para o encontro de especialistas em aspectos de discriminação racial relativos ao gênero. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 171-188, jan. 2002.
- CRENSHAW, Kimberle. Mapping the Margins: intersectionality, identity politics, and violence against women of color. **Stanford Law Review**, [S.l.], v. 43, n. 6, p. 1241-1299, jul. 1991.
- DAVIS, Angela. **Mulheres, raça e classe**. São Paulo: Boitempo, 2016.
- FASSIN, Didier. **Enforcing order: an ethnography of urban policing**. Princeton: Princeton University Press, 2013.

FERNANDEZ, Michelle Vieira; GUIMARÃES, Natália Cordeiro. Caminhos teórico-metodológicos para a análise da burocracia de nível de rua. **Revista Brasileira de Ciência Política**, v. 32, p. 283-322, 2020.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2021. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/07/anuario-2021-completo-v4-bx.pdf>. Acesso em 01 de fevereiro de 2026.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2025. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2025/07/anuario-2025.pdf>. Acesso em em 01 de fevereiro de 2026.

GUIMARÃES, Natália Cordeiro; FERNANDEZ, Michelle. Gênero e raça na implementação de políticas de combate à violência contra mulheres: Uma análise da burocracia de nível de rua no processo de reprodução de desigualdades. In: LOTTA, Gabriela Spanghero; PIRES, Roberto (orgs.). **Na Linha de Frente: Avanços e Contribuições dos Estudos sobre Burocracia de Nível de Rua no Brasil**. Brasília: Enap, 2025, p. 327-352.

LINS, Beatriz Accioly. **A lei nas entrelinhas: a Lei Maria da Penha e o trabalho policial em duas Delegacias de Defesa da Mulher em São Paulo**. 2014. 174 f. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social). São Paulo: Universidade de São Paulo, 2014.

LIPSKY, Michael. **Street level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services**. Nova Iorque: Russell Sage Foundation, 1980.

LOTTA, Gabriela Spanghero. **Implementação de políticas públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos Burocratas de Nível de Rua no Programa Saúde da Família**. Tese (Doutorado em Ciência Política). São Paulo: Universidade de São Paulo, 2010.

LOTTA, Gabriela Spanghero. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. In: LOTTA, Gabriela Spanghero (org.). **Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019, p. 11-38.

LOTTA, Gabriela Spanghero *et al.* Por uma agenda brasileira de estudos sobre implementação de políticas públicas. **Revista do Serviço Público Brasília**, v. 69, n. 4, p. 779-810, 2018.

MAYNARD-MOODY, Steven; MUSHENO, Michael. State agent or citizen agent: two narratives of discretion. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 10, n. 2, p. 329-358, 2000.

MAYNARD-MOODY, Steven; MUSHENO, Michael. **Cops, teachers, counselors: narratives of street-level judgment**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2003.

NEVES, Ciane Sueli das. **E eu não sou uma mulher? Silêncio sobre a violência doméstica contra as mulheres negras em Pernambuco.** 2022. 166 f. Tese (Doutorado em Direito). Recife: Universidade Católica de Pernambuco, 2022.

PEREIRA, Bruna Cristina Jaquetto. **Tramas e dramas de gênero e de cor: a violência doméstica e familiar contra mulheres negras.** 2013. 132 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia). Brasília: Universidade de Brasília, 2013.

PIRES, Roberto Rocha C.; LOTTA, Gabriela. Burocracia de nível de rua e (re)produção de desigualdades sociais: comparando perspectivas de análise. *In*: PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas.** Rio de Janeiro: Ipea, 2019. p. 127-152

PIRES, Roberto Rocha C. Introdução. *In*: PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas.** Rio de Janeiro: Ipea, 2019. p. 13-52.

PORTELLA, Ana Paula; RATTON, José Luiz. A teoria social feminista e os homicídios: o desafio de pensar a violência letal contra as mulheres. **Contemporânea**, São Carlos, v. 5, n. 1, p. 93-118, 01 jan. 2015.

ROCHA, Ana Luiza Carvalho da; ECKERT, Cornelia. Etnografia: saberes e práticas. *In*: PINTO, Céli Regina Jardim; GUAZELLI, César Augusto Barcellos (org.). **Ciências humanas: pesquisa e método.** Porto Alegre: Editora da Universidade, 2008. p. 1-23

RODRIGUES, Gabriela Machado Bacelar. **(Contra) Mestiçagem negra: pele clara, anti-colorismo e comissões de heteroidentificação racial.** 2021. 271 f. Dissertação (Mestrado em Antropologia). Salvador: Universidade Federal da Bahia, 2021.

TOSOLD, Léa. Do problema do essencialismo a outra maneira de fazer política. *In*: BIROLI, Flávia; MIGUEL, Luís Felipe (org.). **Teoria política e feminismo: abordagens brasileiras.** Vinhedo: Horizonte, 2012. p. 189-210.

WEBER, Max. **The theory of social and economic organization.** Nova York: Free Press, 1947.