



UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA (UNILA)
INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE ECONOMIA, SOCIEDADE E POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS E
DESENVOLVIMENTO (PPGPPD)

**ENTRE TRÊS ESTADOS E UM PROBLEMA PÚBLICO: GOVERNANÇA
COLABORATIVA E POLÍTICAS DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA NA TRÍPLICE
FRONTEIRA FOZ–CDE–PUERTO IGUAZÚ**

ANA GABRIELA MANICA BROD

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

Foz do Iguaçu
2026



UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA (UNILA)
INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE ECONOMIA, SOCIEDADE E POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS E
DESENVOLVIMENTO (PPGPPD)

**ENTRE TRÊS ESTADOS E UM PROBLEMA PÚBLICO: GOVERNANÇA
COLABORATIVA E POLÍTICAS DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA NA TRÍPLICE
FRONTEIRA FOZ-CDE-PUERTO IGUAZÚ**

ANA GABRIELA MANICA BROD

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, como requisito à elaboração da dissertação do Mestrado em Políticas Públicas e Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dr. Jamur Johnas Marchi

Foz do Iguaçu
2026

ANA GABRIELA MANICA BROD

**ENTRE TRÊS ESTADOS E UM PROBLEMA PÚBLICO: GOVERNANÇA
COLABORATIVA E POLÍTICAS DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA NA TRÍPLICE
FRONTEIRA FOZ–CDE–PUERTO IGUAZÚ**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, como requisito à elaboração da dissertação do Mestrado em Políticas Públicas e Desenvolvimento.

BANCA DE DEFESA

Orientador: Prof. Dr. Jamur Johnas Marchi
UNILA

Prof. Dr. Gustavo Oliveira Vieira
UNILA

Prof. Dra. Maria Geusina da Silva
UNILA

Foz do Iguaçu, 02 de julho de 2026.

Catálogo elaborado pelo Setor de Tratamento da Informação da Biblioteca Latino-Americana
Catálogo de Publicação na Fonte. UNILA - BIBLIOTECA LATINO-AMERICANA

B864e

Brod, Ana Gabriela Manica.

Entre três estados e um problema público: governança colaborativa e políticas de violência doméstica na Tríplice Fronteira Foz–CDE–Puerto Iguazú / Ana Gabriela Manica Brod. – Foz do Iguaçu-PR, 2026.
123 f.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal da Integração Latino-Americana. Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento. Foz do Iguaçu-PR, 2026.

Orientador: Jamur Johnas Marchi.

1. Violência doméstica. 2. Políticas públicas. 3. Governança colaborativa. 4. Fronteiras. 5. Violência contra as mulheres. 6. Gênero. I. Marchi, Jamur Johnas. II. Universidade Federal da Integração Latino-Americana. Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento. III. Título.

CDU 82-992.091(292.88)

RESUMO

Esta dissertação analisa as políticas públicas voltadas ao enfrentamento da violência doméstica contra as mulheres na região da Tríplice Fronteira, abrangendo os municípios de Foz do Iguaçu (Brasil), Ciudad del Este (Paraguai) e Puerto Iguazú (Argentina). O problema central da pesquisa é compreender como essas políticas públicas foram formuladas, implementadas e operacionalizadas neste contexto transfronteiriço, com base no framework de governança colaborativa proposto por Amsler (2016), organizado nos estágios montante, intermediário e jusante. A violência doméstica é abordada como um problema público estrutural persistente e uma violação dos direitos humanos. A complexidade geográfica e institucional desta área de fronteira acentua o desafio de oferecer respostas integradas, especialmente diante da coexistência de três ordenamentos jurídicos distintos e da fragmentação das redes de proteção. A metodologia consiste em um estudo de multicasos, complementado por revisão bibliográfica e análise documental. A coleta de dados focou no mapeamento e na sistematização dos dispositivos normativos e institucionais nos três municípios. Os resultados revelaram um panorama normativo diversificado e assimétrico. A análise comparada dos arranjos institucionais e das práticas de governança evidenciou maior densidade normativa municipal em Foz do Iguaçu, maior centralização nacional em Ciudad del Este e maior dependência da estrutura provincial em Puerto Iguazú. Constatou-se, ainda, que a ausência de fluxos formais transfronteiriços limita a continuidade do atendimento e dificulta a construção de uma governança integrada. Assim, o trabalho identificou lacunas e potencialidades para o fortalecimento da cooperação transfronteiriça no enfrentamento à violência doméstica contra mulheres.

Palavras-chave: Violência Doméstica. Políticas Públicas. Governança Colaborativa. Fronteira. Gênero.

ABSTRACT

This dissertation analyzes public policies aimed at combating domestic violence against women in the Triple Frontier region, encompassing the municipalities of Foz do Iguaçu (Brazil), Ciudad del Este (Paraguay), and Puerto Iguazú (Argentina). The central research problem is to understand how these public policies were formulated, implemented, and operationalized in this cross-border context, based on the collaborative governance framework proposed by Amsler (2016), organized into upstream, midstream, and downstream stages. Domestic violence is addressed as a persistent structural public problem and a violation of human rights. The geographical and institutional complexity of this border area accentuates the challenge of providing integrated responses, especially given the coexistence of three different legal systems and the fragmentation of protection networks. The methodology consists of a multiple-case study, complemented by a literature review and documentary analysis. Data collection focused on mapping and systematizing the normative and institutional mechanisms in the three municipalities. The results revealed a diverse and asymmetric normative landscape. The comparative analysis of institutional arrangements and governance practices showed greater municipal normative density in Foz do Iguaçu, stronger national centralization in Ciudad del Este, and greater dependence on the provincial structure in Puerto Iguazú. It was also found that the absence of formal cross-border flows limits the continuity of assistance and hinders the construction of integrated governance. Thus, the study identified gaps and potentialities for strengthening cross-border cooperation in addressing domestic violence against women.

Key words: Domestic Violence. Public Policies. Collaborative Governance. Border. Gender.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Banco de Leis do Governo Federal	20
Figura 2 – Digesto Jurídico de Misiones	21
Figura 3 – Arquivo Digital do Congresso Nacional Paraguaio	22
Figura 4 – Ciclo de Políticas Públicas	33
Figura 5 – Quadro analítico de Governança Colaborativa	40
Figura 6 – Quadro analítico adaptado de Amsler (2016)	41
Figura 7 – Centro Ciudad Mujer (Ñande Kerayvoty Renda)	70
Figura 8 – Programa de Datos Abiertos (2013-2024)	75
Figura 9 – Programa de Datos Abiertos (2025)	76
Figura 10 – Centro de Referência e Atendimento à Mulher (CRAM)	81
Figura 11 – Comisaría de la Mujer	92

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Medidas Protetivas de Urgência na Comarca de Foz do Iguaçu (Brasil)	87
--	----

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Estágios do Ciclo de Políticas Públicas	42
Quadro 2 - Principais Leis Vigentes em Ciudad del Este (Paraguai)	67
Quadro 3 – Organizações Identificadas em Ciudad del Este (Paraguai)	68
Quadro 4 - Principais Leis Vigentes em Foz do Iguaçu (Brasil)	78
Quadro 5 – Organizações Identificadas em Foz do Iguaçu (Brasil)	80
Quadro 6 – Rede de Atendimento à Violência Doméstica em Foz do Iguaçu	82
Quadro 7 – Principais Leis Vigentes em Puerto Iguazú (Argentina)	92
Quadro 8 – Organizações Identificadas em Puerto Iguazu (Argentina)	94
Quadro 9 – Mapeamento dos estágios de Governança	101

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ARG	Argentina
BRA	Brasil
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CDE	Ciudad del Este
CEDAW	Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CRAM	Centro de Referência de Atendimento à Mulher
FBSP	Fórum Brasileiro de Segurança Pública
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MPU	Medidas Protetivas de Urgência
MVCI	Morte Violenta por Causa Indeterminada
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OMS	Organização Mundial de Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
PY	Paraguai
SciELO	Scientific Electronic Library Online
SIM	Sistema de Informação sobre Mortalidade
SINAN	Sistema de Informação de Agravos de Notificação
UNIFEM	Fundo de Desenvolvimento da ONU para a Mulher
UNILA	Universidade Federal da Integração Latino-Americana

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
1.1 JUSTIFICATIVA E ADERÊNCIA AO ESCOPO DO PROGRAMA	18
1.2 PROBLEMA	19
1.3 OBJETIVOS	19
1.4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	20
1.5 APRESENTAÇÃO DA DISSERTAÇÃO	28
 2 GOVERNANÇA COLABORATIVA, POLÍTICAS PÚBLICAS E LEGALIDADE: UMA PERSPECTIVA TEÓRICA SOBRE O ENFRENTAMENTO DA VIOLÊNCIA DE GÊNERO EM CONTEXTOS TRANSFRONTEIRIÇOS	 30
2.1 DELIMITAÇÃO CONCEITUAL DA VIOLÊNCIA DOMÉSTICA COMO MANIFESTAÇÃO DA VIOLÊNCIA DE GÊNERO	30
2.1.1 Reconhecimento e resposta institucional do Estado brasileiro	32
2.1.2 <i>Evidências estatísticas e a persistência crônica da violência doméstica</i>	34
2.2 FUNDAMENTOS E CONCEITUAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	39
2.2.1 <i>A inclusão da perspectiva de gênero nas políticas públicas</i>	43
2.3 GOVERNANÇA E GOVERNANÇA COLABORATIVA: DIMENSÕES CONCEITUAIS	46
2.3.1 O conceito institucional da Governança Colaborativa	47
2.3.2 <i>Governança, redes e marco legal</i>	46
2.3.3 <i>Governança colaborativa como processo de gestão</i>	49
2.4 A APLICAÇÃO DO FRAMEWORK DE GOVERNANÇA COLABORATIVA DE AMSLER (2016)	51
2.4.1 <i>Montante: deliberação inicial</i>	54
2.4.2 <i>Intermediário: implementação executiva</i>	55
2.4.3 <i>Jusante: resolução de conflitos</i>	57
 3 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS CASOS	 61
3.1 A PARTICULARIDADE DO TERRITÓRIO FRONTEIRIÇO DE FOZ DO IGUAÇU (BRA), CIUDAD DEL ESTE (PY) E PUERTO IGUAZU (ARG)	62
3.2 POLÍTICA DE ENFRENTAMENTO A VIOLÊNCIA DE GÊNERO NA TRÍPLICE FRONTEIRA SOB A LUZ DA GOVERNANÇA COLABORATIVA: CASOS DE CIUDAD DEL ESTE, FOZ DO IGUAÇU E PUERTO IGUAZU	65
3.2.1 O caso de Ciudad del Este (PY)	66
3.2.1.1 Montante	66
3.2.1.2 Intermediário	69

3.2.1.3 Jusante	71
3.2.2 O caso de Foz do Iguaçu (BRA)	76
3.2.2.1 Montante	77
3.2.2.2 Intermediário	80
3.2.2.3 Jusante	82
3.2.3 O caso de Puerto Iguazú (ARG)	89
3.2.3.1 Montante	89
3.2.3.2 Intermediário	91
3.2.3.3 Jusante	94
4 ANÁLISE COMPARADA DOS CASOS: AVANÇOS E DESAFIOS PARA UMA GOVERNANÇA INTEGRADA DAS POLÍTICAS DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA DE GÊNERO NA TRÍPLICE FRONTEIRA	100
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	111
REFERÊNCIAS	113

1 INTRODUÇÃO

A Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher¹, conhecida como a Convenção de Belém do Pará e reconhecida pelo Brasil por meio do Decreto nº 1.973/1996, estabelece a violência de gênero como uma grave violação, caracterizando-a como: “constitui ofensa contra a dignidade humana e é manifestação das relações de poder historicamente desiguais entre mulheres e homens”.

Essa definição fundamental encontra eco nas análises de estudiosas como Bianchini e Chakian (2024, p. 21-22), que destacam características evidentes da violência de gênero. Ela decorre de uma relação de poder, caracterizada pela dominação do homem e de submissão da mulher, e advém dos papéis impostos às mulheres e aos homens, estigmatizados pela ideologia patriarcal. Tais papéis induzem a relações díspares em razão da hierarquia de poder. Adicionalmente, a violência perpassa a relação pessoal entre homem e mulher, sendo encontrada também: “[...] nas instituições, nas estruturas, nas práticas cotidianas, nos rituais, ou seja, em tudo que constitui as relações sociais.” Soma-se a isso a reflexão quanto à proximidade da vítima e do agressor, seja no espaço de vínculo íntimo, de modo que a habitualidade a essas situações, alavanca a vulnerabilização (idem, 2024, p. 21).

No âmbito do compromisso nacional em face dessa realidade, a promulgação em 2006 da Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006) representou um marco. Com essa legislação em prol dos direitos das mulheres, o Brasil tornou-se o 18º país a ter um diploma legal específico para combater a violência doméstica e familiar.

Em primeira análise, a Organização Mundial de Saúde classificou, ainda no início deste século, a violência doméstica contra a mulher como um problema público que deve ser prioridade de saúde pública. Por conseguinte, os profissionais, em especial os de saúde, devem intervir ativamente ao nível da prevenção, do diagnóstico, do acompanhamento e do encaminhamento da vítima (WHO, 2024).

Somado a esse marco técnico, observa-se que a Assembleia Geral da ONU instituiu, em 1999, o dia 25 de novembro como o Dia Internacional para a Eliminação da Violência Contra a Mulher. Tal iniciativa reforça que a violência doméstica contra as mulheres é um fenômeno social complexo, atravessado por determinantes históricos, culturais e

¹ As Conferências organizadas anteriormente foram: I Conferência Mundial sobre a Mulher (Cidade do México, 1975), II Conferência Mundial sobre a Mulher (Copenhague, 1980) e III Conferência Mundial Sobre a Mulher (Nairóbi, 1985).

institucionais que se refletem diretamente na sociedade contemporânea. Diante desse cenário, a referida problemática é reconhecida e vista como um problema crítico de saúde pública. Mais do que isso, configura-se como uma “[...] flagrante violação dos direitos humanos” (Mendes, 2016, p. 7-8).

A violência doméstica é um dos fenômenos públicos mais "democráticos", pois ultrapassa as barreiras que outros problemas enfrentam devido a suas limitações: não faz distinção de raça, etnia ou classe. A gestão e a efetividade das políticas públicas, incluindo sua governança, devem ser compreendidas à luz dessa realidade, ou seja, as políticas públicas são instrumentos utilizados pelo próprio Estado para colocar em prática seus objetivos sociais, suas estratégias definidas, como ferramentas para traduzir os objetivos das políticas em ações concretas. Dessa forma, o enfrentamento a este tipo de violência estruturou-se a partir de uma ótica que privilegia a participação do Estado na resolução desses conflitos, seja através do delineamento de políticas públicas ou da criação de legislação específica sobre o tema (CNJ; IPEA, 2019, p. 11).

Com a compreensão da universalidade da violência doméstica, que exige a intervenção estatal por meio de políticas públicas, o tema se conecta ao debate sobre a gestão das políticas públicas que as institucionalizam e a governança que as atinge. Nesse sentido, Moore (2014, p. 465) propõe o conceito de valor público como uma abordagem alternativa para definir os objetivos, justificar os meios e medir o desempenho dos governos, enfatizando que "o árbitro apropriado do valor público é o conjunto de valores coletivamente definidos por meio dos processos imperfeitos da governança democrática" (p. 466). A governança, nesse contexto, não se restringe à simples aplicação de normas, mas envolve a construção de um processo coletivo, que equilibre as demandas, interesses e a legitimidade das ações tomadas pelos diferentes entes governamentais.

A governança colaborativa, conforme proposto por Amsler (2016), exige um compromisso entre as partes envolvidas, promovendo articulações que vão além da legislação, alcançando o campo da gestão e da política. Isso significa que sua operacionalização ultrapassa a esfera normativa e alcança os campos da gestão pública e da política. Para funcionar, é necessário que agentes estatais e não estatais estejam dispostos a cooperar, compartilhar poder e assumir conjuntamente os resultados das decisões. De modo que o papel do Estado é como ente centralizador para mediar interesses coletivos e promover decisões partilhadas: “A governança colaborativa difere da governança isolada, pois utiliza negociação, diálogo e construção de consenso, em contraste com os arranjos tradicionais de comando e controle.” (Amsler, 2016, p. 153).

A formulação e a implementação de políticas públicas, que se desenvolvem no seio desse processo colaborativo, são o resultado de articulações políticas, envolvendo lutas e conflitos entre indivíduos e grupos detentores de diferentes ideias, informações, interesses e valores conflitantes (Procopiuck, 2013, p. 226). Nesse cenário, a escolha dos instrumentos e o desenho das políticas dependem da inserção dos atores em redes e comunidades relacionadas a políticas públicas específicas (Capella, 2018, p. 98). A interação entre esses diferentes atores, que pode incluir desde organizações civis até entidades públicas, é essencial para o sucesso das políticas públicas, pois a governança eficaz depende da capacidade de construir uma rede de colaboração, onde a responsabilidade compartilhada e a coordenação das ações são fundamentais para alcançar resultados efetivos.

A estruturação das políticas de enfrentamento à violência contra a mulher no Brasil evidencia que esse fenômeno deixou de ser tratado como um conflito de ordem privada para ser reconhecido como um problema de segurança pública, saúde pública e violação dos direitos humanos. Esse processo de institucionalização exigiu, primariamente, que o Estado reconhecesse as mulheres “como cidadãs, dotadas de direitos e liberdades” (Coelho et al., 2014, p. 10).

Tal reconhecimento permitiu que a violência passasse a demandar a formulação de políticas públicas específicas e a organização de serviços voltados ao enfrentamento (Coelho et al., 2014, p. 10-11). No cenário nacional, essa integração é operacionalizada pela Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006), que estabelece o dever do Estado em promover políticas articuladas capazes de incidir sobre o fenômeno. Dessa forma, as ações de enfrentamento passaram a integrar o planejamento estratégico governamental, manifestando-se no fortalecimento da rede de atendimento e na ampliação de serviços de segurança especializados, visando superar a fragmentação histórica da assistência estatal.

Como destaca Clune (2021, p. 60), “as instituições jurídicas são vistas como instrumentos da política pública”, e a política pública é muitas vezes vista como um campo normativo com racionalidade própria, valendo-se do direito como meio de efetivação. A sobreposição entre direito e política pública ocorre quando o direito é utilizado como ferramenta para alcançar os resultados desejados pelos formuladores de políticas. Leis são aprovadas com esse propósito, sendo que os direitos e obrigações criados por elas refletem escolhas políticas, ao mesmo tempo em que operam como normas jurídicas (Clune, 2021, p. 64-65). Assim, a política pública precisa se apoiar em um arranjo jurídico que lhe confere sustentação legal, criando obrigações para os entes envolvidos e garantias para os

destinatários das ações (Clune, 2021, p. 66). Esse arranjo jurídico é parte do processo de governança, pois assegura que as políticas públicas sejam executadas de forma coordenada e de acordo com os valores coletivos definidos pela sociedade.

A discussão sobre igualdade de gênero, embora não seja nova, continua sendo urgente: no Brasil, dez mulheres são assassinadas por dia, conforme revela o Atlas da Violência (2025). O Brasil tem se destacado negativamente em estatísticas de crimes de ódio motivados por gênero. Segundo o Anuário de Segurança Pública de 2023, todos os indicadores de violência doméstica apresentaram crescimento no último ano, incluindo o maior número de estupros da história, além de 899.485 chamadas ao número 190, canal emergencial de atendimento policial.

As políticas públicas implementadas em um lado da fronteira podem gerar impactos diretos e imediatos na população do lado oposto, dada a proximidade geográfica e a interligação econômica e cultural dessas localidades (Lima, 2023, p. 45). Em áreas onde as fronteiras nacionais se dissolvem na vivência cotidiana, essa interdependência é ainda mais intensa, exigindo cooperação mútua para a resolução de desafios comuns, como o enfrentamento da violência doméstica e a promoção de direitos humanos (Lima, 2023, p. 82).

Sob essa perspectiva, a convivência em zonas limítrofes impõe desafios adicionais à garantia da cidadania, na medida em que a sobreposição de jurisdições e a desarticulação entre os entes governamentais tendem a acentuar descon continuidades na oferta estatal de proteção social. Por constituir um problema público de responsabilidade direta do Estado frente à gravidade dos registros oficiais, o enfrentamento à violência de gênero requer planejamento articulado e intervenções contínuas (Motta, 2019, p. 9). É nesse espaço que as políticas públicas operam como mecanismos indispensáveis para traduzir comandos normativos em respostas institucionais concretas para a efetivação dos direitos sociais (Motta, 2019, p. 11).

Nas regiões de fronteira internacional, como a tríplice fronteira entre Foz do Iguaçu (Brasil), Ciudad del Este (Paraguai) e Puerto Iguazú (Argentina), esse fenômeno adquire características específicas, devido à intensa circulação de pessoas, às diferenças normativas entre os países e à fragmentação nas respostas institucionais. Isso proporciona uma oportunidade para entender como os atores locais vêm atuando no enfrentamento da violência doméstica, com base na análise das legislações, políticas públicas implementadas e ações judicializadas.

A fronteira entre Foz do Iguaçu, Puerto Iguazú e Ciudad del Este não é apenas um

arranjo territorial, pois, por questões operacionais, a interdependência entre os três Estados deve ser mantida para garantir o funcionamento jurisdicional: “[...] embora as fronteiras geográficas possam sugerir separação, na prática, elas funcionam como áreas de interação contínua” (Itacaramby, 2024, p. 23). A coexistência desses três entes exige uma comunicação constante entre os seus respectivos sistemas, já que, apesar de separados por limites terrestres, fluviais ou institucionais, em diversos momentos, necessitam atuar de maneira conjunta. O problema de um pode, muitas vezes, se tornar o problema dos outros, assim como os impactos de um podem se refletir nos demais, os municípios da faixa de fronteira têm: “[...] características específicas em relação às dinâmicas econômica e social, se comparadas com às de municípios que não se encontram em fronteira” (Neves et. al, 2016, p. 30).

Nesse contexto, é imprescindível compreender a violência contra as mulheres como uma violação de direitos humanos. Como destacam diversos estudiosos, a violência contra a mulher deve ser tratada como um problema público, vinculado à cidadania e à distribuição social de direitos e deveres, e não como uma questão exclusivamente privada ou familiar (Sagot, 2008, p. 39).

Este trabalho tem como objetivo analisar comparativamente as políticas públicas de enfrentamento à violência doméstica nos municípios que compõem a tríplice fronteira, com especial atenção às iniciativas vigentes em Foz do Iguaçu. A pesquisa abrange também Ciudad del Este e Puerto Iguazú, com o intuito de realizar uma leitura comparada das legislações, políticas públicas e ações institucionais nos três países. Para isso, adota-se como quadro analítico o *framework* de governança colaborativa proposto por Amsler (2016), que integra gestão, política e direito, permitindo uma análise tanto da dimensão normativa quanto administrativa e institucional.

No contexto argentino, a cidade de Puerto Iguazú está sujeita à Lei Nacional nº 24.417/1994, que trata da proteção contra a violência familiar, e à Lei nº 26.485/2009, que institui a Lei de Proteção Integral para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra as Mulheres. Além disso, a província de Misiones, onde se localiza Puerto Iguazú, possui a Lei XIV, N.º 6, que estabelece procedimentos específicos para casos de violência familiar, e a Lei IV, N.º 62, que criou varas especializadas em violência familiar. No Paraguai, Ciudad del Este é regida pela Lei nº 1.600/2000 (Lei Contra a Violência Doméstica), e recentemente o Congresso Nacional aprovou a criação de Juzgados Especializados en Violencia contra la Mujer, com competência para aplicar medidas protetivas e julgar casos penais relacionados à violência.

Embora Ciudad del Este ainda não tenha legislação municipal específica, a cidade tem promovido campanhas públicas de combate à violência contra a mulher, com o apoio da municipalidade, essa atuação reflete o modelo de governop local paraguaio, onde as prefeituras funcionam como instâncias de administração local com competências circunscritas ao caráter unitário do Estado (Nickson, 2011, p. 1).

O levantamento inclui legislações nacionais, estaduais/provinciais e locais, como a Lei nº 5.149/2022 de Foz do Iguaçu, que institui a Coordenadoria de Prevenção e Combate à Violência Contra a Mulher; o Fundo Municipal de Políticas Públicas da Mulher (Lei nº 5.383/2024); a Lei nº 5.263/2023, que trata da isenção de taxas para mulheres vítimas de violência em concursos públicos; e o Decreto nº 32.356/2024, que regulamenta a preferência na matrícula escolar para filhos de mulheres vítimas de violência doméstica. Com o levantamento ampliado para os municípios vizinhos, foi possível comparar os arranjos normativos e institucionais, proporcionando uma análise mais abrangente da governança na região de fronteira, com foco na governança colaborativa.

A conformação geográfica e política da fronteira entre Brasil, Paraguai e Argentina resulta de processos históricos, como o Tratado de Tordesilhas (1494) e o Tratado de Madrid (1750), que redefiniram os limites entre os impérios português e espanhol (Carneiro Filho; Câmara, 2019, p. 3). Apesar de os limites territoriais estarem formalmente definidos desde o século XIX, por meio de acordos diplomáticos, como o Tratado de Petrópolis (1903), foi somente no século XX que o Estado brasileiro passou a desenvolver políticas públicas específicas para as regiões de fronteira, reconhecendo suas particularidades e vulnerabilidades. Sobre essa mudança, Carneiro Filho e Câmara, destacam que, nesse período, “a fronteira passou a receber novos enfoques e ser tratada como ponto de integração e cooperação entre diferentes Estados” (2019, p. 2).

Sob essa perspectiva, a tríplice fronteira é uma das áreas mais dinâmicas da América do Sul, caracterizada por intensas trocas comerciais, fluxos migratórios, diversidade cultural e desafios comuns de ordem socioeconômica e institucional (Carneiro Filho; Câmara, 2019, p. 5). Como observa Marchi (2022, p. 65), para entender a complexidade das regiões transfronteiriças, é importante destacar que existem variações consideráveis nas condições geográficas, que impõem restrições ao tipo de integração e aos benefícios que podem ser resultantes. Essas especificidades tornam a região um campo singular para o estudo.

1.1 JUSTIFICATIVA E ADERÊNCIA AO ESCOPO DO PROGRAMA

As populações de áreas de fronteira frequentemente encontram-se em condições de vulnerabilidade social, com acesso reduzido a serviços essenciais, como saúde, segurança e assistência social, o que potencializa problemas sociais históricos, como a violência doméstica (Motta, 2019, p. 34). Nesse cenário, essa forma de violência, longe de ser um fenômeno episódico, é expressão de uma lógica estrutural. Conforme Sagot (2008, p. 36), a violência contra as mulheres constitui um “componente estrutural del sistema de opresión de género”, sendo, portanto, um produto de uma organização social desigual que se reproduz nas instituições e nas relações de poder. No contexto da tríplice fronteira entre Foz do Iguaçu, Ciudad del Este e Puerto Iguazú, a complexidade da gestão pública é acentuada pelas distintas normativas nacionais, pela limitada articulação interestatal e por uma dinâmica institucional fragmentada, o que dificulta a construção de respostas integradas ao problema.

Em consonância com Amsler (2016), a governança colaborativa oferece um modelo interpretativo que integra os domínios da gestão pública, da política institucional e do direito, permitindo uma análise complexa e integrada do ciclo de políticas públicas, desde a formulação até a sua judicialização, desde a formulação até a resolução de conflitos e garantia de direitos. De modo que, ao tomar como objeto de análise as normativas locais, provinciais e nacionais vigentes nos três municípios da fronteira, a pesquisa busca preencher lacunas identificadas por Blatter (1997), que defende que a cooperação transfronteiriça exige o reconhecimento das “zonas cinzentas” entre o direito público e privado, onde os processos formais e informais de governança se sobrepõem.

Do ponto de vista territorial, a proposta se insere na agenda do desenvolvimento sustentável e da integração regional latino-americana. Como aponta Marchi (2022, p. 65), as regiões de fronteira demandam arranjos de governança específicos, que ultrapassem os limites administrativos e reconheçam os fluxos e interações sociais que se estabelecem no cotidiano das populações. Ao articular o enfrentamento da violência de gênero com a realidade institucional dos territórios transfronteiriços, esta pesquisa contribui para o fortalecimento de políticas públicas que promovam a equidade de gênero, a proteção social e a cooperação internacional, em alusão ao ODS 5: Igualdade de Gênero, ODS 16: Paz, Justiça e Instituições Eficazes e ODS 17: Parcerias e Meios de Implementação (ONU).

Ao articular legislações locais, processos institucionais e mecanismos de cooperação transfronteiriça com uma perspectiva analítica orientada pela governança colaborativa, esta pesquisa pretende oferecer subsídios teóricos e práticos para o aprimoramento das políticas públicas de enfrentamento à violência de gênero em contextos

de complexidade institucional.

1.2 PROBLEMA

Na Tríplice Fronteira (Foz do Iguaçu/BRA, Ciudad del Este/PY e Puerto Iguazú/ARG), o fenômeno da violência doméstica configura-se como um problema público partilhado, cuja dinâmica ignora as divisões cartográficas devido ao intenso fluxo transfronteiriço de vítimas e agressores. Contudo, as respostas governamentais e os aparatos de proteção permanecem rigidamente fragmentados pelas soberanias nacionais e pelas assimetrias político-administrativas de três Estados distintos.

Diante desse descompasso entre a fluidez da realidade local e a rigidez das fronteiras jurídicas, formula-se a seguinte questão-problema: De que maneira as políticas públicas de enfrentamento à violência doméstica contra mulheres nos municípios da tríplice fronteira se articulam, de forma comparada, à luz do quadro analítico de governança colaborativa de Amsler (2016)?

1.3 OBJETIVOS

Neste passo, a pesquisa está dividida em objetivo geral e objetivos específicos, para a compreensão da governança colaborativa na fronteira entre Brasil, Paraguai e Argentina no que tange às políticas públicas sobre o enfrentamento da violência doméstica contra a mulher.

1.3.1 Objetivo Geral

Analisar comparativamente as políticas de enfrentamento à violência doméstica contra mulheres na tríplice fronteira: Foz do Iguaçu, Ciudad del Este e Puerto Iguazú, à luz de Amsler (2016).

1.3.2 Objetivos Específicos

1. Identificar os dispositivos normativos e institucionais (legislações, políticas públicas e programas) relacionados ao enfrentamento da violência doméstica nos três municípios, com foco no estágio montante (formulação da política);
2. Descrever a operacionalização das políticas públicas voltadas à proteção das

mulheres em situação de violência nos três municípios da tríplice fronteira, correspondendo ao estágio *midstream* (implementação da política), por meio da sistematização em quadros ilustrativos que evidenciem as legislações, programas e iniciativas em vigor;

3. Descrever o sistema de justiça de cada município e sua atuação nas falhas na aplicação das políticas públicas relacionados à violência doméstica, com base no estágio *downstream* (judicialização e garantia de direitos)
4. A partir da análise comparada, propor sugestões para avanços nas políticas de enfrentamento à violência doméstica contra mulheres na região da tríplice fronteira, à luz da governança colaborativa.

1.4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A presente pesquisa foi conduzida por meio de estudo de multicasos, conforme propõe Yin (2001, p. 68-70), que considera esta estratégia adequada para responder “como” e “por que” em fenômenos sociais contemporâneos inseridos em contextos reais: “o mesmo estudo pode conter mais de um caso único. Quando isso ocorrer, o estudo precisa utilizar um projeto de casos múltiplos” (Yin, 2001, p. 68). Conforme reforça Martins, a adoção do estudo de caso justifica-se quando o objetivo é o estudo de uma: “unidade social que se analisa profunda e intensamente”, buscando-se apreender a totalidade de uma situação mediante um “mergulho profundo e exaustivo em um objeto delimitado” (2008, p. 8-9).

A opção pela abordagem qualitativa e pelo método de multicaso justifica-se pela maior aderência ao problema de pesquisa, que exige o que Martins (2008, p. 9) denomina como um mergulho profundo e exaustivo em unidades sociais delimitadas.

Complementarmente, a pesquisa se apoia em um levantamento bibliográfico de caráter exploratório, conduzido a partir de critérios explícitos de seleção, com o objetivo de ter um bom esboço base para compreender conceitos sobre governança colaborativa no enfrentamento à violência doméstica em regiões de fronteira, a partir de uma abordagem interdisciplinar que envolve os campos da gestão pública, das políticas públicas e do direito. Essa fundamentação busca evitar o que Martins (2008, p. 8) descreve como: “análises intuitivas, primitivas e impressionistas”, garantindo que o trabalho transcenda o simples relato histórico e alcance o rigor científico esperado.

De modo que, os artigos científicos utilizados como base teórica para o presente trabalho foram coletados em bases de dados nacionais e internacionais, como Scopus,

Web of Science, SciELO e os repositórios da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), incluindo o Portal de Periódicos, de acordo com Martins (2008, p. 10), o emprego de diversas técnicas de levantamento e fontes de evidência é fundamental para garantir a fidedignidade dos resultados. De modo que, foram utilizados descritores relacionados à governança colaborativa, violência doméstica, políticas públicas e regiões de fronteira, combinados por operadores booleanos.

A população da pesquisa compreendeu o conjunto de publicações científicas disponíveis nas bases mencionadas, publicadas entre 2010 e 2025, nos idiomas português, espanhol ou inglês. A coleta de dados foi realizada preferencialmente de forma remota, por meio do acesso digital aos artigos e documentos disponíveis nas referidas plataformas acadêmicas. Foi priorizada a inclusão de estudos que apresentem perspectiva de gênero em suas análises, em consonância com o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº 5 da Agenda 2030 da ONU, que visa alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas.

1.4.1 COLETA DE DADOS

A coleta de dados foi realizada a partir de bases de dados públicas acessíveis nas plataformas governamentais de Foz do Iguaçu (Brasil), Puerto Iguazú (Argentina) e Ciudad del Este (Paraguai). Os dados foram extraídos de documentos como decretos, legislações, portarias e relatórios sobre políticas públicas, disponibilizados em Diários Oficiais, sites de transparência e outras fontes governamentais. A coleta foi conduzida online, utilizando plataformas oficiais dos três países, no período de outubro de 2024 a outubro de 2025, via acesso remoto por meio da técnica de observação documental e análise bibliográfica. As buscas foram realizadas em dias úteis, no período matutino, garantindo o acesso às atualizações mais recentes dos Diários Oficiais e repositórios legislativos.

A análise foi orientada pela relevância e abrangência das fontes coletadas, com o número de documentos sendo significativo, dado que a investigação de estudo de caso, como afirma Yin (2001, p. 32-33), “beneficia-se do desenvolvimento prévio de proposições teóricas para conduzir a coleta e a análise de dados”.

A coleta de dados concentrou-se inicialmente em um período de quatro meses, voltado ao mapeamento estrutural das redes e marcos regulatórios. Todavia, a investigação assumiu um caráter longitudinal, com o monitoramento e a inserção contínua de novas evidências e atualizações normativas ao longo de todo o processo de redação, estendendo-

se até abril de 2026. Essa abordagem justifica-se pois, como observa Yin (2001, p. 32), o desenvolvimento de um estudo de caso beneficia-se da construção progressiva de proposições teóricas que orientam a coleta.

O protocolo de investigação foi operacionalizado a partir de três categorias de análise principais, correspondentes às dimensões da governança colaborativa de Amsler (2016). Na dimensão do montante, a coleta pautou-se pela observação documental de marcos legais e normas federais para identificar o fundamento jurídico do enfrentamento à violência de gênero em cada país. No nível intermediário, a análise institucional buscou compreender a estruturação das redes de atendimento e a coordenação dos atores na implementação das políticas. Por fim, na dimensão de jusante, aplicou-se a análise de conteúdo sobre relatórios de gestão e registros administrativos para investigar os mecanismos de monitoramento e a resolução de conflitos.

De acordo com Yin (2001, p. 63), as lições aprendidas nesses casos fornecem informações relevantes sobre as experiências de instituições usuais, o que garantiu uma compreensão aprofundada do contexto das políticas públicas em vigor nas três localidades. Para tanto, foi realizada uma observação documental e análise qualitativa dos textos normativos, assegurando uma visão abrangente da implementação das políticas públicas nos três territórios em questão.

No presente estudo, a recolha de evidências foi balizada pelas categorias teóricas de Amsler (2016), assegurando que o acervo documental e a identificação dos atores cobrissem as dimensões de governança colaborativa: montante (marcos legais), intermediário (redes de implementação) e jusante (monitoramento). O protocolo de pesquisa aqui adotado permitiu que a investigação transcendesse a mera descrição documental, convertendo o material bruto em evidências científicas alinhadas às proposições teóricas do estudo (Marconi; Lakatos, 2003).

A identificação dos atores governamentais e das estruturas de atendimento foi operacionalizada por meio do mapeamento direto em portais oficiais das administrações municipais e provinciais. Em Foz do Iguaçu (Brasil), as informações foram colhidas junto aos canais de transparência da Prefeitura Municipal, especificamente na estrutura da Secretaria Municipal da Mulher e do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher (Foz do Iguaçu, 2025), além dos registros de segurança pública da Polícia Civil do Estado do Paraná (Paraná, 2025).

Em Puerto Iguazú (Argentina), face à organização administrativa federal e provincial, a coleta de dados institucionais abrangeu a Dirección de Niñez, Adolescencia,

Diversidad y Género do município (Iguazú, 2025) e a Subsecretaria de la Mujer y la Familia vinculada ao Ministério de Desenvolvimento Social de Misiones (Misiones, 2025). No Paraguai, o mapeamento institucional concentrou-se na estrutura da Municipalidad de Ciudad del Este (Ciudad del Este, 2025) e nos serviços centralizados de proteção do Ministério da Mulher (Paraguai, 2025).

Em conformidade com a técnica de triangulação de dados (Martins, 2008; Yin, 2001), o corpus da pesquisa foi composto por múltiplas fontes de evidência, incluindo legislação, organogramas institucionais, guias de serviços governamentais e relatórios de gestão. Conforme apontam Román e Smida (2017, p. 131), o desenvolvimento desses estudos exige do pesquisador uma adaptação permanente às particularidades locais, validando a necessidade de flexibilidade no manejo das fontes de campo.

É imperativo registrar, todavia, uma limitação metodológica no estágio de jusante no que concerne ao acesso a dados do sistema de justiça criminal. Face ao sigilo processual inerente aos crimes de violência doméstica, visto que a Resolução nº 121 do Conselho Nacional de Justiça (Brasil, 2010) determina que dados que possam identificar partes em segredo de justiça não devem ser expostos na internet, e às assimetrias na transparência judiciária entre os três países, a coleta nesta dimensão privilegiou os registros institucionais e planos de monitoramento disponíveis nos portais supracitados. A delimitação justifica-se pela opacidade dos dados judiciais criminais na região, o que impõe um desafio à mensuração dos resultados (CNJ, 2022).

Para a realização do mapeamento das legislações relacionadas ao enfrentamento da violência doméstica nos três municípios da Tríplice Fronteira, foram utilizadas fontes oficiais de legislação de cada um dos países envolvidos. No Brasil, foi consultado o Banco de Leis do Governo Federal, disponível no portal oficial da Presidência da República, que compila as normas jurídicas federais em vigor, incluindo aquelas que tratam diretamente da violência doméstica e de gênero.

Figura 1 - Banco de Leis do Governo Federal

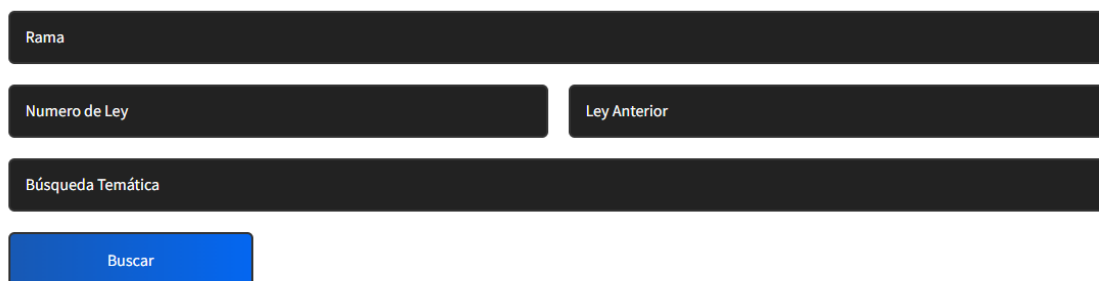


Fonte: Presidência da República, 2025.

Na Argentina, dado o sistema federal e a descentralização legislativa entre as províncias, utilizou-se o DIGESTO da Província de Misiones, um sistema integrado de bases de dados jurídicas que organiza as normas provinciais, com foco na legislação de Misiones, da qual Puerto Iguazú é parte.

Figura 2 - Digesto Jurídico de Misiones

Realizar Búsqueda



Fonte: Digesto Jurídico de Misiones, 2025.

Neste escopo, o levantamento de normativas foi realizado por meio do Arquivo Digital da Biblioteca e Arquivo Central do Congresso Nacional Paraguaio, que disponibiliza acesso às leis nacionais, incluindo aquelas pertinentes à violência de gênero e doméstica.

Figura 3 - Arquivo Digital do Congresso Nacional Paraguaio

La **Legislación de la República del Paraguay**, es el resultado del Convenio de Cooperación suscrito entre la Corte Suprema de Justicia y la Presidencia de la República, sustentado en el interés de ambos Poderes de fortalecer el estado de derecho en el país, así como establecer mecanismos que contribuyan al desarrollo y fortalecimiento de la seguridad jurídica, el principio de legalidad, el acceso a la justicia y garantizar el acceso a la **información oficial** de forma **libre y gratuita**. [leer más...](#)

Criterios para la Consulta			Seleccione Tipo de Normativa
Palabra(s) por la cual desea realizar la búsqueda en el nombre de la normativa Palabras en el nombre de la normativa ☐ Buscar en el texto de la normativa	Número 	Año v	☐ Decreto ☐ Ley ☐ Resolución ☐ Decreto Ley ☐ Constitución
Consultar Limpiar			

Fonte: Corte Suprema de Justiça Paraguaia, 2025.

Cabe esclarecer também que, a distinção entre as bases de dados consultadas reflete a organização política de cada Estado: enquanto Brasil e Argentina operam sob sistemas federativos que permitem a coleta de dados em níveis subnacionais (municipais e provinciais), a pesquisa em bases paraguaias concentrou-se no nível nacional devido à natureza de Estado unitário do país, onde o poder legislativo é centralizado (Paraguai, 1992).

Durante o processo de busca, foram utilizadas as palavras-chave: “violência doméstica”, “violência contra a mulher”, “mulher”, “violência” e “doméstica”, tanto em português quanto em espanhol, de modo a cobrir todas as variações linguísticas pertinentes. A busca foi realizada entre o mês de março de 2024 e outubro de 2025, o que garantiu a análise das legislações mais recentes e relevantes para o tema. Como descreve Marconi e Lakatos: “A análise documental implica em uma série de operações de tratamento, que consistem na seleção, codificação e organização sistemática dos dados, visando transformar o material bruto em informação científica.” (2003, p. 175).

O uso dessas fontes oficiais e a aplicação de critérios rigorosos de busca garantiram um mapeamento abrangente das normas jurídicas vigentes nos três contextos nacionais, essenciais para a compreensão das políticas formuladas para o enfrentamento da violência doméstica.

1.4.2 Tratamento dos dados

Os dados coletados foram tratados por meio de categorização e ranqueamento das informações relevantes para a pesquisa. Esse processo envolveu a leitura detalhada dos documentos extraídos das bases de dados públicas, com recorte dos pontos que se

relacionam diretamente com as categorias de análise definidas previamente envolvendo a lente da violência doméstica contra a mulher.

A sistematização da busca foi instrumentalizada para evitar o que Martins (2008, p. 8) define como “análises intuitivas, primitivas e impressionistas”. Para a gestão do volume documental, todos os arquivos e registros de páginas oficiais foram catalogados no *software* Mendeley, um gerenciador de referências gratuito, com organização em subpastas categorizadas por país e dimensão analítica, mediante acesso via credenciais institucionais da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA).

Após a etapa de organização, o tratamento dos dados seguiu um fluxo de análise documental focado na aderência ao problema de pesquisa. Cada fonte de evidência exigiu um procedimento específico de extração: para os documentos normativos e legislações, realizou-se a leitura integral com o recorte dos dispositivos que versam sobre a proteção à mulher; já para os relatórios institucionais, o foco recaiu sobre o mapeamento de competências e serviços oferecidos, conforme explicam Marconi e Lakatos, constituem-se como fontes ricas e estáveis de dados, permitindo o exame de registros oficiais e fidedignos (2003, p. 174).

Nesse processo, o Mendeley atuou como a primeira camada de análise, permitindo que os documentos fossem lidos, tivessem seus metadados validados (ano, autoria e paginação) e recebessem anotações e destaques em trechos considerados cruciais para a compreensão da governança local. A adoção desta ferramenta justifica-se pela sua eficiência na organização, armazenamento e padronização de referências bibliográficas, facilitando a gestão de grandes bases de dados e o compartilhamento de informações em ambiente acadêmico (Yamakawa et al., 2014).

A sistematização desse fluxo de tratamento visou transcender a mera descrição, buscando o que Martins (2008, p. 8) define como a apreensão da totalidade de uma situação e, criativamente, descrever, compreender e interpretar a complexidade de um caso concreto, mediante um: “mergulho profundo e exaustivo”. Assim, os dados refinados e os recortes analíticos realizados no Mendeley foram transpostos para planilhas e documentos estruturados por meio do G-Suite (Google Sheets e Google Docs).

Essa etapa de tabulação permitiu organizar as informações em quadros comparativos, facilitando a visualização cruzada dos três municípios. Com o uso de ferramentas eletrônicas de síntese, foi possível destacar e ranquear os pontos mais pertinentes, assegurando o que Martins (2008, p. 9) denomina como a apreensão da totalidade da situação por meio de um mergulho exaustivo, o que fundamentou a

construção das categorias analíticas finais da dissertação.

Após a leitura e análise inicial, as informações relevantes foram organizadas em quadros e tabelas para facilitar a visualização e compreensão dos dados. De forma que essas estruturas permitiram que os pontos mais pertinentes fossem destacados e ranqueados de acordo com sua relevância para os objetivos da pesquisa. Em especial por meio do uso de planilhas eletrônicas para registrar e organizar as informações, com a utilização de softwares como Microsoft Excel para a construção das tabelas e quadros. Cada fonte de evidência, como documentos normativos, relatórios e legislações, foi processada de acordo com sua natureza, com o tratamento variando entre a transcrição de trechos relevantes, resumos e a criação de codificação de temas, quando necessário.

1.4.3 Análise dos dados

A análise dos dados foi orientada pela lógica interpretativa e pela técnica de triangulação, confrontando as informações obtidas nas diferentes fontes de evidência para garantir a robustez da pesquisa. Conforme aponta Yin (2001, p. 32), o estudo de caso permite investigar o fenômeno dentro de seu contexto real, o que foi essencial para lidar com as complexidades institucionais da Tríplice Fronteira. Inicialmente, cada localidade foi analisada de forma individual, buscando-se a convergência de evidências ao comparar marcos legais nacionais com relatórios de atendimento locais. Como destaca Yin (2001, p. 120), as descobertas tornam-se mais acuradas se baseadas em várias fontes diferentes de informações, validando a realidade de cada país por meio do cruzamento de dados.

Após esse levantamento individual, a análise avançou para uma etapa comparativa sistematizada por meio de quadros e planilhas estruturadas no G-Suite. O uso dessas ferramentas eletrônicas foi fundamental para organizar as informações de forma paralela, permitindo identificar como cada municipalidade responde ao problema da violência doméstica dentro de suas particularidades federativas. Essa etapa levou em conta que a comparação não é simétrica: enquanto em Foz do Iguaçu a execução das políticas é fortemente municipalizada, em Puerto Iguazú e Ciudad del Este observou-se uma dependência maior de estruturas provinciais e nacionais, respectivamente. Tal procedimento de síntese fundamenta-se na necessidade de realizar um tratamento que, segundo Marconi e Lakatos, permita a coordenação e o relacionamento dos dados obtidos, garantindo que as informações fossem agrupadas de acordo com as semelhanças e diferenças detectadas nos três cenários (2003, p. 170).

Cada categoria de análise (montante, intermediário e jusante) foi, portanto, confrontada com as proposições teóricas da governança colaborativa através dessa tabulação no G-Suite. Esse processo de interpretação buscou atender ao rigor metodológico necessário para a construção de inferências, pois, como afirma Martins (2008, p. 9), o objetivo é descrever, compreender e interpretar a complexidade de um caso concreto. Assim, o uso das tabelas eletrônicas permitiu visualizar de forma clara as assimetrias institucionais, assegurando que as conclusões respeitassem a organização política e administrativa específica de cada país da fronteira.

1.5 APRESENTAÇÃO DA DISSERTAÇÃO

Esta dissertação está estruturada em três capítulos principais, além desta introdução, que buscam integrar o referencial teórico à análise prática da governança transfronteiriça no enfrentamento à violência doméstica.

No Capítulo 1, apresenta-se a fundamentação teórica que sustenta a pesquisa. Nele, discutem-se os conceitos de políticas públicas e a perspectiva de gênero como categoria de análise fundamental para compreender a violência contra a mulher como um problema de segurança pública. Adicionalmente, aborda-se o modelo de governança colaborativa, explorando como a interação entre múltiplos atores se articula com a legalidade internacional.

O Capítulo 2 dedica-se à apresentação da base teórica que fundamentou a dissertação, estabelecendo as lentes conceituais para a compreensão do problema público. Primeiramente, delimitou-se a violência doméstica como um fenômeno estrutural e de gênero, para então avançar na conceituação de políticas públicas e seu ciclo de intervenção. Por fim, o referencial ancorou-se na governança colaborativa, apresentando a relevância da gestão em redes e o framework de Amsler (2016) como ferramenta para observar os estágios upstream (formulação), midstream (implementação) e downstream (resolução de conflitos e efetividade institucional) no contexto transfronteiriço.

O Capítulo 3 dedica-se à análise dos resultados da pesquisa, detalhando os casos observados e realizando uma análise comparada das políticas de enfrentamento à violência doméstica nos municípios de Foz do Iguaçu (Brasil), Ciudad del Este (Paraguai) e Puerto Iguazú (Argentina). Nesta etapa, o trabalho sintetizou os achados e evidenciou as lacunas institucionais e a ineficácia das redes de proteção em face da complexidade fronteiriça, identificando os stakeholders e as dinâmicas de articulação em cada localidade. Por fim, foram discutidas as possíveis implicações para as políticas públicas, apontando

potencialidades para o fortalecimento de uma governança colaborativa transfronteiriça baseada na efetividade institucional e na garantia de direitos das mulheres na região.

O Capítulo 4 concentrou-se na análise dos dados coletados e na discussão dos resultados. Utilizou-se o painel de monitoramento do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e os indicadores de gestão local para diagnosticar os gargalos operacionais, especialmente no estágio de downstream. A análise evidenciou como a morosidade processual e as limitações administrativas impactam a efetividade da proteção à mulher na fronteira.

Para além do rigor acadêmico, a pesquisa apresentou uma contribuição social relevante através do mapeamento legislativo comparado e da identificação dos principais atores de enfrentamento à violência doméstica nos três países. Este esforço de catalogação e análise serve como um instrumento prático para gestores e profissionais da rede de proteção, fornecendo um diagnóstico claro das competências e dos mecanismos de atuação que compõem a governança local.

Todavia, o estudo encontrou limitações importantes, concentradas especialmente na análise da fase de jusante (operacional). A natureza sigilosa dos processos judiciais e dos atendimentos policiais impôs restrições ao acesso a dados mais detalhados sobre o desfecho das controvérsias, o que é agravado pelos elevados índices de subnotificação inerentes à violência de gênero.

Somado a isto, verificou-se uma barreira técnica significativa: a ausência de filtros institucionais que identifiquem a especificidade da fronteira nos registros oficiais. Os números apresentados pelas instituições são, em grande medida, isolados territorialmente, não refletindo a transnacionalidade do fenômeno ou a circulação das vítimas entre as cidades, o que sugere que futuros trabalhos devam focar-se na criação de indicadores binacionais ou trinacionais integrados para uma compreensão mais fidedigna da dinâmica fronteiriça.

2 GOVERNANÇA COLABORATIVA, POLÍTICAS PÚBLICAS E LEGALIDADE: UMA PERSPECTIVA TEÓRICA SOBRE O ENFRENTAMENTO DA VIOLÊNCIA DE GÊNERO EM CONTEXTOS TRANSFRONTEIRIÇOS

Este capítulo estabelece a base teórica da dissertação, começando pelo tópico 2.1 com a delimitação conceitual da violência doméstica como um poder público estrutural e enraizado. Em seguida, a discussão avança para o tópico 2.2, que trata das políticas públicas, apresenta-se sua conceituação, o ciclo de intervenção (Figura 4 do Ciclo de Políticas Públicas) e a necessidade de incorporar a perspectiva de gênero para o enfrentamento efetivo do problema. Por fim, o item 2.3 e 2.4 ancora o referencial na governança colaborativa, apresentando a relevância da gestão em redes e o uso do framework de Amsler (2016) para analisar os estágios *upstream* (formulação), *midstream* (implementação) e *downstream* (judicialização) das políticas de proteção à mulher no complexo contexto transfronteiriço, investigando em que medida a atuação do sistema de justiça supera a ineficácia das políticas vigentes ou se a fragmentação institucional da tríplice fronteira compromete a real proteção e assistência às mulheres.

2.1 DELIMITAÇÃO CONCEITUAL DA VIOLÊNCIA DOMÉSTICA COMO MANIFESTAÇÃO DA VIOLÊNCIA DE GÊNERO

Para a adequada delimitação da violência doméstica, torna-se necessário o estabelecimento da categoria gênero como seu ponto de partida. Diferentemente do sexo biológico, a noção de gênero refere-se às construções sociais, culturais e normativas que articulam as relações de poder entre homens e mulheres (Scott, 1995, p. 8). O fenômeno da violência doméstica é, neste sentido, uma manifestação da violência de gênero, pois se inscreve e se reproduz na lógica do patriarcado, um sistema estrutural de hierarquia e dominação masculina (Motta, 2020, p. 9; Ávila, 2017, p. 106).

Dialogando com o que foi trazido acima, Butler (2015), nos convida a olhar para o gênero de uma forma completamente diferente daquilo que costumamos pensar. Para ela, ser "homem" ou "mulher" não é algo natural ou imutável, mas uma construção que se forma e se reforça ao longo do tempo por meio de ações repetitivas. Essas ações, que ela chama de performativas, dão a impressão de que existe uma identidade fixa, mas, na verdade, são moldadas por normas culturais e sociais que regulam nossas vidas (Butler, 2015, p. 45-46).

A premissa de Beauvoir (2014) de que a identidade feminina é um processo de vir-a-ser, e não um dado biológico, fundamenta a distinção entre sexo e gênero. Essa perspectiva é sistematizada por Scott (1995, p. 72), que define o gênero pelo seu: “caráter fundamentalmente social”, operando como uma categoria de análise que rejeita o determinismo biológico. Embora as distinções anatômicas sejam fatos biológicos, Louro (1997, p. 6) argumenta que é a construção social e histórica que atribui significados a essas marcas corporais, estabelecendo hierarquias que historicamente resultam na subalternidade e na invisibilidade das mulheres nas estruturas sociais.

O papel social está pré-definido na ordem patriarcal de gênero: onde homens estão atribuídos por qualidades positivas e mulheres, não sempre, mas corriqueiramente, de forma negativa (Safiotti, 2004, p. 37). E, é nesse espaço em que o gênero se torna uma ferramenta de poder (Scott, 1995, p. 88), não se encontra apenas na distinção biológica e binária.

Portanto, cabe esclarecer que a violência doméstica é inequivocamente uma manifestação da violência de gênero, pois é direcionada à mulher em razão da sua condição feminina e da desigualdade histórica de poder. No entanto, o conceito de violência de gênero é mais abrangente, e engloba qualquer agressão motivada pelo gênero da vítima, podendo ocorrer em diversos contextos, seja público, laboral, social, e não se limitando, portanto, apenas ao ambiente doméstico ou familiar. Por isso, é necessário transparecer que toda violência doméstica contra a mulher é uma violência de gênero, mas nem toda violência de gênero é considerada violência doméstica.

E aqui, para exemplificar, apresenta-se o exemplo dado pelo Protocolo de Julgamento com Perspectiva de Gênero para elucidar estes conceitos: a diferença é simples, pois, quando uma mulher é atropelada no trânsito, não estamos necessariamente nos referindo à violência de gênero, mesmo que haja violência e a vítima seja mulher (CNJ, 2021, p. 30). Por outro lado, a mulher que sofre violência doméstica o faz em razão de uma assimetria de poder estrutural que cria as condições materiais, culturais e ideológicas para a ocorrência desse tipo de violência, que está relacionada à dominação de um grupo, assim, considerar-se-á violência pautada no gênero. Como no caso de Amanda Farias de Araújo, em que foi atropelada por seu ex-marido em 29/11/2024, e o contexto da assimetria fica evidente: “De acordo com o sargento da PM Kleber Andrade, ao ser preso, James confessou que atropelou a companheira de propósito” por não aceitar o fim do relacionamento (G1, 2024).

A violência masculina contra a mulher nas relações pessoais é uma das expressões mais flagrantes do emprego abusivo da força para a manutenção do controle e da dominação. É a síntese viva dos conceitos de regra hierárquica e autoridade coercitiva. Diferentemente da violência contra as crianças, ou da violência racial dos brancos contra os outros grupos étnicos, essa violência é a mais amplamente difundida e aceita, sendo inclusive celebrada na cultura atual (Hooks, 2019, p. 179).

No que tange à violência doméstica, ela está elencada na Lei Maria da Penha (11.340/2006), em seu artigo 7º como toda violência física, psicológica, sexual, patrimonial e moral.

2.1.1 Reconhecimento e resposta institucional do Estado brasileiro

A violência praticada contra a mulher no âmbito doméstico não pode ser reduzida a um mero conflito privado ou a uma patologia individual, é compreendida como uma violência estrutural, perpetrada contra a mulher em razão de sua posição subordinada nas relações de poder. A Lei nº 11.340/2006 (Lei Maria da Penha) corrobora essa perspectiva ao definir a violência como uma ação “baseada no gênero”, vinculando-a diretamente à tentativa de manutenção do controle e da subjugação feminina.

A integração do enfrentamento à violência doméstica no escopo da segurança pública pressupõe que as instituições policiais atuem como a porta de entrada de uma política pública de proteção às mulheres (Avelino, 2020, p. 81). Nesse sentido, o aparato estatal transita de uma racionalidade meramente punitiva para uma função de gestão de riscos e mitigação de danos.

Nesse sentido, o aparato estatal transita de uma racionalidade meramente punitiva para uma função de gestão de riscos e mitigação de danos. Nesse contexto, embora a educação voltada à transformação cultural das raízes patriarcais pertença à esfera da prevenção primária, a cargo da educação e da assistência social, os órgãos de segurança pública operam com forte potencial preventivo secundário e terciário, consubstanciado na capacidade dissuasória das rondas especializadas, no monitoramento ativo do cumprimento das medidas protetivas e na interrupção precoce da escalada letal do conflito (Pasinato, 2015).

No entanto, a implementação plena dessas ações enfrenta obstáculos, pois, como observa Avelino (2020, p. 82), as deficiências nas estruturas das delegacias e a carência de formação especializada dos agentes podem se tornar "entraves à implementação do programa estatal", comprometendo a rede de proteção que deveria ser garantida pela

segurança pública. Assim, para que a política de segurança seja efetiva no combate à violência de gênero, é fundamental que haja uma articulação entre a repressão policial e o acolhimento qualificado, superando a visão tradicional de policiamento para uma atuação focada na garantia de direitos fundamentais.

O fortalecimento das políticas públicas nacionais no Brasil teve como marco a criação da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres em 2003, que permitiu conferir um “novo status na estrutura do governo federal” (Neri, 2019, p. 142) à pauta de gênero. Esse movimento viabilizou o Pacto Nacional, que buscou a interiorização dos serviços especializados (Cabreira, 2018, p. 59) e a pactuação entre entes federados para garantir a redução das desigualdades (Cabreira, 2018, p. 58).

De modo que, as recomendações por meio da Lei Maria da Penha estão salientadas pelos: II e III Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres (Brasil, 2008 e 2013); o Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra a Mulher (2010) e Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres (2011).

O Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres foi uma estratégia do governo federal para consolidar a Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres através da implementação de ações integradas e da interiorização dos serviços especializados de atendimento (Cabreira, 2018, p. 59).

Quando no texto constitucional em seu art. 5º, caput, é disposto que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo a inviolabilidade do direito à vida, liberdade, igualdade, segurança e propriedade, a dimensão de defesa e a garantia da proteção a esses bens jurídicos fica imposta aos poderes públicos (Mendes, 2021, p. 30).

A garantia da inviolabilidade do direito à vida, à segurança e à igualdade impõe aos Poderes Públicos não apenas uma postura de abstenção, mas, crucialmente, um dever de proteção efetiva. Nesse sentido, a edição da Lei nº 11.340/2006 (Lei Maria da Penha), embora não seja o primeiro ato estatal em defesa da mulher, representa um marco de institucionalização e consolidação das políticas públicas de enfrentamento à violência de gênero. Sua promulgação deu efetividade ao comando constitucional de coibir a violência no âmbito das relações familiares, conforme o artigo 226, § 8º, da Constituição Federal, estabelecendo um complexo sistema de proteção e assistência:

Art. 8º A política pública que visa coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher far-se-á por meio de um conjunto articulado de ações da União, dos Estados,

do Distrito Federal e dos Municípios e de ações não-governamentais, tendo por diretrizes:

I - a integração operacional do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública com as áreas de segurança pública, assistência social, saúde, educação, trabalho e habitação;

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

III - o respeito, nos meios de comunicação social, dos valores éticos e sociais da pessoa e da família, de forma a coibir os papéis estereotipados que legitimem ou exacerbem a violência doméstica e familiar, de acordo com o estabelecido no inciso III do art. 1º, no inciso IV do art. 3º e no inciso IV do art. 221 da Constituição Federal;

IV - a implementação de atendimento policial especializado para as mulheres, em particular nas Delegacias de Atendimento à Mulher;

V - a promoção e a realização de campanhas educativas de prevenção da violência doméstica e familiar contra a mulher, voltadas ao público escolar e à sociedade em geral, e a difusão desta Lei e dos instrumentos de proteção aos direitos humanos das mulheres;

VI - a celebração de convênios, protocolos, ajustes, termos ou outros instrumentos de promoção de parceria entre órgãos governamentais ou entre estes e entidades não-governamentais, tendo por objetivo a implementação de programas de erradicação da violência doméstica e familiar contra a mulher;

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

VIII - a promoção de programas educacionais que disseminem valores éticos de irrestrito respeito à dignidade da pessoa humana com a perspectiva de gênero e de raça ou etnia;

IX - o destaque, nos currículos escolares de todos os níveis de ensino, para os conteúdos relativos aos direitos humanos, à equidade de gênero e de raça ou etnia e ao problema da violência doméstica e familiar contra a mulher (Brasil, 2006).

O Relatório Global do Fundo de Desenvolvimento da ONU para a Mulher (UNIFEM, 2009) a reconheceu como uma das três leis mais avançadas no mundo na temática do enfrentamento a violência contra as mulheres, pois além da proteção, prevê: “medidas integradas de prevenção, assistência e repressão à violência” (Santos; Cruz, 2024, p. 7).

No Brasil, a problemática vai além: a rede de enfrentamento e apoio às mulheres em situação de violência é falha em diversas camadas. O processo, desde o registro de ocorrência até a sentença, é operado pelos mesmos indivíduos moldados por essa sociedade estruturalmente patriarcal: “É necessário ainda uma política social que busque superar o caráter fragmentado que tem marcado as políticas públicas no Brasil” (Santos; Cruz, 2024, p. 10).

2.1.2 Evidências estatísticas e a persistência crônica da violência doméstica

A violência doméstica contra a mulher é uma violação dos direitos humanos, tal como se configura problema de saúde pública. As estimativas publicadas pela Organização Mundial de Saúde (OMS) revelam que, globalmente, cerca de 1 em cada 3 mulheres em todo o mundo foram submetidas a violência física e/ou sexual por parceiro íntimo ou violência sexual por parte de não parceiro ao longo da vida, ou seja, em média 30%. Destarte, a maior parte dessa violência é violência doméstica. Em todo o mundo, quase um terço (27%) das mulheres entre 15 e 49 anos que já tiveram um relacionamento relatam ter sofrido alguma forma de violência física e/ou sexual por parte de seu parceiro íntimo (OMS, 2021).

Quanto às estatísticas atuais que evidenciam estes fatos, o ano de 2022, por exemplo, foi marcado por uma aceleração generalizada nos indicadores de violência doméstica e familiar, sinalizando a emergência de um quadro crítico após o período de pandemia.

Os dados foram levantados pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública e divulgados por meio do Anuário Brasileiro de Segurança Pública, uma publicação anual que compila dados oficiais fornecidos pelas secretarias de segurança pública estaduais, pelas polícias civis, militares e federais, no ano de 2022 demonstrou um volume excessivo de registros de lesão corporal dolosa em contexto de violência doméstica, alcançou, portanto, 245.713 ocorrências, representando um aumento de 2,9% em relação ao ano anterior. A ameaça, conduta que frequentemente antecede situações mais graves, totalizou 613.529 registros, com uma variação positiva de 7,2%. Paralelamente, houve uma ascensão alarmante da violência fatal e pré-fatal, com 1.437 vítimas de feminicídio no país, um crescimento de 6,1%, e um aumento ainda mais expressivo de 16,9% nas tentativas de feminicídio. A demanda por intervenção estatal também se elevou, com 899.485 acionamentos ao 190 por violência doméstica (+8,7%), e 445.456 Medidas Protetivas de Urgência (MPU) concedidas, indicando o reconhecimento judicial da gravidade das ameaças (+13,7%) (FBSP, 2023, p. 130-136).

No ano subsequente, por meio do Anuário Brasileiro de Segurança Pública seguinte, consolidou a trajetória ascendente da violência não letal, com especial ênfase no surgimento de novos tipos penais que ganharam visibilidade nas estatísticas. O número de vítimas de feminicídio atingiu 1.467, o maior patamar desde a promulgação da Lei nº 13.104/2015, embora com variação percentual mais contida (+0,8%). Em contraste, as tentativas de feminicídio mantiveram uma curva crescente, totalizando 2.797 vítimas (+7,1%). O recrudescimento da violência de gênero se manifestou, de forma mais

acentuada, nas figuras penais recentemente tipificadas: o crime de violência psicológica (38.507 registros) e perseguição (*stalking*) (77.083 registros) apresentaram aumentos notáveis de 33,8% e 34,5%, respectivamente, configurando um padrão de agressão contínua, desdobrando-se no ambiente virtual. A resposta judicial acompanhou essa demanda, com a concessão de 540.255 MPU, representando um crescimento de 26,7% (FBSP, 2024, p. 16, 130-148).

Não obstante, em 2024, a violência de gênero atingiu um novo ápice na letalidade e manteve a pressão nos indicadores de risco, mesmo em um contexto de ligeira queda da violência letal geral no país. As vítimas de feminicídio alcançaram um novo recorde, com 1.492 casos, registrando uma variação de +0,7%. O risco de letalidade pré-fatal se intensificou, com as tentativas de feminicídio atingindo 3.870 vítimas, um aumento expressivo de 19,0%. Embora o registro de lesão corporal dolosa em contexto de violência doméstica tenha se mantido estável (quase 260 mil casos) e as ameaças apresentassem uma leve retração (-0,8% para 747.683 registros), o aumento persistente nas figuras penais de perseguição (*stalking*) (+18,2% para 95.026 registros) e violência psicológica (+6,3% para 51.866 registros) indicaram a consolidação de um ciclo de violência não física e de controle. O dado mais crítico foi a falência do ciclo de proteção, com 101.656 registros de descumprimento de MPU, um aumento de 10,8% em relação ao ano anterior, expondo a precariedade da intervenção estatal na garantia da segurança das vítimas (FBSP, 2025, p. 145-151).

Por meio de outra fonte pública, o Atlas da Violência, produzidos pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) e as análises do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), trazem uma perspectiva complementar e crucial à análise da violência doméstica, pois se baseiam em dados do Sistema de Informação sobre Mortalidade (SIM) e do Sistema de Informação de Agravos de Notificação (SINAN), do Ministério da Saúde. Enquanto os Anuários focam em registros policiais (lesão, ameaça, MPU), os Atlas analisam as consequências letais (homicídios de mulheres) e as notificações de agressões em serviços de saúde, oferecendo um olhar sobre a magnitude do fenômeno no âmbito da saúde pública e a persistência do problema no espaço privado.

Nesse espaço surge a Resolução nº 255/2018 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que institui a Política Nacional de Incentivo à Participação Institucional Feminina no Poder Judiciário, estabelece como dever de todas as unidades judiciárias a adoção de:

“[...] medidas tendentes a assegurar a igualdade de gênero no ambiente institucional, propondo diretrizes e mecanismos que orientem os órgãos judiciais a atuar para incentivar a participação de mulheres nos cargos de chefia e assessoramento, em bancas de concurso e como expositoras em eventos institucionais (CNJ, 2018 apud Sivolella, 2021, p. 195).

O panorama epidemiológico da violência letal contra a mulher no Brasil, com dados consolidados até 2021, revelou uma dinâmica de relativa estabilidade nos indicadores de feminicídio, em contraste com a tendência de queda do homicídio geral. Assim, o estudo demonstrou que, entre 2010 e 2021, a taxa de homicídios de mulheres fora do domicílio reduziu em 34,2%, ao passo que a taxa de homicídios na residência se manteve estável em 1,2% por 100 mil mulheres. Tal dissociação estatística sublinha a natureza estrutural da violência de gênero, que persiste no espaço privado, independente de fatores conjunturais que influenciam a criminalidade urbana. O total de 3.858 mulheres assassinadas em 2021, quando ajustado para a estimativa de homicídios ocultos (Mortes Violentas por Causa Indeterminada), elevou o número real de mortes violentas para 4.603, indicando que 745 mulheres sofreram agressão fatal sem a correta classificação de óbito pelo Estado (Ipea; FBSP, 2023, p. 42-48).

No mesmo caminho, o ano de 2022 consolidou a estabilidade nos indicadores de violência letal doméstica, reforçando a natureza da violência de gênero como um fenômeno de constância sórdida. A taxa de homicídios de mulheres, baseada em registros oficiais, permaneceu em 3,5 por 100 mil mulheres. No entanto, a análise dos dados do SIM apontou para um total de 4.172 mortes violentas femininas classificadas como MVCI (Morte Violenta por Causa Indeterminada), excedente ao número de homicídios registrados. A estimativa corrigida, que inclui os homicídios ocultos, elevou a taxa para 4,3 assassinatos por 100 mil mulheres, um índice 22,8% superior ao dado oficial. Além da letalidade, os registros de agressões não letais no SINAN indicaram a residência como o local majoritário de ocorrência 81% dos casos de violência doméstica), com 58,2% das vítimas de violência doméstica sendo mulheres negras (Ipea; FBSP, 2024, p. 36-42).

Os dados mais recentes, referentes a 2023, mantiveram a tendência de estagnação da letalidade feminina, apesar da queda geral dos homicídios no país. A taxa de homicídios registrados de mulheres permaneceu em 3,5 por 100 mil. Contudo, a taxa de homicídios estimados (incluindo 589 mortes ocultas) atingiu 4,1 por 100 mil, revelando que a taxa real de mortes violentas é 17,1 por cento maior que a registrada. O estudo enfatizou o viés racial persistente na vitimização, com mulheres negras respondendo por 68,2 por cento dos homicídios femininos registrados, o que lhes conferiu um risco relativo de serem

assassinadas 1,7 vezes maior que o de mulheres não negras. Na violência não letal, as notificações de violência doméstica e intrafamiliar no SINAN dispararam em 2023, totalizando 177.086 casos, um aumento de 22,7 por cento em relação a 2022. A violência física foi o tipo mais prevalente (37,4 por cento dos registros), seguida por violências múltiplas (30,3 por cento dos registros), negligência (12,0 por cento), psicológica (10,1 por cento) e sexual (9,5 por cento). A autoria dessas agressões fora predominantemente masculina (79,5 por cento), e a análise da reincidência revelou que 55,4 por cento das mulheres já haviam sido vítimas da mesma natureza de violência anteriormente, ilustrando o ciclo de violência que se perpetua no âmbito familiar (Ipea; FBSP, 2025, p. 49-71).

Seguindo nesta perspectiva, o Atlas da Violência em referência a 2026 demonstra que a análise da violência doméstica, fundamentada nos dados do Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM) e do Sistema de Informação de Agravos de Notificação (SINAN), aprofunda o panorama da violência intrafamiliar e das agressões não letais atendidas na rede de saúde. A publicação aponta que a residência permanece como o principal locus de risco ao concentrar a maioria expressiva dos casos de violência doméstica. Ademais, o estudo detalha índices alarmantes de reincidência, o que demonstra a persistência e a gravidade do ciclo da violência de gênero no espaço privado (Ipea; FBSP, 2026, p. 68-74).

As estatísticas traduzem a realidade, a violência doméstica é um problema que persiste e resiste. Nesse passo, com a análise integrada dos dados administrativos e de saúde mais recentes evidencia a magnitude estrutural e a persistência crônica do problema da violência doméstica no Brasil.

A consolidação de arranjos de governança em zonas transfronteiriças pressupõe a superação de limites estritamente nacionais, exigindo o estabelecimento de instrumentos formais de cooperação que articulem a segurança pública à salvaguarda dos direitos humanos, conforme aponta Vieira (2018, p. 476).

Nesse cenário, um marco institucional relevante foi a celebração do Memorando de Entendimento (MOU) tripartite em 2009, por meio do qual Brasil, Argentina e Paraguai comprometeram-se a articular ações conjuntas e o intercâmbio de informações voltadas ao enfrentamento do tráfico de mulheres na região (Brasil, 2009). Esse dispositivo reflete um esforço de convergência entre as agendas de segurança pública da Tríplice Fronteira, reconhecendo que a dinâmica própria da mobilidade regional demanda respostas sistêmicas e articuladas. Contudo, a materialização prática de tais diretrizes ainda esbarra nos óbices impostos pela fragmentação institucional e pelas assimetrias administrativas que historicamente marcam a cooperação na área.

As políticas públicas implementadas em um lado da fronteira podem gerar impactos diretos e imediatos na população do lado oposto, dada a proximidade geográfica e a interligação econômica e cultural dessas localidades. Em áreas onde as fronteiras nacionais se dissolvem na vivência cotidiana, essa interdependência é ainda mais intensa, exigindo cooperação mútua para a resolução de desafios comuns, como o enfrentamento da violência doméstica e a promoção de direitos humanos.

A violência contra a mulher é um problema público, o Estado tem responsabilidade perante os expressivos registros, plano de combate e enfrentamento fazem parte de suas incumbências. As políticas públicas surgem nesse espaço como ferramentas e procedimentos em resposta a essa demanda social, isto posto, os direitos sociais são alcançados.

2.2 FUNDAMENTOS E CONCEITUAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O que é? Não existe uma definição única. Entretanto, todas as definições vão enfatizar o que o governo faz. Elas surgem a partir de disputas de interesse que ocorrem dentro da sociedade e dos territórios. Essas disputas determinam que alguns grupos sociais tenham reivindicações específicas. Nelas, haverá sempre ganhadores, e a força política e social de determinado grupo pode definir a trajetória da política. Como resultado, muitas dessas reivindicações se transformam em efeitos concretizados para o contexto do grupo.

Os principais responsáveis pelo início da área de políticas públicas e pela base conceitual foram, em especial, Lasswell (1936), que estabeleceu a análise de política pública, também conhecida como *policy analysis*; Herbert Simon (1957), que introduziu o conceito de formuladores de políticas públicas, ou *policy makers*; Lindblom (1959), que concebeu o processo como relacional, destacando a importância de incorporar outras variáveis na formulação e análise das políticas públicas; e Easton (1965), que definiu a política pública como um sistema.

Nesse passo, é possível perceber que quase toda experiência em nossa vida, do berço ao túmulo, é moldada pela política pública. Existem políticas que criam ou moldam os hospitais onde nascemos, as escolas onde estudamos, as organizações para as quais trabalhamos e as casas em que vivemos. Toda a renda que ganharmos (legalmente) é tributada de acordo com a política pública, e as aposentadorias que estendem essa renda para nossa velhice são tanto regulamentadas quanto parcialmente financiadas pelo tesouro público. E após a nossa morte, nossas formalidades funerárias e patrimônios, de qualquer tamanho, também serão regidos pela política pública. A política pública é, entretanto, muito

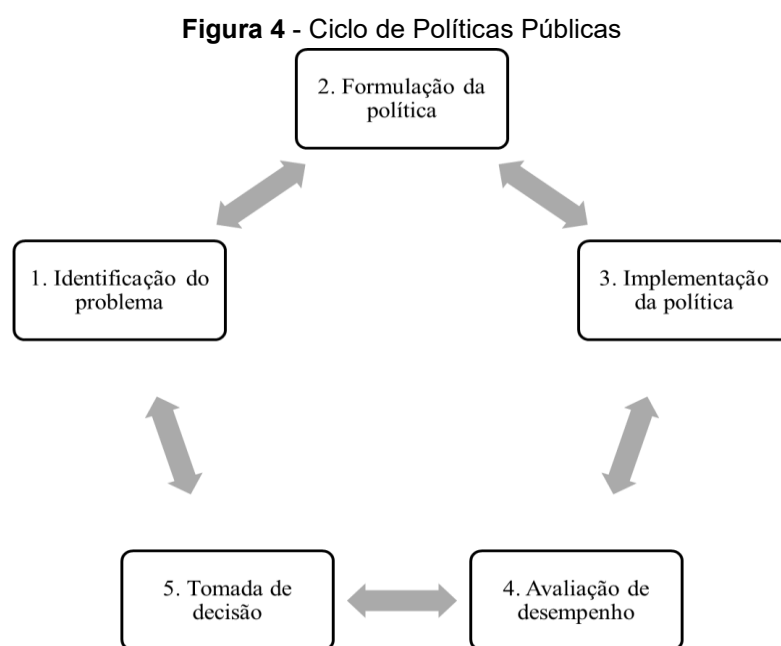
mais fácil de ser vivenciada do que definida, como é evidente na ampla gama de interpretações oferecidas (Howlett; Ramesh; Perl, 2020, p. 1).

Política pública é um campo holístico que “situa diversas unidades em totalidades organizadas” (Souza, p. 2006, p. 26). É um campo de estudo disciplinar complexo, mas que em algum momento se convergem.

Como conceitua Harold Lasswell objetivamente: “quem ganha o quê, por quê e que diferença faz” (1936/1958). No Brasil, a Constituição Federal apresenta de forma clara que o Estado deve, e precisa, intervir e posicionar-se, ou seja, realizar políticas públicas. Neste contexto os direitos sociais emergiram e trouxeram uma mudança substancial na esfera legal.

Nesse sentido Secchi, Coelho e Pires (2019, p. 25), propõem a necessidade de dois elementos fundamentais: a intencionalidade pública e a resposta a um problema que seja público: “a razão para o estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante”.

Para melhor compreensão, apresenta-se a Figura 4:



Fonte: elaboração própria *apud* Secchi, Coelho e Pires (2019, p. 90).

O Ciclo é um processo dinâmico que se inicia com a 1. Identificação do problema, momento em que uma questão social é reconhecida e inserida na agenda governamental para intervenção, ou seja: "A definição de agenda é um rótulo para o processo pelo qual os governos decidem quais questões precisam de sua atenção e as priorizam." ela envolve

especialmente a determinação de quais são os problemas que as políticas a serem implementadas visam resolver (Howlett; Ramesh; Perl, 2020, p. 104).

Essa fase inicial, critério para a formulação da política, é impulsionada pela percepção da urgência, pois um problema só é “importante” quando o reconhecido assim por quem formula a agenda. Conforme Kingdon (1995, p. 228), “[...] As chances de uma dada proposta ou de certo tema assumir lugar de destaque em uma agenda são decididamente maiores se elas estiverem associadas a um problema importante”, o problema é o motor para que a proposta legal seja institucionalizada como demanda.

A partir dessa identificação, segue-se a 2. Formulação da política, fase onde são elaboradas as propostas, definidos os objetivos e escolhidos os instrumentos de ação:

[...] pode ser caracterizada como uma etapa pré-decisória, ou seja, anterior a qualquer atividade de formalização de uma política, envolvendo fundamentalmente a identificação de problemas que requerem atenção governamental (definição da agenda) e uma busca inicial por soluções possíveis, confrontadas com seus custos e efeitos estimados (definição de alternativas) (Capella, 2018, p. 9).

Uma vez formulada, a política avança para a 3. Implementação da política, que corresponde à sua execução prática, mobilizando recursos e realizando as atividades necessárias. Para verificar a eficácia dessa execução, segue para a 4. Avaliação de desempenho, na qual são medidos os resultados e impactos da política.

Por fim, os dados e conclusões da avaliação embasam a 5. Tomada de decisão. Nesta etapa final, o governo decide se a política será mantida, ajustada, reformada ou descontinuada. Destaca-se que esta decisão não encerra o processo, pelo contrário, ela retroalimenta o ciclo, o processo é contínuo e adaptativo.

Segundo Villanueva (2012), uma política pública pode ser entendida como um conjunto, uma sequência, de ações intencionais que possuem valor para a sociedade. São ações causais, idôneas e eficazes. Importante destacar que uma política pública não existe sem a presença de um problema em termos de demanda.

[...] referências, interesses e representações sociais não emergem de vazios institucionais. São, em contrapartida, resultado de construções sociais alicerçadas em um dado contexto institucional no qual conjuntos de percepções e crenças influenciam as formas utilizadas pelos atores sociais para construir imagens e percepções sobre a realidade social. (Mello, 2022, p. 467).

A política pública pode ser compreendida como uma diretriz, um rumo, para enfrentar um problema público (Secchi, 2023, p. 5-6). Sendo o problema público a diferença entre o

que ocorre neste momento e o que deveria estar ocorrendo no plano ideal, Sjoblom (1984) traz a perspectiva de que um problema depreende de um status quo inadequado e há uma expectativa de resultar na situação ideal possível.

[...] políticas públicas, enquanto materializações da atuação estatal, são constituídas por regras, normas, requisitos e/ou critérios com potencial para orientar, definir, restringir ou incentivar comportamentos (Mello, 2022, p. 466).

Uma situação social é qualificada como problema quando suas propriedades atuais e seus efeitos na vida das pessoas são considerados opostos, contraditórios ou distantes daquilo que uma sociedade e seu governo preferem e valorizam. Essa inadequação desqualifica a situação e exige sua remoção, delimitação, correção ou melhoria. Dessa forma, as políticas públicas devem ser compreendidas como programas de ação governamental que resultam de processos juridicamente regulados, visando coordenar os meios à disposição do Estado para a realização de objetivos socialmente relevantes (Bucci, 2023, p. 103).

Compreende-se, portanto, como: “um conceito abstrato que se materializa por meio de instrumentos variados” (Secchi, 2023, p. 5). Inserida no contexto da rede de enfrentamento a violência doméstica contra a mulher pode ser compreendida por meio da implementação do Centro de Referência de Atendimento à Mulher - CRAM em Foz do Iguaçu.

Apesar de optar por abordagens diferentes, as definições de políticas públicas assumem, em geral, uma visão holística do tema, uma perspectiva de que o todo é mais importante do que a soma das partes e que indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses contam, mesmo que existam diferenças sobre a importância relativa destes fatores (Souza, 2006, p. 25).

Quadro 1 - Estágios do Ciclo de Políticas Públicas

Resolução Aplicada de Problemas	Etapas no Ciclo de Políticas
Reconhecimento do Problema	1. Definição da Agenda
Proposta de Solução	2. Formulação da Política
Escolha da Solução	3. Tomada de Decisão

Implementação da Solução	4. Implementação da Política
Monitoramento dos Resultados	5. Avaliação da Política

Fonte: Elaboração própria com base em Howlett, Ramesh & Perl, 2020, p. 11.

O levantamento teórico das políticas públicas, com seu ciclo exemplificado no Quadro 1 acima, oferece os moldes procedimentais para a intervenção estatal, contudo, a simples aplicação desses estágios revela-se insuficiente e, por vezes, neutra à complexidade da realidade. Fato este que será trabalho no tópico seguinte.

É importante ressaltar que a perspectiva do ciclo de políticas públicas, embora didática, apresenta limitações analíticas ao privilegiar uma lógica predominantemente administrativa e linear (Secchi; Coelho; Pires, 2020, p. 91). Este modelo tradicional pode acabar silenciando dimensões críticas do processo, como a esfera jurídica e os conflitos que emergem da interpretação e aplicação das normas, visto que a realidade política raramente segue estágios sequenciais e isolados (Howlett; Ramesh; Perl, 2020, p. 11-12).

Como será explorado adiante, o modelo de Amsler (2016) propõe superar essa neutralidade ao integrar o Direito e a resolução de disputas como componentes da governança. No contexto da violência doméstica, essa lacuna do modelo clássico torna-se evidente, pois o sistema de justiça não é apenas um executor, mas um ator central que define a eficácia da política na fase operacional. Assim, para compreender as redes de proteção, torna-se necessário transitar de uma visão puramente procedimental para uma análise que contemple a interação entre atores estatais e o aparato jurídico na implementação real.

2.2.2 A inclusão da perspectiva de gênero nas políticas públicas

A aplicação dos conceitos e do ciclo de políticas públicas ao problema da violência doméstica exige um alinhamento intencional com a perspectiva de gênero. Uma política pública com perspectiva de gênero é aquela que reconhece e busca corrigir as desigualdades estruturais de poder entre homens e mulheres, as quais foram estabelecidas e perpetuadas pela lógica patriarcal, conforme discutido no item 2.1.1 e elencado por Marta Farah: “políticas públicas com recorte de gênero são políticas públicas que reconhecem a diferença de gênero e, com base nesse reconhecimento, implementam ações diferenciadas para mulheres” (2004, p. 51).

A Conferência de Beijing (1995) estabeleceu a transversalidade, que garante que a perspectiva de gênero seja incorporada em todos os temas abrangidos pelas políticas públicas (CNJ; IPEA, 2019, p. 10-11). O compromisso assumido pelo Estado brasileiro nestes eventos internacionais foi fundamental para que demandas relacionadas ao fim da violência doméstica e familiar contra mulheres ganhassem mais destaque no país, e com isso se tornassem institucionalizadas e reconhecidas como um problema público multifatorial (idem, p. 11).

Nesse passo, o seguinte trecho extraído do livro “Políticas públicas e igualdade de gênero” publicado pela Coordenadoria Especial da Mulher da Prefeitura de São Paulo ainda em 2004, expressa reflexões sobre os desafios da formulação e execução de políticas públicas com foco nas mulheres:

O papel do Estado é determinante na construção da igualdade, mas não só na regulação das leis que coíbem a discriminação, também como agente de mudanças culturais e das condições de vida das mulheres, na proposição de políticas que incorporem as dimensões de gênero e raça. O Estado nas suas ações não é neutro em relação às desigualdades presentes na sociedade e ao assumir, dentro de sua organização, um lugar para a construção de políticas que visem a igualdade, como são, por exemplo, as coordenadorias ou as secretarias de políticas para as mulheres, também dialoga com concepções que acreditam que a condição de subordinação das mulheres será superada sem que seja imperativa uma ação do Estado, que isto deverá acontecer naturalmente na sociedade (Godinho; Silveira, 2004, p. 114).

Ao invés de tratar a questão de forma neutra ou como um conflito interpessoal, é possível que essas políticas incorporem a dimensão da assimetria de gênero desde a definição do problema até a avaliação do resultado. O objetivo é criar diretrizes, normas e critérios que orientem o Estado a prover proteção e a promover a equidade, materializando o dever constitucional de proteção². Algo que já é feito, e o provável exemplo dessa atuação é a Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006), que não apenas tipifica a violência, ela articula uma rede de ações integradas (art. 8º), evidenciando a materialização de uma política pública complexa para enfrentar um problema público de natureza estrutural, como a violência de gênero.

2.2.2 A operacionalização das políticas públicas com perspectiva de gênero

Após a delimitação conceitual acerca da natureza e da estrutura das políticas

² Art. 226: A família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado. [...] §8º O Estado assegurará a assistência à família na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações (Brasil, 1988).

públicas no tópico acima, e da análise de como a perspectiva de gênero foi integrada a esses arranjos institucionais, busca-se agora compreender de que maneira esses compromissos teóricos são operacionalizados na prática estatal. Para tanto, as próximas seções examinarão os Planos Nacionais, instrumentos de planejamento estratégico que traduzem as diretrizes de igualdade e enfrentamento à violência para a realidade institucional de cada país, servindo como o mapa de rota para a execução dessas políticas no território da fronteira.

A inclusão da perspectiva de gênero nas políticas públicas pressupõe que o Estado reconheça as assimetrias de poder e desenhe intervenções capazes de romper com lógicas de subordinação:

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados (...) visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados (Bucci, 2023, p. 103).

Assim, entende-se que as políticas públicas configuram ação governamental coordenada e juridicamente estruturada, destinada à solução de problemas complexos e à efetivação de direitos (Bucci, 2023, p. 94), sendo os planos nacionais instrumentos dessa ação estatal.

Para que essa diretriz não permaneça apenas no campo abstrato, os Estados utilizam esses planos como ferramentas fundamentais de planejamento estratégico da administração pública, tendo como objetivo central guiar, integrar e implementar as políticas setoriais de forma transversal.

No Brasil, o II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM 2013-2015) consolidou-se como o instrumento de gestão destinado a orientar a atuação da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) e de outros 32 órgãos governamentais, baseando-se no princípio da responsabilidade compartilhada (Brasil, 2013, p. 10). O PNPM operacionaliza o planejamento estratégico ao prever o aperfeiçoamento do Ligue 180 e a implementação de sistemas de informação para monitorar a violência, visando garantir a autonomia das mulheres em suas dimensões econômica, pessoal e política (Brasil, 2013, p. 14). Esse direcionamento institucional é o que permite que a segurança pública deixe de ser apenas reativa, passando a fornecer respostas estruturadas (Ávila, 2017, p. 106).

O PNPM [Plano Nacional de Políticas para as Mulheres] previu um convênio de pactuação entre as esferas municipais, estaduais e federais, no sentido de ajudarem na criação, implementação e acompanhamento das políticas para as mulheres em

órgãos comuns destas esferas e avançar com propostas pelos direitos das mulheres, redução das desigualdades de gênero e raça (Cabreira, 2018, p. 58).

Na Argentina, essa lógica de planejamento estratégico é observada no atual Plan Nacional de Igualdad en la Diversidad (2021-2023), definido como um "mapa de rota" para integrar as políticas de gênero de forma transversal em todos os organismos da Administración Pública Nacional (Argentina, 2021, p. 7). O plano utiliza instrumentos como a Linha 144 e o Registro Único de Casos de Violência Contra as Mulheres (RUCVM) para materializar a "igualdade substantiva" ou de fato (Argentina, 2021, p. 17). O modelo argentino destaca-se pela federalização, buscando fortalecer as áreas de gênero em governos locais através do Programa GenerAr (Argentina, 2021, p. 79).

No Paraguai, o IV Plan Nacional de Igualdad (2018-2024) assume o papel de instrumento norteador das políticas públicas, estabelecendo a responsabilidade compartilhada entre os organismos do Estado para a implementação efetiva da Lei nº 5.777/16 (Paraguai, 2018, p. 21). O planejamento estratégico paraguaio enfatiza o fortalecimento do serviço SOS Mujer Línea 137 e, de forma relevante para esta pesquisa, orienta a resposta interinstitucional em zonas de fronteira para prevenir e atender situações de vulnerabilidade extrema, como o tráfico de pessoas (Paraguai, 2018, p. 24).

Contudo, a existência desses instrumentos de planejamento não garante, por si só, a eficácia na execução - fase intermediária (Tópico 2.4.2). Como apontam Barroso e Lima (2020, p. 593), a implementação pode ser permeada por um "descaso institucional", onde o foco puramente punitivista acaba por ser insuficiente se não houver alternativas reais de suporte. Assim, se os Planos Nacionais guiam as políticas dentro das soberanias de cada país, a complexidade dos contextos transfronteiriços exige que esse planejamento estratégico seja integrado por meio de uma Governança Colaborativa, assegurando que os instrumentos de gestão nacionais se comuniquem para proteger a mulher independentemente do território em que ela se encontre.

2.3 GOVERNANÇA E GOVERNANÇA COLABORATIVA: DIMENSÕES CONCEITUAIS

A governança colaborativa tem se consolidado como uma resposta articulada e institucionalizada às limitações dos modelos tradicionais de formulação e implementação de políticas públicas (Ansell e Gash, 2008, p. 544). Esse modelo emergente “desenvolveu-se como uma resposta às falhas da implementação descendente e ao alto custo e politização da regulação”, sendo uma alternativa ao adversarialismo do pluralismo de

grupos de interesse e à falta de responsabilização do gerencialismo.

2.3.2 O conceito institucional da Governança Colaborativa

A governança colaborativa é definida como um arranjo de governo em que um ou mais órgãos públicos envolvem diretamente partes interessadas não estatais em um processo coletivo de tomada de decisão. Esse processo é formal, orientado ao consenso e deliberativo, com o objetivo de criar ou implementar políticas públicas ou gerenciar programas ou ativos públicos (Ansell e Gash, 2008, p. 544). Essa definição é propositalmente restritiva, buscando estabelecer uma estrutura institucional clara.

A colaboração é a dimensão central deste arranjo. Ela exige um engajamento profundo e recíproco:

A colaboração implica comunicação bidirecional e influência entre agências e stakeholders, bem como oportunidades para que os stakeholders dialoguem entre si. Agências e stakeholders devem reunir-se em um processo multilateral e deliberativo. [...] A colaboração também implica que stakeholders não estatais terão responsabilidade real sobre os resultados de políticas (Ansell e Gash, 2008, p. 545).

A superação dessas falhas se dá por meio da criação de arenas formais e institucionalizadas de deliberação, onde agentes públicos e não estatais participam diretamente das decisões, proporcionando uma deliberação mútua:

Governança colaborativa é um arranjo governamental onde uma ou mais agências públicas engajam diretamente atores não estatais em um processo decisório coletivo que é formal, orientado ao consenso e deliberativo, e que visa formular ou implementar políticas públicas ou gerir programas ou ativos públicos (Ansell e Gash, 2008, p. 544).

Conforme destacam Ansell e Gash (2008, p. 550), o êxito inicial da governança colaborativa está condicionado à existência de confiança prévia entre os atores, histórico favorável de cooperação mútua e um equilíbrio relativo de poder e recursos entre os participantes da arena deliberativa.

2.3.1 Governança, redes e marco legal

O entendimento atual de governança transcende a simples administração estatal, reconhecendo a necessidade de articulação entre diferentes esferas. Boruvka e Amsler (2021, p. 50) definem este cenário ao afirmar que “Governança é um processo complexo

que envolve múltiplos atores de diversos setores buscando gerir ou resolver de forma abrangente questões multifacetadas”.

Isso porque “Esses atores (indivíduos ou organizações) se combinam para colaborar e formar uma rede” (Boruvka; Amsler, 2021, p. 50-51), sendo a rede o palco principal para a deliberação e implementação de políticas.

Nesse contexto de redes, a configuração institucional dos Estados dita a complexidade da rede. Em Estados unitários como o Paraguai (Paraguai, 1992), a rede de governança tende a ser verticalizada por diretrizes nacionais, ao passo que, em contextos federativos, a governança exige uma articulação horizontal e vertical mais intensa entre esferas autônomas (Turner, 1998, p. 13-22).

Enquanto o Brasil adota um federalismo que confere autonomia política aos municípios, o Paraguai permanece como um estado unitário descentralizado. Na prática, essa descentralização é limitada por uma burocracia centralizada (Turner, 1998, p. 5), onde o governo local assume um papel de administração local subordinada ao centro. No modelo unitário, os governos locais possuem competências limitadas por estatutos centrais e circunscritas ao princípio de ultra vires, funcionando na prática como uma administração local (Nickson, 2011, p. 1).

O reconhecimento de um valor normativo autônomo vincula a governança colaborativa ao próprio funcionamento democrático do Estado, de modo que Amsler (2016) argumenta que qualquer pesquisa sobre governança colaborativa deve considerar o marco legal como variável institucional fundamental (Amsler, 2016, p. 704).

O conceito de governança colaborativa reconhece a presença simultânea de interesses comuns e contrários entre os participantes, em consequência disso a formação dessas redes é intencionalmente complexa, pois agrega entidades que buscam objetivos que estão além da capacidade de um só ator. Boruvka e Amsler (2021) esclarecem a complexidade das interações na rede:

A governança colaborativa exige que os atores estabeleçam relacionamentos colaborativos e exercitem habilidades de gestão de conflitos para resolver problemas sociais. Na governança colaborativa, as redes são formadas por múltiplos atores com interesses compartilhados e divergentes. Esses atores trabalham juntos para alcançar objetivos que um único ator não conseguiria. Um único ator pode ser um principal, um agente, ou ambos simultaneamente. Um agente atua como representante de um principal. As redes consistem em uma complexa teia de interações entre principais e agentes. (Boruvka; Amsler, p. 50, 2021).

Sendo possível compreender que, a natureza das redes, caracterizada pela articulação de múltiplos principais e agentes com interesses tanto convergentes quanto divergentes, exige um modelo de gestão que seja capaz de orquestrar essa complexa teia de interações de forma produtiva.

A estruturação de redes de governança em zonas fronteiriças depende de um arcabouço normativo que sustente a atuação coordenada entre instituições de diferentes soberanias. No contexto regional, o Acordo sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas (Decisão CMC nº 13/19) surge como o marco legal supranacional que legitima essa integração, partindo da premissa de “que o respeito aos direitos humanos é fundamental no processo de relacionamento em todas as instâncias de integração, para alcançar uma melhor qualidade de vida das populações fronteiriças” (Mercosul, 2019, p. 1).

Ao estabelecer diretrizes para a convivência nessas regiões, o tratado reforça o seu propósito ao estar “reconhecendo a necessidade de facilitar a convivência das comunidades fronteiriças e promover sua integração” (Mercosul, 2019, p. 2). Esse reconhecimento é o que permite que as políticas públicas deixem de ser ações isoladas e passem a configurar uma “ação governamental coordenada e juridicamente estruturada” (Bucci, 2023, p. 94). O compromisso com a proteção social é explicitado no artigo 4º do documento:

Os Estados Partes manifestam seu compromisso de fortalecer o respeito aos direitos humanos nas Localidades Fronteiriças Vinculadas, em todos os aspectos contemplados no presente Acordo, em especial para proteger os grupos de pessoas em situação de vulnerabilidade (Mercosul, 2019, p. 8).

Dessa forma, o Acordo fundamenta a governança colaborativa ao determinar que a segurança e a assistência não devem ser fragmentadas. Para tanto, estabelece que “as autoridades competentes das Localidades Fronteiriças Vinculadas [...] acordarão entre si planos de cooperação em matéria de segurança pública e combate a delitos transnacionais” (Mercosul, 2019, p. 8). Embora o texto não mencione especificamente a violência doméstica, a proteção aos grupos vulneráveis e a cooperação em segurança pública fornecem a base jurídica necessária para que os órgãos de Foz do Iguaçu, Ciudad del Este e Puerto Iguazú atuem de forma integrada, garantindo que os direitos das mulheres não sejam interrompidos pelas fronteiras nacionais.

2.3.2 Governança colaborativa como processo de gestão

Ainda, para que seja possível uma análise sobre a governança colaborativa sob a perspectiva de outros atores, é possível compreendê-la como um modelo de gestão pública baseado na interação horizontal e mútua entre múltiplos atores para formular e implementar políticas, em vez de depender apenas da hierarquia tradicional do Estado.

Estes resultados desejáveis de valor público tornam a governança colaborativa uma ferramenta essencial para as agências públicas que se esforçam para resolver problemas complexos e fornecer serviços integrados em um mundo de poder compartilhado. (Sørensen; Torfing, 2021, p. 1592).

Eva Sørensen e Jacob Torfing propõem destrinchar o processo em fases distintas, delimitando o ciclo:

Os processos de governança colaborativa são frequentemente caóticos e cheios de sobreposições, iterações, ciclos de feedback e saltos. No entanto, para fins analíticos, é possível distinguir entre diferentes fases em um processo de governança colaborativa que tipicamente envolve: 1) o recrutamento e a motivação dos participantes; 2) a iniciação da interação colaborativa e o estabelecimento de regras básicas; 3) a exploração conjunta e a definição do problema ou desafio em questão; 4) o desenvolvimento, a avaliação e a seleção de soluções conjuntas; 5) a implementação de soluções novas e ousadas; 6) a avaliação do processo, dos produtos (*outputs*) e dos resultados (*outcomes*); e 7) a prestação de contas (*account giving*). (Sørensen; Torfing, 2021, p. 1592).

O conceito de governança colaborativa reconhece a presença simultânea de interesses comuns e contrários entre os participantes, em consequência disso a formação dessas redes é intencionalmente complexa, pois agrega entidades que buscam objetivos que estão além da capacidade de um só ator:

Nesse cenário, os desafios de governança não se limitam à capacidade do Estado nacional, mas exigem coordenação entre esferas administrativas, articulação interestatal e engajamento multissetorial. Em contextos marcados por desconfiança, conflitos anteriores e baixa coesão institucional, elementos frequentemente observados em regiões de fronteira, a colaboração tende a ser mais desafiadora.

As visões de Ansell & Gash (2008), Amsler e Boruvka (2021) e Sørensen e Torfing (2021) são convergentes ao reconhecerem a necessidade de múltiplos atores e a interação mútua para a formulação de políticas. Contudo, elas se complementam em diferentes níveis de análise: a. a definição de Ansell & Gash foca no arranjo institucional e nas regras de engajamento; b. assim como, a perspectiva de Amsler e Boruvka define o contexto em rede,

a complexidade relacional e o fundamento legal; c. bem como, a contribuição de Sørensen e Torfing concentra-se no ciclo operacional e na gestão do processo.

Sob a ótica do processo de gestão, Ansell e Gash (2008, p. 550) advertem que em contextos marcados por desconfiança histórica, divergências anteriores e baixa coesão institucional elementos característicos de regiões de fronteira, a manutenção do ciclo colaborativo torna-se expressivamente desafiadora, demandando arranjos de governança específicos que serão aprofundados a seguir.

Todavia, é fundamental observar que os modelos convencionais de análise de políticas públicas frequentemente negligenciam dimensões críticas da execução prática, como os fenômenos da judicialização e a persistência de conflitos no estágio operacional. Ao ignorar tais aspectos, as abordagens tradicionais falham em captar a complexidade do atendimento, que muitas vezes é marcado por uma rede assistencial fragmentada e por dificuldades de infraestrutura que comprometem a integração dos serviços (Rodrigues; Njaine; Cecchetto, 2025, p. 1). Portanto, a transição para uma perspectiva de governança colaborativa surge como uma necessidade de resposta a essa fragmentação, exigindo que o processo de gestão deixe de ser uma abstração teórica. Como a política pública acontece efetivamente na interface entre os profissionais e os usuários, é preciso considerar a atuação discricionária desses agentes e as tensões reais que caracterizam o enfrentamento à violência doméstica, especialmente em zonas de fronteira (Rodrigues; Njaine; Cecchetto, 2025, p. 2).

2.4 A APLICAÇÃO DO *FRAMEWORK* DE GOVERNANÇA COLABORATIVA DE AMSLER (2016)

Para alcançar os objetivos propostos, é necessário decompor o fenômeno da governança colaborativa no enfrentamento à violência doméstica seguindo os estágios do framework de Amsler (2016): *upstream*, *midstream* e *downstream*, conforme a Figura 5. Por meio dessa divisão será possível compreender como as políticas públicas são concebidas, operacionalizadas e judicializadas, considerando o contexto específico da tríplice fronteira entre Brasil, Paraguai e Argentina, sob a ótica da violência doméstica. Dessa forma, torna-se viável identificar lacunas e/ou potencialidades de cooperação transfronteiriça na proteção dos direitos das mulheres.

Figura 5 – Quadro analítico de Governança Colaborativa

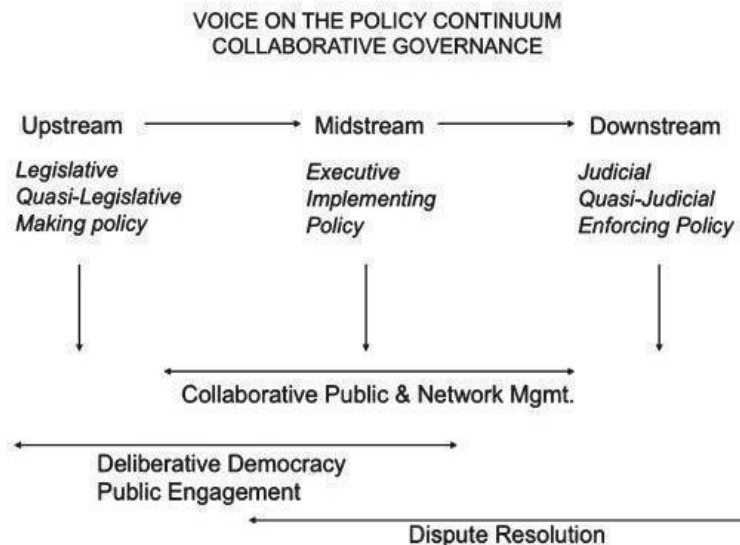


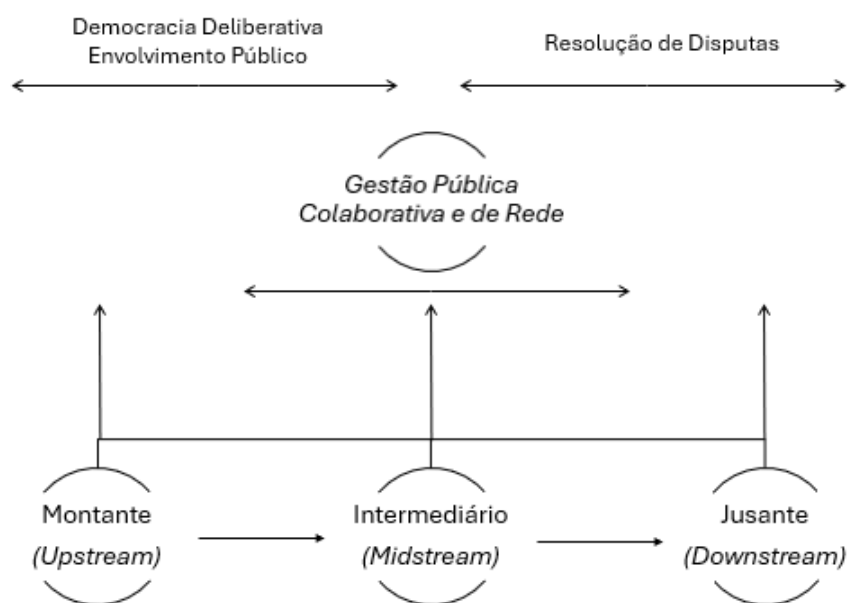
Figure 1 Collaborative Governance: Voice Processes across the Policy Continuum

Fonte: Amsler (2016, p. 703).

No estágio *upstream*, observa-se o momento da deliberação pública e da formulação das políticas, em que os problemas sociais são identificados, discutidos e priorizados por meio de espaços participativos e processos legislativos. Quanto ao *midstream*, o foco recai sobre a operacionalização das políticas, e, o estágio *downstream* refere-se à aplicação normativa e à resolução de disputas, englobando processos de judicialização.

A observação integrada desses fluxos possibilitará uma leitura aprofundada sobre as dinâmicas de governança colaborativa, por se tratar de uma região de fronteira, considerar-se-á a abordagem de Blatter (1997), que propõe uma leitura específica sobre cooperação transfronteiriça com base em enfoques centrados na fronteira e externos à fronteira, pela particularidade deste recorte territorial, o que possibilitará destacar os desafios de coordenação institucional, integração normativa e alinhamento político entre diferentes entes (Blatter, 1997, p. 151-153).

Figura 6 – Quadro análito adaptado de Amsler (2016)



Fonte: Elaboração própria com base em Amsler (2016; 2025).

O quadro apresentado na Figura 6, traduzido e adaptado de Amsler (2016; 2025) para os propósitos desta pesquisa, funciona como uma lente analítica, ele oferece o panorama para a compreensão da governança colaborativa no complexo cenário da violência doméstica em região de fronteira, capaz de interrogar os “para que”, os “que” e os “como” dos processos de governança na fronteira (Barboza; Fracolli, 2005, p. 1038).

Como percebe-se do diagrama delineado na Figura 6, para fins de clareza e fluidez na leitura deste estudo, optou-se pela utilização dos termos traduzidos para o português, mantendo-se a correspondência com a terminologia original de Amsler (2016).

A utilização justifica-se por sua capacidade de auxiliar na delimitação do problema, permitindo que o objeto de estudo não seja visto de forma isolada, é parte de um fluxo contínuo de interações institucionais:

Ele inclui a elaboração de políticas no poder legislativo a montante (*upstream*). No poder executivo, inclui a arena quase-legislativa a montante, a implementação e gestão intermediária (*midstream*) e a adjudicação quase-judicial a jusante (*downstream*). No poder judiciário, inclui a adjudicação a jusante. (Amsler, 2016, p. 702).

A intenção é que a visualização desse processo possibilite a identificação de como o processo de trabalho se conforma na prática transfronteiriça. Para tanto, apresentam-se a seguir os subtópicos destinados à explanação detalhada de cada fase, nos quais optou-

se por manter todos os títulos traduzidos e sistematizados conforme a adaptação realizada a partir dos escritos de Amsler (2016; 2025). Sob essa perspectiva, o modelo deixa de ser apenas descritivo para se tornar uma ferramenta que evidencia as lógicas presentes e os pontos críticos que demandam intervenção (Barboza; Fracolli, 2005, p. 1042).

2.4.1 *Montante: deliberação inicial*

O estágio *upstream*, ou seja, a montante, refere-se ao momento inicial do ciclo de políticas públicas, onde ocorre a participação mais aberta e inclusiva. Em termos sistêmicos, conforme a Figura 4 apresentada no tópico 2.2, este estágio compreende primordialmente as fases de identificação do problema, formação da agenda e tomada de decisão (Secchi; Coelho; Pires, 2019, p. 90).

Nesse ponto, busca-se envolver o público amplo, também chamado de “público difuso”, por meio de consultas públicas, audiências, fóruns deliberativos e práticas de escuta social. O objetivo é captar percepções, expectativas, preocupações e valores que possam orientar a formulação de políticas antes que decisões sejam tomadas. Portanto, esta fase é marcada por diálogo, deliberação e construção de legitimidade social. Trata-se de um momento preventivo e participativo, no qual se tenta evitar conflitos futuros, criando políticas mais ancoradas nas necessidades e sensibilidades da sociedade.

A montante envolve um espectro mais amplo de participantes; geralmente, a corrente move-se do público difuso para as partes interessadas (*stakeholders*) e para as partes em uma disputa. A montante, na arena quase-legislativa de elaboração de políticas, inclui engajamento público, diálogo e deliberação pública. (Amsler, 2016, p. 702).

Nesta fase, a transformação de um problema social em prioridade depende do reconhecimento coletivo. Como apontam Secchi, Coelho e Pires (2020, p. 38), um problema só se torna público quando os atores políticos intersubjetivamente o consideram problema (situação inadequada) e público (relevante para a coletividade). Nesse contexto, a eficácia da formulação está ligada à qualidade dessa interação inicial, pois, conforme Huilca Achahui (2022, p. 2823), “o sucesso da aplicação de uma política pública, depende muito da participação ativa dos atores sociais”.

A corrente move-se do público difuso para as partes interessadas (*stakeholders*) e para as partes em uma disputa. A montante, na arena quase-legislativa de elaboração de políticas, inclui engajamento público, diálogo e deliberação pública (Amsler, 2016, p. 702).

Nesse contexto, a eficácia da política está ligada à qualidade dessa interação inicial, pois, conforme Huilca Achahui (2022, p. 2823), “o sucesso da aplicação de uma política pública, depende muito da participação ativa dos atores sociais”.

Portanto, é o estágio de deliberação e formulação, o processo de transformação de um problema social em uma prioridade de política pública, como a situação da violência doméstica contra a mulher. Vale ressaltar que esse tema seguiu um percurso de maturação, visto que “a violência contra as mulheres se converte em um problema público e ingressa na agenda dos organismos internacionais na década de 1980” (Huilca Achahui, 2022, p. 2823).

Em particular, a participação pública pode ser um meio potente para alcançar valores democráticos fundamentais, como legitimidade, justiça e eficácia na governança. Como bem observam Secchi, Coelho e Pires (2020, p. 251), “a participação pode acontecer em momentos distintos do policy cycle. A participação pode ficar restrita apenas ao momento de prospecção de soluções, ou pode ser ampliada para o momento da decisão formal”.

A deliberação inicial do estágio do framework de Amsler é, portanto, o resultado institucional desse acoplamento de fluxos. O que Kingdon (1995) chama de “pacote completo” (problema-proposta-política) é o insumo que inicia a fase de Amsler, onde a voz pública e os processos legislativos transformam essa prioridade em normas jurídicas e programas. Essa integração entre a vontade social e a técnica administrativa é fundamental, pois “a análise de políticas públicas [...] justapõe-se à gestão pública pelo *focus* administrativo (estrutura, processos e comportamentos) e pelo *locus* de gestão” (Secchi; Coelho; Pires, 2020, p. 16).

2.4.2 Intermediário: implementação executiva

O *midstream* corresponde à fase intermediária, onde a formulação já se encaminha para a implementação e a gestão das políticas públicas. Nesse mesmo aspecto, diante da Figura 4 detalhada no tópico 2.2, este estágio engloba as dimensões de implementação e avaliação, fases eminentemente executivas onde as diretrizes e decisões tomadas anteriormente são materializadas (SECCHI; COELHO; PIRES, 2019, p. 105-107).

Aqui, a participação se torna mais especializada e técnica, envolvendo principalmente *stakeholders*: atores direta ou indiretamente afetados, como empresas, organizações da sociedade civil, especialistas, órgãos públicos e comunidades específicas.

É nesse momento que ocorre a governança colaborativa e a gestão em rede, com processos de negociação, coordenação interinstitucional e construção de soluções técnicas e operacionais (Amsler, 2016, p. 702).

No nível intermediário, na implementação e gestão de políticas, todas as três famílias de vozes se sobrepõem, incorporando a gestão pública colaborativa e de rede com as partes interessadas [...] e potencialmente o engajamento público e a resolução de disputas ambientais (Amsler, 2016, p. 702).

Neste ponto do ciclo, as intenções formuladas anteriormente são convertidas em resultados concretos. Segundo Secchi, Coelho e Pires (2020, p. 105), a implementação é a fase em que regras, rotinas e processos sociais são transformados de intenções em ações. Nessa perspectiva, a implementação não deve ser compreendida apenas como execução técnica, mas como um processo dinâmico e interativo entre formulação e prática.

Conforme destacam Ollaik e Medeiros (2011, p.1947), citando Barrett e Fudge (1981), “enquanto é comum ver implementação como um problema de gerenciamento técnico, a implementação pode ser vista de forma mais abrangente como um contínuo de política-ação-política”. Assim, a atuação dos burocratas de linha de frente torna-se decisiva para reinterpretar e ajustar as diretrizes normativas às condições concretas da realidade social.

Conforme destaca Huilca Achahui (2022, p. 2823), o êxito dessa fase é ligado a legitimidade construída na origem, pois “o sucesso da aplicação de uma política pública, depende muito da participação ativa dos atores sociais”.

Nesta fase, as três formas de participação: pública (*upstream*), stakeholders (*midstream*) e resolução de disputas (*downstream*) podem coexistir. A dinâmica central do estágio intermediário se manifesta por meio de processos como negociação, coordenação interinstitucional e a construção de soluções operacionais, uma fase de convergência onde as três formas têm voz (Amsler, 2016, p. 702-703). A implementação deve ser compreendida como um processo político e social, não apenas técnico (Ollaik; Medeiros, 2011, p. 1947–1948).

De modo que se caracteriza como a fase intermediária no continuum da política, onde o processo de formulação transiciona para a implementação executiva e a gestão. Este arco temporal é crucial, pois é o momento em que a administração pública cumpre sua função precípua de executar as políticas públicas (Secchi; Coelho e Pires, 2019, p. 107), sucedendo a tomada de decisão e materializando os resultados concretos da política (*idem*, 2019, p. 105-107).

2.4.3 *Jusante: resolução de conflitos*

A dimensão de jusante corresponde ao estágio operacional em que a política pública deixa o plano normativo e passa a ser executada pelas instituições. Historicamente, conforme aponta Palfrey (2000, p. 41), prevalecia a suposição geral de que, uma vez formulada e comunicada pelos decisores, a implementação seguiria quase automaticamente. Em contraposição a essa visão linear, argumenta-se que a jusante é o espaço crítico em que a efetividade do enfrentamento à violência doméstica depende da articulação entre as instituições, as burocracias implementadoras e os mecanismos de resolução de conflitos, representando o momento em que as intenções políticas enfrentam os desafios reais da prática institucional.

Embora a implementação corresponda ao momento em que governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (Souza, 2006, p. 26), a dimensão de jusante permite observar os conflitos, ajustes e mecanismos de responsabilização que emergem a partir dessa operacionalização. Para que essa tradução ocorra, o Estado utiliza instrumentos governamentais, definidos como métodos identificáveis por meio dos quais a ação coletiva é estruturada para lidar com um problema público (Ollaik; Medeiros, 2011, p. 1944).

Enquanto no estágio montante o foco era o público difuso, a jusante o foco desloca-se para a resolução de disputas e para as partes envolvidas em conflitos específicos decorrentes da aplicação da norma. É o momento em que a participação assume um caráter de mediação, arbitragem e adjudicação para resolver impasses de implementação (Amsler, 2016, p. 703-705; Faleck, 2017).

Em termos funcionais, este estágio se inicia após a implementação inicial da política e alinha-se ao ciclo de feedback resultante da avaliação de desempenho e dos ajustes subsequentes na tomada de decisão. Esse ciclo caracteriza a política pública como um processo dinâmico e de aprendizado (Souza, 2006, p. 29), no qual o feedback fornece informações que desnudam a dimensão dos problemas ou mostram as falhas da política atual e seus resultados medíocres (Souza, 2006, p. 32).

A reflexão central de Lisa Amsler (2016, p. 704) consiste em reconhecer que esta fase representa a síntese dos três pilares da administração pública, pois: “O Direito fornece um conjunto de regras de decisão; a gestão (management) e a política fornecem e moldam

os arranjos de tomada de decisão”.

Ou seja, esta fase ocorre no estágio operacional, momento em que as diretrizes gerais são transpostas para casos particulares, exigindo a resolução de impasses específicos (Amsler, 2016, p. 703). Nesse sentido, a etapa a jusante caracteriza-se pela aplicação prática da decisão, funcionando como um ajuste em que se torna necessária a criação de arranjos procedimentais adequados para o gerenciamento das controvérsias surgidas na implementação (Faleck, 2017, p. 45; Amsler, 2016, p. 705).

Nesse contexto, a administração pública opera pela interdependência entre o Direito, que garante a segurança jurídica e a legalidade (Medeiros et al., 2013, p. 8); a Gestão, focada na eficiência técnica e instrumental (Junquilha, 2012, p. 32; Medeiros et al., 2013, p. 11); e a Política, responsável por mediar conflitos e orientar a finalidade pública das decisões (Junquilha, 2012, p. 33; Medeiros et al., 2013, p. 7).

Como o ciclo da política pública é um processo dinâmico de aprendizado, a fase resolutiva exige mecanismos que capturem o feedback dos conflitos para aprimorar a gestão. Nesse sentido, argumenta-se que:

O uso de processos de consenso para projetar sistemas de resolução de disputas resulta em procedimentos de solução de problemas que lidam de forma eficaz com todos os tipos de disputas, sejam elas programáticas, entre departamentos ou relacionadas a pessoal. [...] Os sistemas muitas vezes enfatizam procedimentos de resolução de disputas baseados no consenso, como negociação e mediação (Susskind; McKearnan; Thomas-Larmer, 1999, p. 628).

Por consequência, nesta etapa, a participação se restringe a partes diretamente envolvidas ou prejudicadas, configurando uma arena de caráter quase-judicial. De modo que, os instrumentos mais utilizados são a negociação, a mediação e outros mecanismos de resolução de disputas. Muitas vezes, esta etapa ocorre após a tomada de decisão ou durante sua implementação, quando surgem controvérsias jurídicas, ambientais ou administrativas (Amsler, 2016, p. 704-705). Assim, o *downstream* representa o momento em que a governança deixa de ser preventiva e deliberativa para se tornar corretiva e resolutiva, lidando com conflitos concretos entre partes identificáveis (Ollaik; Medeiros, 2011, p. 1949).

No cenário brasileiro, essa arena quase-judicial é operacionalizada por instituições fixas do sistema de justiça que atuam como os braços executivos da fase de jusante. A Delegacia funciona, portanto, como o primeiro ponto de acesso institucional, sendo responsável por absorver as demandas de violência muitas vezes expressas em relatos

emocionais para a gramática do direito penal e das medidas protetivas (Santos, 2010, p. 155). O Ministério Público, por sua vez, atua como o articulador que valida essa tradução, garantindo que o fluxo da governança saia da esfera administrativa e alcance a eficácia jurídica. Ambas as instituições constituem instrumentos fixos e permanentes de gerenciamento de controvérsias, essenciais para que a política pública de proteção à mulher ganhe exequibilidade na fase operacional (Santos, 2010; Lotta, 2019).

Em síntese, a articulação entre as dimensões de montante, intermediária e jusante compõe o quadro analítico que fundamenta esta investigação. Enquanto as fases iniciais e intermediárias permitem mapear a arquitetura normativa e as redes de cooperação, a dimensão de jusante revela-se o estágio crítico em que a efetividade da política pública é testada por meio da atuação institucional, da resolução de conflitos e da tradução dos conflitos em procedimentos administrativos, jurídicos e protetivos (Santos, 2010). Este arcabouço teórico serviu de baliza para o próximo capítulo, no qual foram analisados os dados coletados e os arranjos institucionais da Tríplice Fronteira, permitindo identificar como as estruturas de Foz do Iguaçu, Puerto Iguazú e Ciudad del Este processam, na prática, o enfrentamento à violência doméstica.

3 O ARCABOUÇO NORMATIVO E INSTITUCIONAL DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA DE GÊNERO NA TRÍPLICE FRONTEIRA

Após a delimitação da lente analítica fundamentada no quadro de Amsler (2016) de governança colaborativa, este capítulo dedica-se ao cumprimento do objetivo específico 1 deste estudo: mapear os dispositivos normativos e as organizações que compõem a rede de enfrentamento à violência doméstica nos três municípios da Tríplice Fronteira. A partir da dimensão à jusante, conforme estabelecido na fundamentação teórica, esta análise concentra-se na identificação dos marcos legais e dos atores em Foz do Iguaçu (Brasil), Ciudad del Este (Paraguai) e Puerto Iguazú (Argentina).

A relevância deste mapeamento reside no fato de que o desenho institucional e normativo precede e condiciona a efetividade da política pública em sua dimensão operacional. Nesse sentido, o enfrentamento à violência doméstica demanda a existência de leis e, igualmente, a compreensão de como os órgãos de segurança pública e a rede de proteção se articulam para superar os entraves à operacionalização das diretrizes estatais (Avelino, 2020, p. 11).

Assim, ao diagnosticar o arcabouço normativo transfronteiriço, busca-se fornecer a base necessária para compreender como a governança se estrutura antes da execução direta dos serviços, visando mitigar lacunas que comprometam a proteção das mulheres na região.

En América Latina se ha ido avanzando también en la tipificación del feminicidio o femicidio, y actualmente hay 17 países que han aprobado leyes o reformas a los códigos penales en esa dirección (Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela (CEPAL, 2021, p. 07).

Esse estágio é crucial, pois representa a transição do diagnóstico de um problema social para a criação de uma proposta normativa detalhada, que visa estruturar as ações de intervenção pública. Ao entender os marcos legais em vigor em cada contexto local e nacional, buscamos identificar como as políticas são formuladas e quais são as diretrizes estabelecidas para o enfrentamento da violência doméstica.

A formulação da política é um processo tanto técnico quanto político, no qual a vontade de resolver um problema é transformada em um conjunto de medidas e ações concretas (Secchi, Coelho e Pires, 2019, p. 11). Neste processo, os dispositivos normativos

desempenham um papel fundamental, pois são eles que legitimam e estruturam as respostas do Estado e da sociedade frente a um fenômeno social complexo como a violência de gênero e doméstica.

Para mapear de forma sistemática esse cenário, o capítulo divide-se em duas seções principais voltadas à apresentação e contextualização dos dados empíricos. Na seção 3.1, aborda-se a particularidade do território transfronteiriço de Foz do Iguaçu (Brasil), Ciudad del Este (Paraguai) e Puerto Iguazú (Argentina), compreendido como um espaço marcado pela intensa circulação cotidiana de pessoas, pela interdependência social e econômica e pela coexistência de três ordenamentos jurídicos distintos. Essa contextualização permite delimitar o espaço geográfico e social em que os fluxos de sociabilidade, as vulnerabilidades de gênero e as demandas de segurança pública interconectam os três países.

Na sequência, a seção 3.2 analisa as políticas de enfrentamento à violência de gênero na Tríplice Fronteira sob a luz da governança colaborativa, estruturando a investigação a partir do método de estudo de multicasos.

3.1 A PARTICULARIDADE DO TERRITÓRIO FRONTEIRIÇO DE FOZ DO IGUAÇU (BRA), CIUDAD DEL ESTE (PY) E PUERTO IGUAZU (ARG)

A tríplice fronteira é interligada de forma terrestre pela Ponte da Amizade (Brasil-Paraguai) e a Ponte Tancredo Neves (Brasil-Argentina), assim como dividem três aeroportos internacionais que complementam a infraestrutura regional. Neste mesmo espaço ainda temos um Patrimônio Natural Mundial, o Parque Nacional do Iguaçu e as Cataratas, compartilhados entre os países Brasil e Argentina; uma das maiores obras de engenharia do século 20, a Itaipu Binacional, compartilhada entre os países Brasil e Paraguay; e um dos centros comerciais mais dinâmicos da América Latina, o microcentro de Ciudad del Este (Silva, 2022, p. 12-13).

Apesar dessa intensa e visível interconexão física e econômica, é fundamental analisar a natureza desse espaço. Conforme Silva (2022), a configuração histórica da região possui uma natureza abstrata: “Um limite importante para a explicação histórica da formação desse lugar é que, na prática, ele não existe. [...] A Tríplice Fronteira não é um espaço formalmente delimitado, supranacional ou independente.” (2022, p. 13). Diante dessa perspectiva compreende-se que a Tríplice Fronteira é, na verdade, uma “abstração para compreender certas práticas sociais” transfronteiriças, ou seja, é algo que existe no

campo teórico (2022, p. 13).

Os habitantes dessa transfronteira sejam argentinos, paraguaios ou brasileiros, vivenciam contradições e ambiguidades advindas da lógica territorialista (controles rígidos de fronteiras e burocracia, por exemplo), também constroem e participam de múltiplas redes de solidariedade, de interação e interdependência econômica, cultural, política e mesmo afetiva de caráter transfronteiriço. As identidades e aspirações dos habitantes da região são reconstruídas e re-significadas na convivência e no cotidiano da trans-fronteira (Benvenuto et. al, 2016, p. 101).

É nessa perspectiva que a realidade prática se impõe: “[...] a relação entre Foz do Iguaçu e Ciudad del Este exemplifica um modelo único de interação fronteiriça, onde as barreiras físicas e políticas se tornam secundárias diante das interdependências econômicas, culturais e sociais” (Benites, 2025, p. 67). Essa afirmação evidencia a necessidade de compreender esta região sob a ótica transnacional, pois a intensidade do fluxo comercial e social entre as cidades vizinhas enfraquece a rigidez imposta pelas linhas fronteiriças formais.

Segundo Varela, “A ideia de fronteira está diretamente relacionada com a mobilidade, quer se trate de uma fronteira geográfica ou de uma simbólica [...]” (Varela, 2022, p. 90). Desta forma, a fronteira deixa de ser vista apenas como uma linha formal e se manifesta como um território vivido, e, a consequência prática desse conceito é que: “A mobilidade é uma forma de habitar a fronteira Foz do Iguaçu (Brasil)-Ciudad del Este (Paraguai)” (Varela, 2022, p. 103). Assim, a rigidez das demarcações geográficas é substituída pelo dinamismo do fluxo social e econômico que define o cotidiano da região, pelo que de fato é.

Nesse sentido, a cidade de Foz do Iguaçu representa um caso-limite: ao mesmo tempo em que reúne uma complexa configuração institucional, sua posição geopolítica demanda soluções intergovernamentais e intersetoriais: “[...] embora as fronteiras geográficas possam sugerir separação, na prática, elas funcionam como áreas de interação contínua” (Itacaramby, 2024, p. 23).

Conforme argumenta Amsler (2016), é precisamente nesse tipo de contexto que se torna imprescindível tratar a colaboração como valor público e institucionalizá-la no marco jurídico e administrativo. Segundo a autora:

A governança colaborativa descreve uma família de processos de governança que envolvem a voz pública e a colaboração entre governo, setor privado, sociedade civil e/ou o público para realizar o trabalho público. Ela difere dos arranjos tradicionais de comando e controle em sua ênfase na negociação, diálogo,

deliberação e consenso (2016, p. 703).

Pelo exposto, é perceptível a complexidade da região, por apresentar um conjunto de características que intensificam a necessidade de mecanismos colaborativos na formulação de políticas públicas, particularmente na proteção dos direitos das mulheres. No caso das políticas de gênero, isso significa reconhecer que a formulação de estratégias de proteção às mulheres em regiões de fronteira não pode se limitar a ações estatais isoladas, pois há uma fluidez cultural e econômica exemplificada como as barreiras físicas são superadas por uma rede complexa de trocas e influências que transcendem os limites convencionais de estado e território, criando um espaço de constante transformação e renegociação (Itacaramby, 2024, p. 17).

De acordo com o relatório Segurança Pública nas Fronteiras: Arco Sul (Neves et. al, 2016, p. 50), a dinâmica criminal de Foz do Iguaçu revela uma particularidade: as lesões corporais dolosas derivam, prioritariamente, de conflitos domésticos, superando inclusive as ocorrências vinculadas aos mercados ilegais típicos da região de fronteira. Tal dado evidencia que o enfrentamento à violência doméstica não é apenas uma questão de assistência social, mas um imperativo da segurança pública que demanda arranjos de governança colaborativa capazes de integrar diferentes ordens de governo e instituições.

Por meio dessa mesma obra, é possível evidenciar que a rede de saúde de Foz do Iguaçu atende uma demanda considerável de cidadãos paraguaios e argentinos. No Hospital Municipal de Foz do Iguaçu, o número de partos de mulheres residentes no Paraguai é significativo, o que demonstra que a fronteira é vivida como um espaço comum de circulação e acesso a serviços básicos (Neves et. al, 2016, p. 42-43).

Nesse sentido, de acordo com o relatório Segurança Pública nas Fronteiras: Arco Sul, os relatos colhidos nas entrevistas com atores locais reforçam que a sociabilidade em Foz do Iguaçu é marcada por uma continuidade, onde existem “[...] boas relações interpessoais, também rotinas de lazer e trocas comerciais, assim como relações de parentesco que ligam em alguns casos as três cidades: Foz de Iguaçu, Ciudad del Este e Puerto Iguazú” (Neves et. al, 2016, p. 55).

Assim, a organização da segurança pública em Foz do Iguaçu, conforme detalhado por Neves et al. (2016), estrutura-se a partir das Áreas Integradas de Segurança Pública (AISPs). Esse modelo de territorialidade integrada é um pilar da governança local, pois estabelece uma unidade geográfica comum para a atuação das polícias Civil e Militar.

Todavia, os dados coletados pela obra (p. 50) indicam que a conflitualidade doméstica é o principal desafio dentro dessas áreas, sugerindo que a eficácia das AISP depende de um transbordamento da governança estritamente policial para um modelo colaborativo que inclua a rede de assistência social e saúde atuante no mesmo território.

Segundo Villanueva, Kidokoro e Seta (2023, p. 100), a governança em regiões de fronteira deve ser compreendida como um processo em permanente construção, marcado por disputas de poder, sobreposições de territorialidades e assimetrias entre atores com diferentes capacidades de “uso” e “controle” sobre o território.

Além disso, a construção de uma governança eficaz em fronteiras exige enfrentar os efeitos de processos de “construção do Estado-nação”, nos quais os Estados impõem limites legais, culturais e simbólicos que dificultam a cooperação. Isso se manifesta em práticas como xenofobia, nacionalismo institucionalizado e desconfiança recíproca entre agentes dos diferentes lados da fronteira, dificultando respostas conjuntas a problemas compartilhados (Villanueva et al., 2023, p. 103). Em relação à proteção das mulheres, esses entraves podem se traduzir, por exemplo, na inexistência de protocolos binacionais para atendimento de vítimas de violência doméstica ou na falta de reconhecimento mútuo de documentos legais emitidos em países vizinhos.

3.2 POLÍTICA DE ENFRENTAMENTO A VIOLÊNCIA DE GÊNERO NA TRÍPLICE FRONTEIRA SOB A LUZ DA GOVERNANÇA COLABORATIVA: CASOS DE CIUDAD DEL ESTE, FOZ DO IGUAÇU E PUERTO IGUAZU

Nessa fase, a exposição será estruturada na forma de casos comparados, segmentando-se o exame dos dados por município: Ciudad del Este, Foz do Iguaçu e Puerto Iguazú. Dentro de cada recorte geográfico, a investigação será subdividida conforme as fases do quadro analítico de Amsler (2016), permitindo uma decomposição sistemática das políticas públicas em seus estágios de montante, intermediário e jusante.

Diante disso, o levantamento de dados nos três contextos territoriais foi realizado conforme os procedimentos metodológicos especificados no item 1.4.1 (Coleta de dados). A coleta dos textos legais e normativos ocorreu no período compreendido entre março de 2024 e outubro de 2025, por meio de consulta a plataformas oficiais de legislação de cada país. Este levantamento inicial concentra-se em elucidar as bases legais de enfrentamento à violência doméstica; após a instrumentalização na prática das instituições que exercem na prática e após com a fase da jusante, tem-se, na prática, o impacto.

Para garantir a comparabilidade e o rigor analítico sugeridos por Yin (2001), cada município é examinado individualmente como um caso de análise, respeitando uma ordem interna fixa que percorre de forma linear as fases do montante, do intermediário e da jusante. Assim, para cada cidade, destrincha-se os processos de formulação normativa, os arranjos de implementação das redes de atendimento e, por fim, os mecanismos judiciais de resolução de conflitos e transparência, evidenciando as potencialidades e os gargalos operacionais de cada contexto soberano.

Para uma análise adequada dos levantamentos apresentados na sequência, é imperativo esclarecer o grau de federalização e a organização político-administrativa de cada Estado, visto que essas estruturas determinam a competência legislativa e a capacidade de resposta local. No Brasil e na Argentina, a organização federativa permite que estados e províncias possuam constituições próprias e autonomia para legislar sobre procedimentos e criar órgãos específicos. No Paraguai, contudo, a ausência de um sistema federado resulta em um Estado unitário, nessa configuração, as leis possuem caráter estritamente nacional, e os departamentos não detêm competência para suplementar a legislação federal, atuando as instâncias regionais predominantemente como executoras das diretrizes centrais.

A proposta destes levantamentos sintetizados visa fornecer a base empírica necessária para que, posteriormente, seja realizada uma análise comparativa entre os dados coletados. Sob a lente do esquema conceitual de Amsler (2016), tal comparação permitiu identificar como as distintas estruturas de federalização e centralização impactam os fluxos de deliberação, execução e aplicação normativa no contexto transfronteiriço.

Dessa forma, os tópicos subsequentes detalham o panorama normativo de cada localidade, iniciando-se por Ciudad del Este (item 3.2.1), cujo levantamento concentra-se na esfera nacional em virtude da organização unitária do Estado paraguaio, aborda-se então Foz do Iguaçu (item 3.2.2), onde a autonomia federativa brasileira se reflete em uma densa produção legislativa municipal. Na sequência evidenciando o protagonismo da Província de Misiones no sistema federado argentino, Puerto Iguazú (item 3.2.3).

3.2.1 O caso de Ciudad del Este (PY)

Este tópico examina a resposta institucional de Ciudad del Este ao fenômeno da violência de gênero, estruturando a análise em três dimensões complementares. Primeiramente, investiga-se a etapa de formulação, na qual se mapeia o arcabouço

normativo nacional paraguaio. Em seguida, descreve-se a fase de implementação, identificando os atores e equipamentos que operacionalizam o atendimento na fronteira. Por fim, avalia-se o estágio de entrega e transparência, verificando como as diretrizes centrais se materializam e são monitoradas no contexto local.

3.2.1.1 Montante

Conforme fundamentado no referencial teórico, o estágio de *montante* constitui a arena deliberativa onde problemas sociais são reconhecidos e transformados em diretrizes normativas. No caso de Ciudad del Este, essa etapa é condicionada pela natureza unitária do Estado paraguaio, que concentra a formulação das políticas de enfrentamento à violência doméstica no âmbito nacional. Segundo Motta (2019, p. 11), essa ausência de capilaridade municipal na formulação, somada à fragilidade na coordenação intergovernamental, atua como um óbice estrutural para a eficácia das medidas protetivas.

A análise do caso de Ciudad del Este inicia-se pela fase do montante, a qual, conforme delineado a partir do modelo analítico de Amsler (2016) no Tópico 2.4.1 deste trabalho, compreende o espaço da deliberação inicial, da identificação do problema público e da formulação das propostas normativas e legislativas. Compreender as regras que regem esse estágio inicial é pré-requisito para avaliar como o direito e as escolhas políticas locais delimitam o alcance da proteção à mulher na faixa de fronteira.

Diferentemente das experiências brasileira e argentina, o Paraguai estrutura-se como um Estado unitário, o que implica uma organização política onde o poder emana do governo central sediado em Assunção. Conforme aponta Nickson (2011, p. 1-2), nesse modelo, os governos locais possuem competências limitadas por estatutos centrais, funcionando na prática como uma administração local. Essa centralização político-administrativa determina que as dinâmicas de formulação normativa na fase do montante ocorram de maneira unificada no nível nacional, repercutindo diretamente na ausência de legislações autônomas no âmbito do município sob análise.

É preciso esclarecer que, diferentemente do Brasil e da Argentina, que possuem sistemas federativos com autonomia legislativa para estados e províncias, o Paraguai organiza-se como um Estado unitário, como define sua Carta Magna, artigo 1º: “[...] Constitui-se em Estado social de direito, unitário, indivisível e descentralizado, na forma estabelecida nesta Constituição e nas leis.” (1992).

Essa característica institucional implica que o ordenamento jurídico é centralizado,

resultando em legislações de alcance estritamente nacional que regem todo o território, incluindo o município de Ciudad del Este. Assim, o arcabouço normativo que sustenta a proteção na região demonstra uma evolução concentrada nessas diretrizes centrais.

O arcabouço normativo paraguaio que sustenta a proteção em Ciudad del Este demonstra uma evolução concentrada e tardia, se comparado aos demais Estados vizinhos. Conforme será demonstrado no Quadro 2, o Paraguai iniciou sua atuação na proteção contra a violência doméstica com a Lei nº 1.600/2000, que estabeleceu as normas básicas de proteção e medidas cautelares. A Lei nº 5.777/2016, que constitui a Lei de Proteção Integral às Mulheres Contra Toda Forma de Violência, é um marco central, pois tipifica o feminicídio e cria um sistema de proteção integral e multidisciplinar, assim, o Decreto nº 6.973/2017 regulamenta essa lei, dando maior clareza e eficiência à sua aplicação.

Além disso, a Lei nº 6.281/2019 obriga a inclusão de informações sobre violência contra a mulher nas contas de serviços públicos de energia elétrica e água potável, uma medida inovadora de sensibilização e educação social. Por fim, a Lei nº 7.239/2024, que declara emergência social ante a violência contra as mulheres, meninas, meninos e adolescentes, aponta para a necessidade de uma resposta mais urgente e estruturada do Estado, além de reforçar as estratégias de mudança de padrões socioculturais.

Quadro 2 - Principais Leis Vigentes em Ciudad del Este (Paraguai)

Ano	Dispositivo Legal	Nível	Descrição Resumida
2000	Lei nº 1.600	Nacional	Estabelece a Lei contra a Violência Doméstica, com normas de proteção e medidas cautelares.
2016	Lei nº 5.777	Nacional	Cria a Lei de Proteção Integral às Mulheres Contra Toda Forma de Violência, que tipifica o feminicídio e busca a prevenção, sanção e reparação integral.
2017	Decreto nº 6.973	Nacional	Regulamenta a Lei nº 5.777, estabelecendo diretrizes para a aplicação da proteção integral às mulheres contra a violência.
2019	Lei nº 6.281	Nacional	Exige a inclusão de informações sobre violência contra a mulher nas contas de serviços públicos de energia elétrica e água potável.

2024	Lei nº 7.239	Nacional	Declara a emergência social frente à violência contra mulheres, meninas, meninos e adolescentes, reforçando estratégias de mudança de padrões socioculturais.
------	--------------	----------	---

Fonte: elaboração própria (2025).

A partir desse levantamento, observa-se que o estágio de montante em Ciudad del Este é marcado por uma formulação normativa concentrada no nível nacional, com baixa margem de inovação legislativa municipal. A existência de leis nacionais abrangentes demonstra que o problema público foi incorporado à agenda estatal paraguaia; contudo, a centralização do desenho normativo desloca a análise para a etapa seguinte, na qual se verifica de que modo essas diretrizes são operacionalizadas no território fronteiriço.

3.2.1.2 Intermediário

Após a identificação das bases normativas nacionais que orientam a proteção às mulheres no Paraguai, a análise desloca-se para a dimensão intermediária, isto é, para os atores e equipamentos responsáveis por transformar essas diretrizes em serviços concretos no território. Nesse estágio, interessa verificar se a centralização observada na formulação da política também se reproduz na execução das ações em Ciudad del Este.

Na sequência, a análise volta-se para Ciudad del Este (Paraguai), onde a configuração da rede de proteção revela uma estrutura institucional distinta dos arranjos observados anteriormente. Como detalhado no Quadro 3, a operacionalização das políticas públicas no município é marcada por uma profunda centralização federal. Embora exista uma instância municipal de coordenação, o atendimento direto e especializado, materializado pelo Centro Ciudad Mujer e pelo Centro Regional de las Mujeres, é executado por órgãos vinculados diretamente ao governo nacional.

Quadro 3 – Organizações Identificadas em Ciudad del Este (Paraguai)

Organizações	Tipo de Organização e Principal Função	Esfera de Atuação
Secretaría de la Mujer	Coordenação de ações e projetos municipais.	Municipal

Centro Ciudad Mujer	Atenção integral, saúde e prevenção em um único espaço.	Federal
Centro Regional de las Mujeres de Alto Paraná	Atenção especializada a vítimas de violência (Ministerio de la Mujer).	Federal
Unidad Especializada de Violencia Familiar y de Género (Fiscalía)	Investigação e persecução penal de crimes de violência familiar.	Federal

Fonte: elaboração própria (2026).

No cenário de Ciudad del Este, o Centro Ciudad Mujer (CCM), ou em guarani: Ñande Kerayvoty Renda, que significa “O lugar de nossos sonhos”, destaca-se como materialização da política pública no município. Diferente de unidades de atendimento isoladas, o CCM opera sob um modelo de atenção integral, concentrando em um único espaço serviços de saúde sexual e reprodutiva, apoio ao empoderamento econômico, prevenção e atendimento à violência contra a mulher, além de cuidado infantil para as usuárias.

Entre os equipamentos identificados, o Centro Ciudad Mujer assume papel estratégico porque concentra, em uma única estrutura, a tentativa de integração intersetorial da política pública. Sua presença permite observar como o modelo nacional paraguaio busca compensar a baixa autonomia municipal por meio da instalação de serviços especializados vinculados diretamente ao governo central, como ilustra a Figura 7.

Figura 7 - Centro Ciudad Mujer (Ñande Kerayvoty Renda)



Fonte: Centro Ciudad Mujer (2026).

Apresentados os dados relativos à dimensão intermediária em Ciudad del Este, percebe-se que a rede de proteção às mulheres está estruturada predominantemente a partir de organismos nacionais, cuja atuação concentra tanto a formulação quanto a execução das políticas públicas de enfrentamento à violência de gênero.

Embora exista articulação local, os principais serviços especializados identificados no município encontram-se vinculados diretamente ao governo federal paraguaio, revelando uma dinâmica institucional fortemente centralizada. Diante disso, emerge uma lacuna relacionada à visibilidade e à sistematização das ações no âmbito municipal, especialmente no que se refere à transparência orçamentária, à autonomia administrativa local e à identificação dos mecanismos de gestão e controle das políticas públicas executadas no território. É justamente nesse contexto que a análise da dimensão jusante se torna relevante, permitindo compreender como essa estrutura centralizada repercute na governança local e nos instrumentos de acompanhamento das ações voltadas ao enfrentamento da violência contra a mulher.

3.2.1.3 Jusante

Se a dimensão intermediária evidencia a presença de equipamentos nacionais atuando no território, a fase de jusante permite avaliar outro aspecto da governança: a capacidade de monitorar, financiar e dar transparência à política executada. Nesse ponto,

a questão central deixa de ser apenas a existência dos serviços e passa a ser a possibilidade de identificar, em nível local, os recursos, dados e mecanismos de controle associados ao enfrentamento da violência de gênero.

Diferente do arranjo federativo brasileiro ou da estrutura provincial argentina, Ciudad del Este apresenta uma particularidade institucional que impacta diretamente a governança e a transparência das políticas públicas locais. Como o Paraguai se configura como um Estado unitário descentralizado, os governos locais possuem competências estritamente limitadas por estatutos centrais, funcionando, na prática, como uma “administração local” de diretrizes emanadas de Assunção (Nickson, 2011, p. 1; Turner, 1998). Essa característica reflete-se na dificuldade de localização de dados específicos sobre o orçamento municipal aplicado ao enfrentamento da violência doméstica, uma vez que as repartições de segurança e justiça são de competência nacional, não havendo instâncias intermediárias (estaduais ou provinciais) para a gestão desses recursos na fronteira.

O portal oficial do município de Ciudad del Este organiza as informações públicas a partir de categorias temáticas, entre as quais se destacam: “Obras”, “Audiencia pública de rendición de cuentas”, “Compensación art. 13° ley n° 7264/24” (Paraguai, 2024), “Acceso a la información pública – ley n° 5282/14 ‘de libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental’” (Paraguai, 2014), “Navidad sustentable”, “Anticorrupción – portal de denuncia”, “Informes de gestión aprobados por UDM”, “Programa de royalties, FONACIDE y FONAE”, “Ley 5282/14 art. 8”, “Ley 5189/2014 remuneraciones y otras retribuciones” (Paraguai, 2014), “Plan de acciones Covid-19”, “Acta de corte administrativo”, “Unidad de transparencia y anticorrupción (UTA)”, “Convenios” e “Transparencia” (Municipalidad de Ciudad del Este, 2026). No interior da categoria “Transparencia”, identificam-se ainda subáreas específicas, como “Defensa al consumidor”, “Dirección municipal de turismo e historia”, “Presupuestos anuales” e “Censo de adultos mayores Ciudad del Este”, as quais disponibilizam informações institucionais setoriais.

A identificação nominal de tais seções evidencia que, apesar do cumprimento de agendas administrativas genéricas, constata-se a omissão de marcadores estatísticos ou de rubricas orçamentárias específicas destinadas à violência doméstica na linha de fronteira. Esse cenário revela uma contradição informacional, pois a engenharia digital do município atende às exigências de controle de gastos gerais impostas pelas legislações nacionais de combate à corrupção, mas falha em fornecer a densidade empírica de nível

local para o monitoramento de políticas de gênero.

Essa limitação da transparência dos dados atua como um elemento inibidor para o avanço da governança colaborativa transfronteiriça, dado que a invisibilização orçamentária impede que os gestores de Foz do Iguaçu e Puerto Iguazú identifiquem os recursos reais disponíveis no lado paraguaio para a construção de fluxos contínuos de proteção. Desse modo, o portal cumpre um papel de transparência puramente formal e procedimental, alinhado à lógica verticalizada do Estado unitário, perpetuando o isolamento institucional das instâncias de atendimento às mulheres em situação de vulnerabilidade (Turner, 1998; Nickson, 2011).

A limitação informacional encontrada no portal municipal não significa, contudo, inexistência de política pública estruturada no Paraguai. Ao contrário, quando a análise se desloca do plano municipal para o nível nacional, observa-se a presença de uma arquitetura institucional mais definida, vinculada ao Ministerio de la Mujer. Essa diferença entre a baixa visibilidade local e a maior organização federal constitui um dos principais elementos para compreender o paradoxo da governança em Ciudad del Este.

A análise do organograma do Ministerio de la Mujer do Paraguai evidencia a existência de uma estrutura institucional robusta e altamente especializada, articulada pelo Viceministerio de Protección de los Derechos de las Mujeres. Esta estrutura sustenta serviços concretos e institucionalizados, como a Línea 137 (SOS Mujer), os Centros Regionales de las Mujeres e os albergues para acompanhamento de casos críticos. Tal configuração prova a existência de uma política de gênero amparada por mecanismos específicos e divisão funcional clara no nível central.

Entretanto, ao contrastar essa estrutura nacional com o nível municipal de Ciudad del Este, emerge um paradoxo de governança. Embora a política exista no plano federal, observa-se uma baixa sistematização e visibilidade dessas ações nos instrumentos institucionais locais. Como o Paraguai opera sob a lógica de um Estado unitário descentralizado, a prefeitura de Ciudad del Este atua mais como um braço executor de ordens centrais do que como um ente autônomo na formulação de políticas de enfrentamento.

Essa lacuna informacional no nível municipal contrasta, de forma paradoxal, com a disponibilidade de indicadores macroestruturais produzidos pelas instâncias centrais do sistema de justiça em Assunção. O levantamento de dados abertos gerenciado pela Dirección de Transparencia y Acceso a la Información del Ministerio Público (Paraguai,

2024) revela a gravidade epidemiológica da violência familiar no país, registrando um acumulado de 30.898 vítimas entre janeiro e outubro de 2024, o que equivale a uma média de 100 atendimentos diários, representando um salto quantitativo em relação às médias de 95 ocorrências em 2023 e 86 em 2022.

A evolução histórica desses registros nacionais aponta para um crescimento alarmante de 243% no volume de denúncias recebidas pelo órgão entre os anos de 2015 e 2023, evoluindo de 10.164 casos iniciais para patamares sucessivos de 13.142 em 2016, 16.753 em 2017, 22.134 em 2018, 26.039 em 2019, 25.953 em 2020, 29.887 em 2021 e 31.623 em 2022, totalizando um universo histórico de 242.887 vítimas assistidas na última década (Paraguai, 2024). No recorte demográfico específico de 2024, a predominância de vulnerabilidade concentra-se em mulheres adultas, que respondem por 30.044 ocorrências, das quais 66% possuem entre 20 e 49 anos de idade, englobando ainda 383 menores de 13 anos e 471 adultos maiores (Paraguai, 2024).

O Ministério Público contabilizou 27 feminicídios consumados, deixando 58 filhos órfãos, associados a 40 tentativas de feminicídio e 3 casos de violência vicária, caracterizada pelo assassinato de descendentes como mecanismo de sofrimento imposto à genitora (Paraguai, 2024). No que tange aos agressores, os vínculos afetivos diretos predominam na dinâmica criminosa, sendo 55% classificados como parceiros e 34% como ex-parceiros das vítimas. Sob a perspectiva da governança transfronteiriça, o dado mais sensível desse panorama reside na distribuição geográfica das infrações penais, uma vez que o departamento de Alto Paraná, cuja capital é Ciudad del Este, desponta sistematicamente ao lado de regiões como Central, Amambay, Canindeyú e Asunción como um dos epicentros com maiores índices de feminicídios e denúncias de violência familiar do país (Paraguai, 2024).

Essa lacuna informacional no nível municipal contrasta, de forma paradoxal, com a disponibilidade de indicadores macroestruturais produzidos pelas instâncias centrais do sistema de justiça e compilados na plataforma de dados abertos do governo federal. O levantamento estatístico histórico gerenciado pela dirección de transparencia y acceso a la información pública do Ministerio Público (Ministerio Público, 2025) revela a gravidade epidemiológica da violência familiar no país, registrando um universo acumulado de 262.640 causas ingressadas entre os anos de 2013 e 2024. A evolução anual desses registros nacionais aponta para um crescimento contínuo e alarmante no volume de denúncias recebidas pelo órgão em âmbito nacional, saltando de 6.498 ocorrências em

2013 para patamares sucessivos que culminaram em 37.926 denúncias registradas ao final de 2024 (Ministerio Público, 2025).

O adensamento desses dados estatísticos consolida o argumento central desta investigação ao evidenciar a posição estratégica do departamento de Alto Paraná, cuja capital administrativa e demográfica é Ciudad del Este, no cenário nacional de enfrentamento à violência doméstica. Do total de causas que tramitaram no sistema de justiça paraguaio na última década, a província fronteiriça respondeu isoladamente por um acumulado de 32.089 denúncias, figurando de forma sistemática entre os territórios com maior incidência de criminalidade de gênero em todo o Paraguai (Ministerio Público, 2025).

Desse modo, a análise dos dados locais revela uma trajetória ascendente especialmente acentuada a partir de 2016, quando os registros na faixa de fronteira passam de 1.822 casos para atingir o ápice de 4.019 causas formais em 2024, o maior número de toda a série histórica monitorada (Ministerio Público, 2025).

A atualidade e a cronicidade dessa demanda por proteção institucional no território fronteiriço são ratificadas pelos indicadores subsequentes gerados pelo próprio programa de dados abertos para o período subsequente (Ministerio Público, 2025). Ao longo de todo o ano de 2025, o departamento de Alto Paraná contabilizou o ingresso formal de 3.650 causas por violência familiar, mantendo uma tendência de incidência elevada e constante durante os doze meses mapeados. A distribuição temporal desses registros de 2025 evidencia a manutenção de patamares críticos, com destaque para as 411 ocorrências notificadas no mês de janeiro, seguidas por 363 episódios em março e 311 registros em outubro, comprovando que o fluxo de abusos domésticos independe de sazonalidades administrativas (Ministerio Público, 2025).

A configuração visual e estrutural pela qual esse demonstrativo é veiculado na plataforma de transparência ativa do Ministerio Público del Paraguay (2025) encontra-se reproduzida na Figura 8.

Figura 8 – Programa de Datos Abiertos (2013-2024)

 PROGRAMA DE DATOS ABIERTOS DIRECCIÓN DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA PERIODO: 2013 AL 2024 VIOLENCIA FAMILIAR													
DEPARTAMENTO	CANTIDAD DE CAUSAS INGRESADAS												
	AÑO												
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	TOTAL
ASUNCIÓN	1.143	1.118	1.477	1.826	2.074	2.966	3.121	3.469	4.439	4.730	4.787	5.360	36.480
CONCEPCIÓN	349	471	574	541	533	563	635	533	528	612	662	711	6.712
SAN PEDRO	218	258	365	426	589	862	1.205	1.028	1.128	1.157	1.339	1.396	9.971
CORDILLERA	103	140	267	406	630	1.040	1.243	1.258	1.258	1.379	1.483	1.335	10.542
GUAIRÁ	103	148	147	155	240	303	364	437	510	586	679	786	4.458
CAAGUAZÚ	343	501	643	797	978	1.277	1.492	1.462	1.723	1.796	1.747	1.986	14.743
CAAZAPA	40	57	119	154	253	236	287	289	319	363	345	421	2.883
ITAPÚA	339	387	526	896	998	1.154	1.261	1.304	1.343	1.555	1.549	1.565	12.877
MISIONES	226	282	340	331	406	511	579	588	575	618	721	635	5.812
PARAGUARÍ	117	143	187	271	347	499	532	558	610	694	653	650	5.261
ALTO PARANÁ	945	1.308	1.521	1.822	2.319	2.870	3.407	3.252	3.658	3.422	3.546	4.019	32.089
CENTRAL	1.733	1.942	2.830	4.089	5.780	7.618	9.672	9.720	11.547	12.403	14.605	16.288	98.227
NEEMBUCÚ	38	40	63	97	159	266	263	244	257	255	343	285	2.310
AMAMBAY	614	566	593	641	664	866	768	644	667	718	911	975	8.627
CANINDEYÚ	42	83	173	246	348	559	633	621	570	620	656	664	5.215
PDTE. HAYES	102	121	273	369	383	409	461	487	616	612	770	700	5.303
BOQUERÓN	27	38	46	69	22	94	84	27	83	72	92	114	768
ALTO PARAGUAY	16	12	20	12	33	41	32	32	56	32	40	36	362
TOTAL	6.498	7.615	10.164	13.148	16.754	22.134	26.039	25.953	29.887	31.624	34.898	37.926	262.640

Fuente:

Plataforma de Datos Abiertos - Dirección de Transparencia y Acceso a la Información Pública
 Ministerio Público. Sistema de Denuncias Penales - Dirección de Tecnología de la Información y Comunicación.
 Procesamiento: 22/10/2024.
 Actualización: 11/07/2025

Obs.: Los datos corresponden al momento de la denuncia y procesamiento de la información, y fueron actualizados conforme a las cantidades ingresadas al último día de cada mes

Fonte: Ministerio Público del Paraguay (2025).

Conforme se pode inferir a partir da disposição do demonstrativo institucional, o sistema de informações não fornece dados exatos sobre a tipificação do crime cometido, a dinâmica do que ocorreu ou o perfil demográfico e socioeconômico de com quem ocorreu a violência de gênero. Nesse passo, o relatório restringe-se a expor marcadores quantitativos absolutos indexados de maneira genérica à localidade do departamento de Alto Paraná.

Apresenta-se, na Figura 9, em complemento, o levantamento de 2025, o qual inaugurou, de maneira inédita, uma estrutura de análise de periodicidade estritamente anual por parte do órgão de justiça. Essa transição metodológica diferencia-se dos modelos de monitoramento anteriores, os quais eram disponibilizados de forma aglutinada.

Figura 9 – Programa de Datos Abiertos (2025)

 PROGRAMA DE DATOS ABIERTOS DIRECCIÓN DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA PERIODO: ENERO A DICIEMBRE 2025 VIOLENCIA FAMILIAR													
DEPARTAMENTO	CANTIDAD DE CAUSAS INGRESADAS												
	ENERO	FEBRERO	MARZO	ABRIL	MAYO	JUNIO	JULIO	AGOSTO	SEPTIEMBRE	OCTUBRE	NOVIEMBRE	DICIEMBRE*	TOTAL
ASUNCIÓN	586	464	462	438	429	319	365	341	397	395	390	398	4.984
CONCEPCIÓN	64	61	50	48	72	40	38	39	67	67	55	49	650
SAN PEDRO	137	124	111	117	105	95	114	105	129	116	98	117	1.368
CORDILLERA	164	126	120	97	101	92	85	104	117	102	104	107	1.319
GUAIRÁ	84	69	70	56	60	55	63	68	68	65	63	73	794
CAAGUAZÚ	197	189	201	182	157	127	142	155	159	147	162	197	2.015
CAAZAPÁ	39	34	44	44	36	31	29	30	41	50	34	31	443
ITAPUA	161	186	151	117	113	96	103	127	150	175	157	167	1.703
MISIONES	60	66	76	50	63	45	53	51	52	46	57	56	675
PARAGUARI	66	65	57	50	56	44	52	51	58	69	72	58	698
ALTO PARANÁ	411	323	363	307	269	233	265	271	312	311	267	318	3.650
CENTRAL	1.807	1.522	1.458	1.249	1.204	1.185	1.310	1.336	1.517	1.451	1.378	1.367	16.784
NEEMBUCÚ	19	29	25	19	29	27	11	19	22	23	20	16	259
AMAMBAY	96	91	107	65	73	67	84	63	89	74	74	80	963
CANINDEYU	67	64	74	58	65	62	67	61	61	52	52	71	754
PDTE. HAYES	60	58	68	45	64	42	42	49	63	46	30	67	634
BOQUERON	13	9	8	14	3	4	10	4	14	12	9	11	111
ALTO PARAGUAY	3	3	0	9	1	1	1	0	0	2	0	1	21
TOTAL	4.034	3.483	3.445	2.965	2.900	2.565	2.834	2.874	3.316	3.203	3.022	3.184	37.825

Fuente:
 Plataforma de Datos Abiertos - Dirección de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
 Ministerio Público. Sistema de Denuncias Penales - Dirección de Tecnología de la Información y Comunicación.
 Obs: Los datos corresponden al momento de la denuncia y procesamiento de la información y son actualizados conforme a las cantidades ingresadas al último día de cada mes.
 Elaborado: 11/04/2025.
 Actualizado: 29/12/2025. *Datos parciales del mes de Diciembre*

Fonte: Ministerio Público del Paraguay (2025).

Contudo, a forma como essas evidências empíricas são expostas na plataforma digital do Ministério Público impõe limitações severas para a operacionalização de estratégias integradas no nível local. Conforme se pode inferir dos relatórios e infográficos publicados pela instituição, as informações são estruturadas a partir de levantamentos de caráter puramente geral e centralizado, privilegiando balanços consolidados de âmbito nacional ou recortes departamentais amplos que camuflam as especificidades da violência de gênero (Ministerio Público, 2025).

Essa engenharia de dados produz uma simplificação analítica que impede o estabelecimento de diagnósticos precisos, uma vez que as publicações não oferecem uma delimitação exata do crime cometido, das faixas etárias detalhadas das usuárias, do histórico de reincidência ou da situação socioeconômica e migratória da vítima. Ao disponibilizar apenas um panorama quantitativo abstrato e homogêneo, o sistema de informações falha em traduzir se as agressões registradas em Alto Paraná decorrem de violência familiar crônica, crimes sexuais ou tentativas de homicídio, bem como oculta as vulnerabilidades específicas de mulheres que transitam diariamente entre os três países.

Esse modelo de divulgação gera uma transparência predominantemente formal que cumpre exigências burocráticas formais da capital, porém perde potencial preventivo do monitoramento e impossibilita que gestores de Foz do Iguaçu ou Puerto Iguazú conheçam o perfil real das vítimas para desenhar protocolos coordenados de acolhimento (Mello, 2022, p. 89; Neri, 2019, p. 45).

Esse padrão de ocultamento por dados puramente agregados sintoniza-se com

os diagnósticos apresentados pela ONU Mujeres (Centeno, 2016, p. 56), que qualifica a medição da violência como uma tarefa complexa devido à coexistência de diferentes instituições que registram as ocorrências a partir de metodologias, critérios e sistemas próprios. De modo que, o isolamento operacional impede que as informações estatísticas contínuas dos órgãos federais dimensionem a magnitude real do problema no país, fragmentação à qual se soma o desafio estrutural da subnotificação, que camufla os cenários de risco na faixa fronteira e distorce a percepção das demandas locais (2016, p. 56-57).

Os indicadores da cooperação internacional estimam que nove em cada dez pessoas não denunciaram os episódios de violência sofridos (Centeno, 2016, p. 59). Esse dado sugere que os registros governamentais capturam apenas uma fração minoritária do fenômeno, pois as vítimas deixam de recorrer às instituições formais por medo de represálias, dependência econômica, naturalização cultural dos abusos, desconfiança no sistema de justiça e percepção de ausência de proteção efetiva (Centeno, 2016, p. 59-60).

A partir desse primeiro caso, torna-se possível observar como a centralização nacional condiciona tanto a formulação quanto a visibilidade das políticas públicas em Ciudad del Este. O caso brasileiro, analisado a seguir, apresenta uma dinâmica distinta: em Foz do Iguaçu, a autonomia municipal e a articulação com órgãos estaduais e federais produzem uma rede mais descentralizada, com maior densidade normativa local e maior disponibilidade de registros administrativos.

3.2.2 O caso de Foz do Iguaçu (BRA)

Nesta seção, examina-se a configuração da política pública em Foz do Iguaçu, município que apresenta o arranjo institucional mais denso e descentralizado da região de fronteira. A análise percorre o mesmo caminho metodológico trilhado no item 3.2.1, estruturando-se a partir da tríade de Amsler (2016): inicia-se pelas bases normativas (montante), evidenciando o protagonismo legislativo local na criação de fundos e protocolos específicos; avança para a operacionalização da rede (intermediário), destacando a articulação entre equipamentos municipais, estaduais e a inovação da Casa da Mulher Brasileira; e encerra-se na verificação da efetividade jurisdicional e administrativa (jusante), onde se confrontam os avanços na transparência de dados com os desafios da celeridade processual no Judiciário.

3.2.2.1 *Montante*

O município de Foz do Iguaçu, conforme demonstrado no Quadro 4, apresenta um conjunto robusto de legislações que visam combater a violência doméstica e de gênero em sintonia com as diretrizes nacionais, como a Lei nº 11.340/2006. A análise deste arcabouço vai além da verificação formal das normas e busca compreender como o desenho jurídico local reflete a priorização do problema público e a estruturação de recursos estatais para o seu enfrentamento. Motta (2019, p. 11) argumenta que a institucionalização de uma política pública depende da tradução das diretrizes nacionais em instrumentos locais capazes de coordenar os meios disponíveis para a realização de objetivos socialmente relevantes.

Nesse contexto, a legislação federal funciona como matriz orientadora, a partir da qual Foz do Iguaçu constrói instrumentos próprios voltados tanto à prevenção quanto à execução de medidas protetivas e à estruturação administrativa da política para mulheres.

Na perspectiva municipal, a partir de 2014 com a Lei Municipal nº 4.217, observa-se um esforço local significativo para institucionalizar ações de combate à violência contra a mulher, por meio da criação da Semana Municipal de Combate à Violência contra a Mulher. No entanto, a evolução do arcabouço normativo se dá de forma mais expressiva a partir de 2016, com a Lei nº 4.452, que estabelece a Patrulha Maria da Penha, uma medida que garante o cumprimento das medidas protetivas de urgência.

Contudo, a robustez desse arcabouço normativo em Foz do Iguaçu não apaga os desafios de sua aplicação prática. Ao analisar as representações de gênero nas ações penais da comarca, Poltronieri (2017, p. 82) observa que a existência do aparato jurídico, por si só, não garante a desconstrução de estereótipos de gênero enraizados nas instituições. Para a autora, o sistema jurídico local muitas vezes opera sob uma lógica que, embora amparada legalmente, ainda enfrenta barreiras na compreensão da complexidade das relações de poder que sustentam a violência doméstica na fronteira.

Além disso, a criação de fundos e coordenadorias específicas, como a Lei nº 5.062/2021 (Fundo Municipal dos Direitos da Mulher) e a Lei nº 5.383/2024 (Fundo Municipal de Políticas Públicas da Mulher), reforça a estrutura de enfrentamento e apoio à mulher em situação de violência. A Lei nº 5.423/2024, que cria o Selo Empresa Amiga da Mulher e o Protocolo “Não é Não” em espaços de lazer, também demonstra a incorporação de um modelo de prevenção social e responsabilidade corporativa. Assim, Foz do Iguaçu evidencia um processo de integração das legislações nacionais e municipais, visando não

apenas à proteção da vítima, mas também à sensibilização e conscientização da sociedade sobre a violência doméstica.

O Quadro 4 apresenta, em ordem crescente, o levantamento normativo dentro do contexto da fase de estruturação normativa:

Quadro 4 - Principais Leis Vigentes em Foz do Iguaçu (Brasil)

Ano	Dispositivo Legal	Nível	Descrição Resumida
2006	Lei nº 11.340 (Lei Maria da Penha)	Nacional	Estabelece mecanismos para prevenir e coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher.
2014	Lei nº 4.217	Municipal	Cria a Semana Municipal de Combate à Violência contra a Mulher em Foz do Iguaçu.
2015	Lei nº 13.104	Nacional	Modifica o Código Penal para incluir o feminicídio como qualificador do homicídio e crime hediondo.
2016	Lei nº 4.452	Municipal	Institui a Patrulha Maria da Penha no município para assegurar o cumprimento das medidas protetivas.
2019	Lei nº 13.894	Nacional	Permite à vítima de violência doméstica propor ações de divórcio ou dissolução no Juizado de Violência Doméstica, com tramitação prioritária.
2021	Lei nº 14.188	Nacional	Cria o programa "Sinal Vermelho" e define a violência psicológica como forma de violência contra a mulher.
2021	Lei nº 14.192	Nacional	Estabelece normas para o combate à violência política contra a mulher.
2021	Lei nº 5.062	Municipal	Cria o Fundo Municipal dos Direitos da Mulher.
2022	Lei nº 5.149	Municipal	Institui a Coordenadoria de Prevenção e Combate à Violência Contra a Mulher.
2023	Lei nº 5.263	Municipal	Concede isenção de taxas para vítimas de violência em concursos públicos municipais.

2024	Lei nº 5.383	Municipal	Cria o Fundo Municipal de Políticas Públicas da Mulher.
2024	Lei nº 5.423	Municipal	Institui o Selo Empresa Amiga da Mulher e o Protocolo "Não é Não" em locais de lazer.
2024	Decreto nº 32.356	Municipal	Regulamenta a matrícula preferencial para filhos de mulheres vítimas de violência na rede municipal de ensino.

Fonte: elaboração própria (2025).

Em suma, diante das normas levantadas pelo Quadro 4, a trajetória legislativa do município no enfrentamento à violência de gênero demonstra uma resposta multifacetada. Visto que, o município não se limitou à mera replicação das diretrizes nacionais, como a Lei Maria da Penha e o enquadramento do feminicídio, acabou elencando legislações com foco local. Ressalta-se a criação da Patrulha Maria da Penha (Lei nº 4.452/2016), a instauração de fundos e coordenadorias específicos (Leis nº 5.062/2021 e nº 5.149/2022) e a recente adoção de mecanismos de prevenção social, como o Protocolo "Não é Não" (Lei nº 5.423/2024), indicam uma evolução do recorte.

Como pontua Poltronieri (2017, p. 30), o aparato jurídico não é neutro, uma vez que “os agentes que compõem o sistema de justiça não estão isolados da sociedade e, consequentemente, das representações de gênero e violência que nela circulam”. A trajetória legislativa de Foz do Iguaçu, portanto, reflete um esforço de institucionalização que busca ir além da punição. Todavia, como aponta Poltronieri (2017), a eficácia dessas normas em nível local está intrinsecamente ligada à capacidade do aparato estatal em internalizar as discussões de gênero. Essa necessidade de articulação entre o texto legal e a sensibilidade institucional reforça a importância da análise da rede de proteção, uma vez que as leis municipais e nacionais encontram na prática cotidiana da comarca o seu maior desafio de implementação.

Essa robustez legislativa em Foz do Iguaçu, contudo, estabelece um contraste imediato com as dinâmicas normativas dos países vizinhos. Enquanto o Brasil apresenta uma especialização detalhada por meio de leis municipais e decretos regulamentadores, a governança nos municípios adjacentes tende a se concentrar em marcos nacionais de aplicação territorial, o que gera assimetrias na oferta de garantias legais ao longo da linha de fronteira, e, embora a fronteira funcione como uma área de interação contínua, ela é atravessada por complexidades que exigem uma constante renegociação das políticas

públicas (Itacaramby, 2024, p. 23).

3.2.2.2 Intermediário

A passagem do montante para o intermediário exige verificar se o aparato normativo encontra correspondência em equipamentos, fluxos de atendimento e articulações institucionais capazes de acolher a vítima e encaminhar suas demandas. Por isso, a análise da rede de proteção em Foz do Iguaçu torna-se indispensável para compreender como a densidade legislativa municipal se converte, ou não, em capacidade prática de resposta.

Nessa perspectiva, apresenta-se, no Quadro 5, o levantamento realizado em Foz do Iguaçu (Brasil), onde a rede de enfrentamento se destaca por um arranjo que combina a descentralização municipal com o suporte de órgãos estaduais. No contexto brasileiro, a operacionalização da política pública é fundamentada na Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006), que prevê a integração de serviços de saúde, assistência social e segurança pública.

Quadro 5 – Organizações Identificadas em Foz do Iguaçu (Brasil)

Organizações	Tipo de Organização e Principal Função	Esfera de Atuação
Secretaria Municipal da Mulher (SMDHRC)	Formulação e coordenação de políticas públicas municipais.	Municipal
Centro de Referência e Atendimento à Mulher (CRAM)	Atendimento psicossocial e encaminhamento para vítimas.	Municipal
Casa da Mulher Brasileira (CMB)	Atenção humanizada e integrada (serviços especializados de saúde, justiça e acolhimento).	Federal
Delegacia da Mulher (PCPR)	Investigação criminal e registro de denúncias.	Estadual
Juizado de Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher (TJPR)	Julgamento de casos e emissão de medidas protetivas.	Estadual
Procuradoria da Mulher	Órgão da Câmara Municipal voltado à fiscalização e direitos.	Municipal

Fonte: elaboração própria (2026).

Conforme detalhado no Quadro 5, Foz do Iguaçu possui uma rede estruturada em torno de equipamentos municipais estratégicos, como a Secretaria Municipal da Mulher e o Centro de Referência e Atendimento à Mulher (CRAM). Estes atuam na fase de acolhimento e assistência, enquanto a esfera estadual, representada pela Delegacia da

Mulher e pelo Poder Judiciário, assume o papel de execução e julgamento.

Nesse sentido, tomando como base o levantamento realizado por Mello (2022), percebe-se que a rede iguaçuense se estende para além dos órgãos centrais de segurança e justiça, capilarizando-se por meio de serviços de saúde e assistência social. Conforme adaptado da referida autora, a estrutura operacional do município configura-se conforme o Quadro 6.

Quadro 6 – Rede de Atendimento à Violência Doméstica em Foz do Iguaçu

Rede de Atendimento Especializado	Rede de Atendimento Não-Especializado
CRAM - Centro de Referência de Atendimento à Mulher Rejane Marisa Dal Bo	CRAS - Centro de Referência de Assistência Social
Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher (DEAM) e 6ª Subdivisão Policial	CREAS - Centro de Referência Especializado de Assistência Social
Juizado de Violência Doméstica	Unidades Básicas de Saúde (28 unidades no município)
Ministério Público - 14ª Promotoria de Justiça	UPAs - Unidades de Pronto Atendimento (2 unidades no município)
Defensoria Pública do Estado do Paraná	Hospital Municipal Padre Germano Lauck
Casa Abrigo para Mulheres	14º Batalhão da Polícia Militar
Patrulha Maria da Penha (Guarda Municipal)	Delegacia da Polícia Federal
Hospital Ministro Costa Cavalcanti	

Fonte: Adaptado de Mello (2022, p. 27).

A análise dos dados expostos no Quadro 6 permite inferir que a implementação da política no lado brasileiro da fronteira depende de uma articulação robusta entre o núcleo especializado e a rede de saúde e assistência (não-especializada). Embora o levantamento não aponte para a existência de um mecanismo formal de integração ou um acordo transfronteiriço estabelecido, o cenário demonstra um potencial latente para a governança colaborativa, a seguinte análise colabora com esta ideia:

Em Foz do Iguaçu também existem algumas particularidades que não podem ser ignoradas, e, portanto, há uma rede bem estruturada de atendimento às mulheres vítimas de violência na região, por instituições tais como: Centro de Referência de Atendimento à Mulher em Situação de Violência, Delegacia da Mulher, Patrulha

Maria da Penha, Juizado de Violência Doméstica e Familiar, Casa Abrigo e instituições de segurança e saúde não especializadas (André; Silva, 2025, p. 4).

A presença desses órgãos revela uma rede já estruturada, mas ainda distribuída entre diferentes esferas e funções. É nesse contexto que a Casa da Mulher Brasileira assume relevância, pois sua proposta institucional busca reunir, em um mesmo espaço, serviços que normalmente aparecem fragmentados entre assistência social, segurança pública, justiça e acolhimento psicossocial:

Figura 10 - Centro de Referência e Atendimento à Mulher (CRAM)



Fonte: Foz do Iguaçu (2022).

Somado a esse aparato, destaca-se a recente formalização do convênio entre o Ministério das Mulheres, a Itaipu Binacional, o Itaipu Parquetec e a Prefeitura de Foz do Iguaçu para a construção da primeira Casa da Mulher Brasileira (CMB) em região de fronteira no país. Inserida no Programa Mulher Viver sem Violência, a CMB representa uma inovação no modelo de governança ao integrar, em um único espaço físico, serviços de acolhimento, apoio psicossocial, delegacia especializada, juizado, Ministério Público e Defensoria Pública (Brasil 2024). Essa iniciativa busca mitigar a fragmentação institucional identificada no intermediário, promovendo um atendimento humanizado e intersetorial que visa superar as barreiras de acesso aos serviços de proteção na Tríplice Fronteira.

3.2.2.3 Jusante

Desse modo, em Foz do Iguaçu, a estrutura de segurança pública absorveu a perspectiva de gênero como um direito subjetivo, situação percebida pelos dados levantados no capítulo anterior, especialmente por meio do Quadro 4 - Principais Leis

Vigentes em Foz do Iguaçu (Brasil), que identifica oito leis municipais relacionadas ao tema. Tal cenário demonstra um rompimento com o paradigma de tolerância institucional (Ávila, 2017, p. 106).

Entretanto, apesar da densidade legislativa observada, os atores da rede apontam que a execução local enfrenta barreiras específicas decorrentes da transversalidade própria do território fronteiriço. Entre elas, destacam-se as dificuldades linguísticas que restringem o acesso pleno das mulheres paraguaias residentes no Brasil aos serviços disponíveis (Cabreira, 2018, p. 95).

Após a identificação do arcabouço normativo e dos principais equipamentos de atendimento, a análise do estágio jusante em Foz do Iguaçu permite verificar de que forma essa estrutura se materializa em atos administrativos, financiamento, participação social e resposta jurisdicional. A questão central, nesta etapa, consiste em compreender se a densidade legislativa e institucional observada nos estágios anteriores encontra respaldo em mecanismos concretos de execução e monitoramento.

A experiência de Foz do Iguaçu indica que a política de enfrentamento à violência de gênero possui uma base institucional mais capilarizada, composta por órgãos municipais, sistema de justiça, serviços especializados e instâncias participativas. Assim, entende-se que a efetivação das políticas de enfrentamento ocorre por meio de uma rede institucional articulada entre órgãos municipais, sistema de justiça e serviços especializados de atendimento.

Essa articulação converge com o que propõem Costa e Bugarim ao afirmarem que tais estudos e práticas refletem o interesse no: “desenvolvimento social e científico que possam impactar positivamente a qualidade de vida de homens e de mulheres” (2021, p. 194).

A análise da governança colaborativa no estágio jusante em Foz do Iguaçu fundamentou-se em levantamento documental realizado por meio do Diário Oficial do Município (DOM), compreendendo o período de outubro de 2024 a julho de 2025. Conforme propõe Amsler (2016, p. 702), esta fase corresponde ao estágio em que se verifica a execução direta e o impacto real na ponta do sistema. Dessa forma, os registros administrativos identificados funcionam como evidências materiais de que a rede de proteção transita da norma teórica para a prática administrativa, inclusive sob respaldo orçamentário.

Nesse passo, optou-se pela utilização do Diário Oficial como fonte primária em

que se fundamenta no Princípio da Publicidade, estabelecido pelo artigo 37 da Constituição Federal (1988)³, que impõe à administração pública o dever de transparência ativa, sendo o portal específico onde os atos administrativos ganham validade jurídica. Como define Lotta (2019, p. 11), a implementação é o momento crucial em que as políticas saem do papel e passam a interagir com o mundo real, por meio das ações dos burocratas que as operam e do contato direto com os cidadãos.

Diante dos atos oficiais levantados no período temporal delineado, tem-se, em primeiro passo, o Edital de Chamamento publicado na edição nº 5.071 do DOM, em 17 de outubro de 2024 (p. 82), que convoca entidades da sociedade civil para a celebração de parcerias em projetos sociais, através desse edital o Estado contratualiza as entidades que darão suporte material e humano à ponta da rede. Embora o referido instrumento não se restrinja exclusivamente à temática da violência contra a mulher, é um instrumento que evidencia o modelo de execução indireta característico da governança colaborativa, no qual organizações comunitárias participam da implementação de serviços voltados ao acolhimento e à proteção de pessoas em situação de vulnerabilidade, consolidando a rede de atendimento no município.

Em seguida, a institucionalização dessa rede participativa é reforçada pela Resolução nº 008/2024 (DOM nº 5.094, 12 nov. 2024, p. 77-78), que homologa a nominata das conselheiras da sociedade civil no Conselho Municipal dos Direitos da Mulher (CMDM). A natureza e o funcionamento deste órgão são detalhados pelo Decreto nº 33.526/2025, que regulamenta sua constituição para o biênio 2024-2026 fundamentado na Lei nº 4.492/2016. Conforme o referido decreto, o CMDM configura-se como uma instância colegiada paritária e deliberativa, vinculada à Secretaria Municipal da Mulher, com a missão estratégica de formular e fiscalizar as políticas públicas de gênero no município.

O referido documento formaliza a participação de instituições como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a APP-Sindicato e a Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA), além de entidades representativas de minorias, como a Frente Trans Unificada (FTU), e do setor produtivo, como a ACIFI (Decreto nº 33.526/2025). Essa composição plural confirma a aplicação prática do modelo de governança colaborativa na condução das políticas voltadas às mulheres. Esse registro demonstra que o nível de coordenação institucional da rede encontra-se formalmente interligado à execução

³ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...].

administrativa, permitindo que a gestão participativa produza efeitos concretos na implementação da política, uma vez que as decisões tomadas no âmbito do Conselho possuem respaldo jurídico para orientar a ação estatal (Amsler, 2016).

A infraestrutura institucional da rede de proteção também se materializa por meio da aquisição de insumos e da celebração de parcerias com organizações da sociedade civil. A homologação do Pregão nº 104/2024 (DOM nº 5.103, 27 nov. 2024, p. 56) determina a aquisição de materiais e serviços destinados à Secretaria Municipal de Direitos Humanos, fortalecendo a capacidade administrativa do município no atendimento às demandas sociais relacionadas à proteção de grupos vulneráveis.

É importante notar, contudo, que o andamento desses atos oficiais revela uma atuação que nem sempre é direcionada de forma específica à violência contra a mulher, à violência doméstica ou aos estritos termos da Lei Maria da Penha, como neste último caso em específico. Observa-se, na prática, um uso mais generalizado dos recursos, com foco em um “guarda-chuva” mais amplo de demandas voltadas a públicos vulneráveis, o que demonstra que a estrutura de governança muitas vezes opera em uma perspectiva de assistência social abrangente antes de se afunilar em especialidades de gênero.

Assim, o fluxo de recursos destinados à manutenção da rede de proteção também se evidencia na formalização de instrumentos de financiamento público. Desse modo, tem-se o Termo de Fomento publicado na edição nº 5.120 do DOM (18 dez. 2024, p. 61) que formaliza o repasse de recursos públicos para entidades responsáveis pelo acolhimento de pessoas em situação de vulnerabilidade, transformando a previsão orçamentária em serviços concretos de proteção social. Aqui, como no caso acima, não tem expressivamente algo destinado ao campo do combate à violência doméstica, seu objetivo é com os grupos vulneráveis em si.

No início de 2025, no campo da governança e participação social, a renovação da rede é comprovada pelo Edital nº 02/2025-CMDM (DOM nº 5.155, 04/02/2025, p. 85-86), que determina a eleição complementar para o Conselho Municipal dos Direitos da Mulher (CMDM). A relação de entidades eleitas (p. 87) informa a oficialização de atores estratégicos e diversos, como a Frente Trans Unificada (FTU) e a Casa Abrigo. Esses dados são cruciais para a análise da jusante, pois demonstram a natureza colaborativa da gestão, onde o Estado compartilha a tomada de decisão com stakeholders que representam grupos historicamente vulnerabilizados.

Ainda, é possível perceber a materialização do suporte financeiro à vítima, pilar

central para a efetivação da política, é evidenciada no Decreto nº 33.559 (DOM nº 5.181, 14/03/2025, p. 11-12). Este ato determina a reserva de uma cota orçamentária de 10% (R\$332.442,70) para o pagamento de licença-pecúnia a servidoras municipais vítimas de violência doméstica. Tal medida informa que a governança local possui mecanismos de valor público (Moore, 1995) que garantem autonomia financeira imediata para o rompimento do ciclo de violência, permitindo que a servidora tenha meios materiais para sua subsistência sem a dependência do agressor.

Por fim, a continuidade desses serviços é garantida por instrumentos administrativos de prorrogação contratual. O Extrato de Termo Aditivo publicado na edição nº 5.194 do DOM (02 abr. 2025, p. 57) determina a prorrogação de convênios vinculados à assistência social. De forma que, esse registro informa que a administração local se articula de forma colaborativa e possui mecanismos de manutenção temporal que garantem a continuidade dos serviços de proteção social. Aqui, no mesmo molde das situações descritas acima, a determinação é focada para grupos vulnerabilizados em um contexto geral, não necessariamente afunilando para as mulheres em situação de violência.

É possível inferir que a transversalidade das políticas de enfrentamento à violência de gênero também se manifesta na articulação com outras áreas da administração pública. A Resolução nº 009/2025 (DOM nº 5.218, 08 maio 2025, p. 37), que determina a nomeação de representantes do coletivo Baque Mulher Foz no Conselho Municipal de Políticas Culturais, é emblemática nesse sentido. Trata-se de um movimento nacional de feminismo negro que utiliza o Maracatu de Baque Virado como ferramenta de expressão política e empoderamento, promovendo a conscientização sobre os direitos das mulheres e o combate à violência por meio da ocupação cultural. Segundo Moreira e Muniz (2019, p. 28), o coletivo “transmite através de suas escritas toda memória cultural religiosa das Nações de Maracatu de Baque Virado [...] somado ao empoderamento e a luta do movimento feminista”.

A inclusão deste coletivo evidencia que a pauta de gênero em Foz do Iguaçu ultrapassa os limites das secretarias assistenciais e passa a integrar as instâncias de decisão cultural, ampliando a capilaridade da rede de proteção. Cabe ressaltar que esta nomeação representa o último ato oficial colhido no lapso temporal delimitado para esta análise, encerrando o mapeamento das ações institucionais que compõem o atual cenário da governança colaborativa no município.

Além da dimensão administrativa municipal, a fase de jusante também envolve a

resposta jurisdicional, especialmente porque a efetividade das políticas de enfrentamento depende da concessão de medidas protetivas, da tramitação dos processos e da capacidade do sistema de justiça de responder em tempo adequado. Por isso, após o exame dos atos do Executivo municipal, a análise desloca-se para os dados judiciais disponíveis, observando tanto suas contribuições quanto suas limitações metodológicas.

No tocante aos dados sensíveis sobre os quantitativos de processos judiciais, há limitações no acesso às informações diretas sobre os casos. Isso ocorre porque os processos que tramitam nos Juizados de Violência Doméstica e Familiar estão sujeitos, em regra, ao segredo de justiça. Recentemente, esse rigor foi ampliado pela Lei nº 14.857/2024, que acrescentou o artigo 17-A à Lei Maria da Penha, determinando expressamente que o nome da ofendida deve permanecer sob sigilo em todos os processos de violência doméstica (Brasil, 2024).

No contexto da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), esses registros são classificados como dados pessoais sensíveis (Brasil, 2018). A divulgação de estatísticas com alta granularidade em municípios de menor porte populacional, como os da Tríplice Fronteira, apresenta um risco real de facilitar a identificação indireta das vítimas através do cruzamento de dados, o que fere os princípios da necessidade e da adequação (Brasil, 2018). Essa limitação reflete uma política deliberada de proteção, conforme a Resolução CNJ nº 215/2015, que exclui processos sob segredo de justiça da obrigação de transparência ativa (CNJ, 2015).

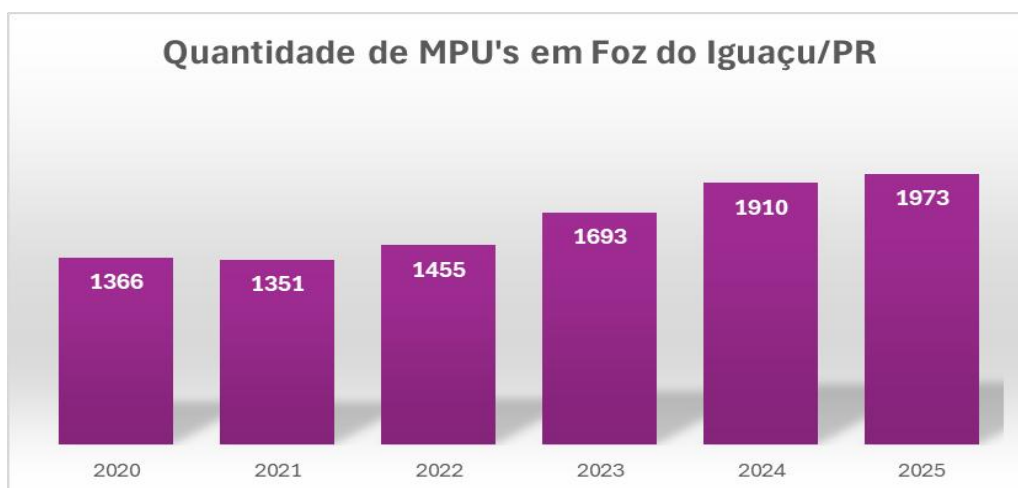
Essas restrições inviabilizam a consulta pública a informações desagregadas por município ou período específico sem uma autorização judicial expressa. Conforme verificado no Painel de Monitoramento do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), as estatísticas disponibilizadas são consolidadas apenas em nível estadual, apresentando os totais relativos ao Tribunal de Justiça do Paraná (TJPR) de forma macroscópica. O painel não oferece a opção de filtragem por comarca ou recorte mensal local, o que impede a visualização da realidade isolada de Foz do Iguaçu.

Devido ao cronograma de desenvolvimento desta pesquisa, não foi possível viabilizar a obtenção desses dados estatísticos com a granularidade pretendida. Embora tenham sido empreendidas tentativas de acesso junto aos órgãos competentes, como o Juizado de Violência Doméstica contra a Mulher da Comarca de Foz do Iguaçu, os esforços não obtiveram sucesso em tempo hábil para a consolidação nesta dissertação. Como observa Yin (2001, p. 108), o pesquisador de estudo de caso deve estar preparado para

lidar com limitações de acesso ao campo, especialmente ao tratar de temas sensíveis que envolvem proteção estatal e sigilo de dados.

A análise da dimensão de jusante em Foz do Iguaçu revela uma trajetória ascendente e preocupante na judicialização do enfrentamento à violência doméstica. Conforme sistematizado a partir do Painel do CNJ (2024), o volume de medidas protetivas de urgência apresentou um crescimento constante, saltando de 1.096 em 2020 para 1.839 em 2024, o que representa um aumento de aproximadamente 67% no período analisado.

Gráfico 1 – Medidas Protetivas de Urgência na Comarca de Foz do Iguaçu (Brasil)



Fonte: Elaborado pela autora (2026), com base em CNJ (2024).

Ao transpor os indicadores do Conselho Nacional de Justiça para a realidade de Foz do Iguaçu, observa-se como o estágio de jusante (downstream) do framework de governança colaborativa opera em um cenário de gargalos operacionais que impactam diretamente a garantia de direitos. Os dados extraídos do Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher da Comarca de Foz do Iguaçu, atualizados até 31 de dezembro de 2024, revelam que a resolução de conflitos está distante da celeridade necessária para interromper ciclos de violência (CNJ, 2024).

Ademais, a análise do painel demonstra que o sistema judiciário local convive com uma pressão volumétrica acentuada: no acumulado de 2024, ingressaram 2.361 novos processos, enquanto o estoque total de pendentes atingiu 3.906 causas ao final do exercício (CNJ, 2024). Sob a ótica de Amsler (2016), o dado mais crítico para a fase de

jusante é a capacidade de resposta definitiva; embora o sistema tenha registrado 2.506 baixas, apenas 403 processos foram efetivamente julgados no período. Essa disparidade, refletida em uma taxa de congestionamento bruta de 60,7%, indica que a governança nesta etapa final falha em transformar a demanda social em valor público jurisdicional (CNJ, 2024; Amsler, 2016).

A temporalidade é outro fator que expõe a fragilidade da proteção. O tempo médio do processo pendente é de 581 dias, o que significa que uma mulher aguarda, em média, mais de um ano e meio para ver sua demanda resolvida. Mesmo o acesso ao primeiro julgamento leva cerca de 499 dias (CNJ, 2024). Esse prazo excessivo, quando analisado sob o prisma da segurança pública como direito fundamental, pode atuar como uma forma de violência institucional por omissão, conforme advertem Barroso e Lima (2020, p. 593-594).

Essa progressão temporal, tabulada por meio do G-Suite, permite identificar que o sistema de justiça local tem sido crescentemente acionado. O salto mais significativo ocorreu entre 2022 (1.488) e 2023 (1.832), mantendo-se em patamar elevado e estável em 2024. Este cenário materializa o que Yin (2001) define como a força das evidências quantitativas para sustentar um estudo de caso, fornecendo uma base sólida para comparar a eficácia da rede brasileira em relação à opacidade de dados observada nos outros países da Tríplice Fronteira.

Neste caso, o modelo de governança caracterizado pela alta especialização e por um fluxo de dados mais transparente, embora pressione o sistema de justiça a lidar com taxas de congestionamento que desafiam a prontidão da rede. Este cenário de robustez institucional e descentralização federativa brasileira estabelece o contraste final necessário para a análise do terceiro vértice desta fronteira. No tópico seguinte, aborda-se o caso de Puerto Iguazú, investigando como o protagonismo da província de Misiones molda a rede de proteção argentina e de que maneira esse arranjo se posiciona frente aos modelos paraguaio e brasileiro já analisados.

3.2.3 O caso de Puerto Iguazú (ARG)

Por conseguinte, este item investiga o cenário de Puerto Iguazú, onde o federalismo provincial exerce influência direta na organização das políticas públicas. Respeitando o rigor metodológico aplicado nos casos paraguaio e brasileiro, a seção reconstrói o percurso de montante, focado na legislação de Misiones; de meio, identificando os atores da rede

local; e de jusante, onde se problematiza a transparência e o impacto da centralização administrativa na efetivação dos direitos das mulheres na fronteira.

3.2.3.1 *Montante*

Dando continuidade à estrutura analítica adotada nas subseções precedentes, esta seção volta-se à análise do estágio de montante no contexto de Puerto Iguazú, compreendido como o momento de estruturação normativa e institucional deste recorte territorial. Nessa fase, a investigação concentra-se nos marcos legais que conferem legitimidade, diretrizes e competências às ações de enfrentamento à violência de gênero. Essa opção analítica dialoga com Lima e D'Ascenzi (2013, p. 103), para quem a análise das políticas públicas pode tomar como foco as normas que estruturam a política e as lacunas que condicionam sua implementação.

Nesse arranjo, a proteção local não pode ser compreendida apenas a partir das leis nacionais argentinas. É necessário observar também a produção normativa da Província de Misiones, pois é nesse nível que se estruturam instrumentos decisivos para a organização da justiça familiar, das casas-refúgio, dos programas de prevenção e das formas de participação comunitária. Assim, o estágio de montante em Puerto Iguazú revela uma governança normativa compartilhada entre o plano nacional e o provincial.

Como apresenta-se no Quadro 6, as legislações provinciais e nacionais formam uma rede de proteção e combate à violência contra as mulheres, com a Lei Nacional nº 24.417/1994, que foi pioneira na criação de um marco legal contra a violência familiar na Argentina.

Diferente do cenário brasileiro, onde o pacto federativo confere aos municípios autonomia para legislar e institucionalizar políticas públicas locais, o ordenamento jurídico argentino opera sob uma lógica de competências partilhadas primordialmente entre a nação e as províncias. No caso de Puerto Iguazú, a governança no estágio montante é definida pela capacidade de articulação entre as diretrizes federais e a legislação da Província de Misiones. Como observa Nickson (2011), em modelos de maior centralização ou de competências municipais restritas, os governos locais funcionam frequentemente como braços executores de estatutos centrais, o que exige uma análise focada no desenho institucional provincial para compreender a proteção na ponta.

Portanto, esse movimento foi seguido pela Lei nº 26.485/2009, que estabelece a Lei de Proteção Integral para Prevenir, Sancionar e Erradicar a Violência contra as

Mulheres, expandindo a abordagem de proteção para diversas formas de violência. No nível provincial, destacam-se as leis como a Lei II, N.º 28/2012, que criou o Programa "Digamos No a la Violencia", e a Lei IV, N.º 62/2013, que introduziu as varas especializadas em Família e Violência Familiar, incluindo uma vara específica em Puerto Iguazú. Além disso, a Lei II, N.º 30/2016 criou o Sistema Provincial de Casas-Refúgio, ampliando o acolhimento das vítimas. Aprovada em 2024, a Lei IV, N.º 81 institui as Promotoras de Gênero, fortalecendo a participação comunitária no combate à violência. A articulação entre as legislações nacionais e provinciais reflete uma política pública centrada não só na proteção legal, mas também na criação de estruturas de acolhimento e suporte comunitário, caracterizando um modelo de atuação integrado e descentralizado.

O estágio de montante revela-se, portanto, como o alicerce estratégico onde se delineiam as competências institucionais e o desenho das políticas, condicionando a eficácia das etapas posteriores de implementação. O quadro a seguir, organizado em ordem crescente, dispõe as legislações provinciais e nacionais que compõem a base normativa para o enfrentamento à violência de gênero na região:

Quadro 7 - Principais Leis Vigentes em Puerto Iguazú (Argentina)

Ano	Dispositivo Legal	Nível	Descrição Resumida
1994	Lei Nacional nº 24.417	Nacional	Cria a Lei de Proteção contra a Violência Familiar, considerada pioneira na Argentina.
1996	Lei XIV – N.º 6 (Antes Lei nº 3.325)	Provincial (Misiones)	Estabelece a Lei de Violência Familiar na Província de Misiones.
2008	Lei XIV – N.º 6 (Regulamentação)	Provincial (Misiones)	Regula o regime legal de proteção à vítima de violência familiar na província.
2009	Lei nº 26.485	Nacional	Define a Lei de Proteção Integral para Prevenir, Sancionar e Erradicar a Violência contra as Mulheres.
2012	Lei II – N.º 28	Provincial (Misiones)	Criação do Programa <i>Digamos No a la Violencia</i> .
2013	Lei XII – N.º 27	Provincial (Misiones)	Aprova o Código Processual Civil, Comercial, de Família e Violência Familiar da Província de Misiones.

2013	Lei IV – N.º 62	Provincial (Misiones)	Criação de varas especializadas em Família e Violência Familiar, incluindo o Juzgado de Puerto Iguazú.
2016	Lei II – N.º 30	Provincial (Misiones)	Criação do Sistema Provincial de Casas-Refúgio para Vítimas de Violência Familiar.
2019	Lei Nacional nº 27.501	Nacional	Modifica a Lei nº 26.485 para incluir a Violência Digital e a Violência Política como modalidades de violência.
2020	Lei IV – N.º 68	Provincial (Misiones)	Adesão às Leis Nacionais de Proteção Integral (26.485), assédio de rua (27.501) e violência política (27.533).
2024	Lei IV – N.º 81	Provincial (Misiones)	Criação da Lei de Promotoras de Gênero.

Fonte: elaboração própria (2025).

O panorama legal de Puerto Iguazú, levantado por meio do Quadro 7, revela um sistema de enfrentamento à violência de gênero construído sobre base ancoradas em leis nacionais e provinciais que, desde o pioneirismo de 1994 (Lei nº 24.417). Por meio dos dados levantados, percebe-se que a Província de Misiones demonstrou, subsequentemente, um esforço para descentralizar a proteção, criando varas especializadas em Família e Violência Familiar na própria cidade de Puerto Iguazú (Lei IV, N.º 62/2013) e instituindo uma rede de Casas-Refúgio (Lei II, N.º 30/2016). Ainda, a recente criação das Promotoras de Gênero (Lei IV, N.º 81/2024) reforça o caráter de participação comunitária e de prevenção. Dessa forma, a etapa de montante evidencia que a proteção em Puerto Iguazú depende menos da autonomia municipal e mais da capacidade provincial de traduzir as diretrizes nacionais em estruturas próximas ao território.

3.2.3.2 Intermediário

A análise da rede de enfrentamento em Puerto Iguazú revela uma estrutura institucional diversificada, onde organizações de diferentes esferas (municipal, provincial e federal) interagem para compor a rede de proteção. O modelo argentino caracteriza-se por uma tentativa de 'federalização' das políticas de gênero, que visa fortalecer o atendimento local sem perder a conexão com marcos normativos nacionais, como a Lei nº 26.485, voltada à erradicação de padrões socioculturais que sustentam a violência.

No âmbito da rede de enfrentamento à violência doméstica, essa premissa torna-se evidente na estruturação do nível intermediário de gestão, onde as diretrizes macro das

políticas de gênero precisam ser traduzidas em fluxos de atendimento integrados, como observam Lima e D’Ascenzi: “o plano afeta a implementação pela definição da arena na qual ocorre o processo, da relação de causalidade, do papel dos principais atores, da extensão das ferramentas permitidas de ação e da alocação de recursos” (2013, p. 106).

Com base nesse arranjo, o Quadro 8 apresenta as organizações identificadas em Puerto Iguazú, destacando a divisão funcional entre a assistência direta prestada no âmbito municipal e a atuação policial vinculada à estrutura provincial de Misiones:

Quadro 8 – Organizações Identificadas em Puerto Iguazu (Argentina)

Organizações	Tipo de Organização e Principal Função	Esfera de Atuação
Dirección de la Mujer y la Familia	Contenção e atuação em problemáticas de violência de gênero.	Municipal
Juzgado de Primera Instancia con competencia en Familia y Violencia Familiar N° 1	Atuação judicial em matérias de família e violência familiar.	Municipal
Juzgado de Primera Instancia con competencia en Familia y Violencia Familiar N° 2	Atuação judicial em matérias de família e violência familiar.	Municipal
Comisaría de la Mujer (Policía de Misiones)	Investigação criminal e registro de denúncias.	Provincial

Fonte: elaboração própria (2026).

Dentre as instituições identificadas em Puerto Iguazú, destaca-se a Comisaría de la Mujer, vinculada à Policía da Provincia de Misiones. Como ilustra a Figura 11, esta unidade desempenha um papel análogo às Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAMs) existentes no Brasil. Sua função primordial é a recepção de denúncias, a investigação criminal de delitos cometidos no âmbito doméstico e familiar, e o encaminhamento das vítimas para as medidas protetivas de urgência junto ao judiciário provincial.

Figura 11 - Comisaría de la Mujer



Fonte: Primera Edición, 2022.

A operacionalização das políticas em Puerto Iguazú reflete a estrutura descentralizada característica do federalismo argentino, concentrando a execução do midstream em um arranjo binário de competências. Enquanto a Dirección de la Mujer y la Familia atua na ponta da assistência e contenção psicossocial sob a esfera municipal, a Comisaría de la Mujer centraliza a autoridade de persecução penal e o acesso formal à justiça no âmbito provincial. Sob a ótica da governança colaborativa, esse modelo evidencia um fluxo de atendimento especializado que busca integrar as dimensões de gestão e direito, visando mitigar a fragmentação institucional comum em regiões fronteiriças. Contudo, a eficácia desse estágio intermediário depende da fluidez na comunicação entre essas duas instâncias e da capacidade de resposta integrada frente à complexidade da rede de proteção na Tríplice Fronteira.

Desse modo, a dimensão intermediária de Puerto Iguazú revela uma rede menos numerosa que a brasileira, mas estruturada em torno de uma divisão clara de competências entre município e província. Essa configuração permite a existência de canais especializados de atendimento e denúncia, mas também levanta uma questão central para a fase seguinte: em que medida os atos, recursos e dados produzidos pela estrutura provincial tornam visível a efetividade dessa política no território municipal de fronteira.

3.2.3.3 *Jusante*

Na fase de jusante, a análise de Puerto Iguazú concentra-se na forma como a

política provincial se materializa em atos administrativos, infraestrutura de atendimento e mecanismos de transparência. Diferentemente de Foz do Iguaçu, onde os registros municipais permitem acompanhar parte significativa da execução local, em Puerto Iguazú os principais documentos disponíveis estão vinculados ao Boletín Oficial de la Provincia de Misiones, o que revela uma mediação constante entre o território fronteiriço e a capital provincial, Posadas.

Em Puerto Iguazú, a autoridade administrativa no estágio de implementação opera sob uma lógica de dependência hierárquica em relação a Posadas. Como a segurança e a justiça são competências provinciais na Argentina, os dispositivos de proteção local (como a Comisaría de la Mujer e as Varas Especializadas) são extensões administrativas da capital de Misiones. Essa mediação provincial é o que Blatter (2004, p. 531) define como um enfoque externo à fronteira, onde a solução do problema na ponta depende de alinhamentos políticos e orçamentários decididos a quilômetros de distância do território fronteiriço.

A manutenção da infraestrutura de urgência, pilar essencial para o fluxo de atendimento à mulher em situação de violência, é evidenciada, por exemplo, na Licitación Pública nº 01/2025 (Boletín nº 16.379, p. 18; Boletín nº 16.380, p. 20; e Boletín nº 16.383, p. 21). Este ato administrativo, sob responsabilidade do Ministério de Saúde Pública, destina recursos para a aquisição de combustíveis para as ambulâncias da Unidade Central de Traslados. No contexto da violência doméstica, essa garantia de mobilidade e logística informa que a governança possui meios operacionais para o resgate e encaminhamento de vítimas, transformando a previsão orçamentária provincial em serviço efetivo na zona de fronteira.

A governança colaborativa local também se manifesta na sustentabilidade das organizações da sociedade civil que atuam como stakeholders na rede de proteção. O vigor desse tecido social é evidenciado nos Boletines Oficiales nº 16.374 e nº 16.375, que registram o cumprimento das formalidades rituais necessárias para a existência jurídica dessas entidades. No Boletín nº 16.374, observa-se o rigor do controle administrativo sobre as convocações de assembleias, onde a Dirección de Personas Jurídicas exige a transparência dos editais e a atualização de autoridades como condição para a regularidade institucional (Misiones, 2025a, p. 15). Já o Boletín nº 16.375 reforça a dimensão desse controle ao publicar editais de renovação de comissões diretivas, garantindo que as associações civis, que muitas vezes operam abrigos ou redes de apoio, mantenham sua legitimidade perante o Estado Provincial (Misiones, 2025b, p. 12). Esse processo reafirma

que, embora a ação social ocorra na ponta (Puerto Iguazú), sua validação jurídica permanece mediada pela estrutura burocrática sediada em Posadas, configurando o que Blatter (1997) descreve como uma governança de orientação externa.

Para essa fase, a vitalidade dessas instituições é o que garante que a rede de suporte transite da formalidade institucional para o acolhimento comunitário real. Contudo, a eficácia desse aparato enfrenta o desafio de uma letalidade resiliente. Embora existam estruturas consolidadas sob o comando do Ministro de Governo e do Ministro de Saúde, conforme a nominata de autoridades do Boletín nº 16.373 (2025c, p. 1), o cenário de crise é alarmante: Misiones registrou 8 feminicídios em apenas dez meses (El Territorio, 2025). Esse dado de resultado indica que, apesar da existência de canais como a Linha 144 e o aparato da Comisaría de la Mujer, a governança a jusante ainda falha em chegar a tempo na ponta para evitar o desfecho fatal, evidenciando que a máquina estatal, embora funcional em sua burocracia, carece de uma integração mais profunda com as urgências de Puerto Iguazú.

A análise da fase a jusante em Puerto Iguazú ganha materialidade ao observarmos os registros do Boletín Oficial de la Provincia de Misiones. É fundamental pontuar, de início, que o modelo de governança argentino apresenta uma distinção estrutural em relação ao brasileiro: enquanto em Foz do Iguaçu a gestão é fortemente municipalizada, em Misiones a execução das políticas de proteção e assistência depende diretamente da estrutura provincial. Conforme a base teórica de Amsler (2016), a jusante representa o estágio em que a autoridade administrativa se manifesta para resolver problemas públicos na ponta, e em Puerto Iguazú, essa manifestação ocorre de forma mediada pela capital, Posadas.

A manutenção da infraestrutura de urgência, pilar essencial para o fluxo de atendimento à mulher em situação de violência, é evidenciada, por exemplo, na Licitación Pública nº 01/2025, detalhada na página 20 do Boletín nº 16.380, datado em 24/06/2025, e ratificada na página 21 do Boletín nº 16.383, datado de 27/06/2025, (2025e, p. 20; 2025f, p. 21). Este ato administrativo, sob responsabilidade do Ministério de Saúde Pública, destina recursos para a aquisição de combustíveis para as ambulâncias da Unidade Central de Traslados. No contexto da violência doméstica, essa garantia de mobilidade e logística informa que a governança possui meios operacionais para o resgate e encaminhamento de vítimas, transformando a previsão orçamentária provincial em serviço efetivo na zona de fronteira.

Nesse sentido, um fator determinante e complicador na análise da jusante em Puerto Iguazú é a própria natureza centralizada da administração argentina, diferente da descentralização brasileira, em Misiones as políticas de segurança e saúde são estritamente provincializadas, o que reflete o modelo onde os governos locais possuem competências limitadas por estatutos centrais, funcionando, na prática, como uma administração local (Nickson, 2011, p. 1). As evidências encontradas nos Boletines Oficiales não se referem exclusivamente ao recorte municipal de Puerto Iguazú, são atos de abrangência provincial emanados de Posadas. Essa estrutura gera um persistente vazio de dados no nível local: a informação existe, porém, encontra-se diluída em uma escala administrativa maior, o que dificulta severamente a identificação de recursos, orçamentos ou protocolos específicos que chegam, de fato, à ponta da fronteira.

Para superar essa barreira e conseguir analisar a real efetividade das políticas, foi imperativo adotar uma estratégia de investigação que transcende os canais governamentais, recorrendo à mídia regional e local como fonte complementar de evidências. Um exemplo emblemático dessa necessidade foi a busca por informações sobre o funcionamento dos centros de acolhimento e assistência direta, pois enquanto a mídia local, como o portal El Territorio (2025), reporta o clamor social por suporte e a atuação da Comisaría de la Mujer em casos críticos, a documentação oficial provincial limita-se a publicar atos genéricos de gastos ministeriais, sem detalhar de que maneira esses recursos são carimbados para as unidades de Iguazú. A utilização de portais jornalísticos não configura, portanto, apenas uma escolha de suporte, acaba por se tornar uma necessidade metodológica para preencher as lacunas deixadas pela opacidade estatal e pela distância gerada pela centralização provincial. Na prática transfronteiriça, esse cenário revela um hiato crítico: sem dados locais sintetizados, a capacidade de resposta da rede em Puerto Iguazú torna-se menos transparente, deixando a sociedade civil dependente da imprensa para monitorar se a política está, de fato, protegendo as mulheres na fronteira.

Para superar essa limitação, percebe-se por meio das reportagens, em especial o descrito no jornal El Territorio, que indicam que a província de Misiones registrou oito feminicídios em um período de dez meses em 2025, evidenciando a persistência de níveis elevados de violência de gênero no território (El Territorio, 2025). Embora existam canais institucionais consolidados, como a Línea 144 de atendimento às mulheres em situação de violência e as unidades especializadas da Comisaría de la Mujer, o número de feminicídios sugere que a capacidade da rede de proteção ainda enfrenta dificuldades para intervir de

forma preventiva e evitar o desfecho fatal dos ciclos de violência.

Portanto, a escassez de dados locais sistematizados e de fácil acesso não representa apenas uma dificuldade da pesquisa, acaba por revelar uma falha essencial na transparência pública. Sabe-se que a ausência de mecanismos que traduzam as ações provinciais para o território municipal dificulta o monitoramento por parte da sociedade civil e dos pesquisadores. Em última análise, essa invisibilidade documental compromete a própria rede de proteção, pois o que não é mensurado ou publicizado em nível local torna-se, para fins de controle social, virtualmente inexistente. Assim, a mediação da imprensa constitui o elo necessário para monitorar a execução da política e garantir que o hiato entre a norma provincial e a realidade fronteiriça seja compreendido e visibilizado.

O diagnóstico de Puerto revela um modelo de proteção onde a capilaridade das ações locais está intrinsecamente vinculada ao protagonismo da Província de Misiones, evidenciando as particularidades de um federalismo provincial que centraliza recursos e dados na capital. Este cenário encerra o mapeamento individualizado dos três vértices da fronteira, consolidando as evidências sobre como a natureza institucional de cada Estado molda a oferta de serviços e a visibilidade das políticas de gênero na ponta do território.

Finalizado o mapeamento individualizado dos três casos, observa-se que cada vértice da Tríplice Fronteira expressa um modelo distinto de governança: Ciudad del Este evidencia os efeitos da centralização nacional paraguaia; Foz do Iguaçu demonstra maior densidade normativa e administrativa municipal; e Puerto Iguazú revela a centralidade da Província de Misiones na organização da política pública. Essa diferenciação institucional fornece a base para a análise comparativa subsequente, na qual será possível confrontar avanços, lacunas e possibilidades de integração transfronteiriça no enfrentamento à violência de gênero.

4 ANÁLISE COMPARADA DOS CASOS: AVANÇOS E DESAFIOS PARA UMA GOVERNANÇA INTEGRADA DAS POLÍTICAS DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA DE GÊNERO NA TRÍPLICE FRONTEIRA

No dia em que for possível à mulher amar em sua força, não em sua fraqueza, não para fugir de si mesma, mas para se encontrar, não para se demitir, mas para se afirmar, nesse dia o amor se tornará para ela, como para o homem, fonte de vida e não perigo mortal (Beauvoir, 2014, p. 498).

A apresentação dos dados coletados nesta pesquisa segue a lógica do quadro analítico de governança colaborativa, permitindo visualizar como as intenções políticas se transformam em ações institucionais na Tríplice Fronteira. Para fins analíticos, os achados foram categorizados conforme as fases de montante, intermediário e jusante, evidenciando os pontos de convergência e as lacunas entre as três jurisdições.

A análise dos resultados desta pesquisa fundamenta-se na articulação entre o mapeamento documental e o referencial teórico da governança colaborativa. Metodologicamente, este estudo caracteriza-se como um estudo de múltiplos casos (Yin, 2015), onde cada município da Tríplice Fronteira: Foz do Iguaçu, Puerto Iguazú e Ciudad del Este, representa uma unidade de análise distinta. Os dispositivos legais e os quadros institucionais levantados constituem as evidências documentais que permitem uma análise sistemática das estruturas de proteção à mulher na região.

A análise dos dispositivos normativos e das organizações que compõem a rede permite identificar como a colaboração é desenhada formalmente em cada Estado, especialmente quanto à intersectorialidade e à coordenação previstas sob a ótica da governança colaborativa (Yin, 2015; Amsler, 2016).

Para a interpretação desses dados, utiliza-se o quadro analítico de governança colaborativa proposto por Amsler (2016). É importante ressaltar que a aplicação desta lente analítica ocorre no plano formal-institucional, ou seja, a pesquisa não se debruça sobre a prática cotidiana ou a percepção subjetiva dos agentes, mas sim sobre o desenho da política conforme previsto em seus marcos normativos.

Nesse sentido, a leitura dos quadros comparativos de leis (Quadros 2, 4 e 6) e do mapeamento de atores permite identificar os elementos essenciais da governança colaborativa. Enquanto o quadro das leis responde se a colaboração é reconhecida normativamente e se há previsão legal para a articulação intersectorial, o quadro de atores revela quem são os *stakeholders* formalmente legitimados para compor essa rede. A

análise busca verificar se a norma prevê a coordenação entre diferentes setores (justiça, saúde, assistência), se há regras formais de atuação conjunta e se existem mecanismos previstos de monitoramento e responsabilização.

A partir da sistematização apresentada no Quadro 9, a análise comparativa dos três casos passa a ser organizada segundo os estágios de montante, intermediário e jusante, permitindo identificar, em cada dimensão, os avanços institucionais, as assimetrias entre os municípios e os principais entraves à construção de uma governança integrada na Tríplice Fronteira:

Quadro 9 – Síntese comparativa dos estágios montante, intermediário e jusante das políticas de enfrentamento à violência doméstica na Tríplice Fronteira

Estágio	Critério de comparação	Foz do Iguaçu (Brasil)	Ciudad del Este (Paraguai)	Puerto Iguazú (Argentina)
Montante	Modelo de Estado	Federal (autonomia municipal)	Unitário (centralização nacional)	Federal (autonomia provincial)
	Marco Legal	Lei nº 11.340/2006	Lei nº 5.777/2016	Lei nº 26.485/2009
	Foco Normativo	Integração vertical (federal/municipal)	Centralização em diretrizes nacionais	Descentralização em normas provinciais
	Produção Local	Alta densidade de leis municipais	Inexistência de normas locais	Foco em legislações provinciais
Intermediário	Coordenador	Secretaria municipal	Ministério nacional	Província e município
	Modelo	Descentralizado e intersetorial	Centralizado em centros integrais	Binarismo institucional (assistência/polícia)
	Acolhimento Crítico	Casa da Mulher Brasileira	Centralizado (Assunção)	Rede provincial de Casas-Refúgio
Jusante	Mecanismo de Proteção	Medidas protetivas e patrulha especializada	Medidas cautelares nacionais	Varas especializadas de família
	Gargalos Operacionais	Congestionamento processual	Centralização e subnotificação	Dependência de recursos da capital
	Transparência	Painéis estaduais de monitoramento	Opacidade (dado unificado)	Dados provinciais centralizados

Fonte: elaboração própria (2026) com base em Amsler (2016), Nickson (2011), Turner (1998), Neri (2019), Mello (2022), Cabreira (2018) e André e Silva (2025).

A leitura do Quadro 9 evidencia que as diferenças entre os três municípios não se limitam à existência de legislações específicas, mas decorrem da forma como cada Estado distribui competências, organiza a coordenação institucional e operacionaliza os mecanismos de proteção. Em Foz do Iguaçu, observa-se maior densidade normativa local e maior capilaridade municipal; em Ciudad del Este, predomina a centralização normativa e administrativa em torno do Estado nacional; e, em Puerto Iguazú, a atuação municipal aparece condicionada à estrutura provincial de Misiones. Assim, o quadro permite identificar que a assimetria central da Tríplice Fronteira não está apenas no conteúdo das leis, mas na capacidade institucional de convertê-las em fluxos integrados de atendimento e proteção.

A análise da proteção à mulher na fronteira, sob a ótica do contínuo das políticas públicas, revela a necessidade de integração entre formulação, coordenação e implementação. Na fase a montante, essa integração depende de formas de participação capazes de orientar normas alinhadas aos valores democráticos e às necessidades reais da população (Fung, 2015, p. 514).

Seguindo a organização do Quadro 9, a análise passa a ser desenvolvida separadamente nos estágios montante, intermediário e jusante, de modo a tornar mais clara a comparação entre os três municípios.

4.1.1 Montante

No caso de Foz do Iguaçu (BRA), a densidade legislativa municipal (Quadro 4) demonstra uma tentativa de especializar o estágio da montante. De modo que, a criação de instâncias como a Coordenadoria de Prevenção e Combate à Violência (Lei nº 5.149/2022) indica que a colaboração é reconhecida normativamente como um requisito para a eficácia da política. Todavia, como adverte Poltronieri (2017, p. 82), a existência formal do aparato jurídico na comarca de Foz do Iguaçu não garante, por si só, a neutralidade dos agentes, que muitas vezes operam sob representações de gênero que podem comprometer a intersectorialidade prevista na norma.

Em contraste, o cenário de Puerto Iguazú (ARG) e Ciudad del Este (PY) revela as limitações de governanças locais inseridas em modelos mais centralizados. Em Puerto Iguazú, a dependência do desenho provincial de Misiones (Quadro 6) reforça uma coordenação vertical, onde o município atua como executor de varas especializadas e casas-refúgio. Já em Ciudad del Este, a prevalência da Lei nº 5.777/2016 (Quadro 2)

evidencia o que Nickson (2011, p. 1) descreve como a atuação de governos locais submetidos ao caráter unitário da República, onde as regras de atuação conjunta são ditadas pelo poder central.

A análise comparativa do plano normativo indica que as regras formais são robustas em âmbito nacional, mas os acordos internacionais perdem potencial integrador. O Acordo de Localidades Fronteiriças Vinculadas do Mercosul (Decisão CMC 13/19), embora configure o principal instrumento supranacional da região, possui redação genérica e não faz menção expressa a fluxos de atendimento ou proteção a mulheres em situação de violência doméstica, gerando um vácuo regulatório na montante transfronteiriça.

Enquanto o Brasil investe na integração vertical das políticas públicas, combinando legislações nacionais e municipais para criar uma rede de proteção multifacetada, a Argentina se destaca por sua estrutura descentralizada, com forte ênfase nas políticas provinciais e na participação comunitária. Já o Paraguai, embora mais recente nas modificações legais, caracteriza-se pela centralização das normas nacionais, aplicadas rigorosamente a nível municipal, com ênfase na sensibilização e educação social. Essa diversidade de arranjos institucionais na região corrobora a análise de Huilca Achahui (2022, p. 2824), que aponta que as políticas públicas de enfrentamento à violência de gênero na América Latina são moldadas pelas implicações políticas e limitações estruturais de cada Estado, exigindo respostas que considerem as particularidades locais para reduzir as brechas de desigualdade.

A análise dos marcos legais revela distinções cruciais na distribuição da responsabilidade normativa entre os níveis de governo. Como explicam Secchi, Coelho e Pires (2019, p. 25), a fase de formulação é o momento crucial em que as alternativas de ação são desenhadas e os objetivos são estabelecidos, refletindo as capacidades e as escolhas institucionais de cada Estado diante de um problema público. O modelo brasileiro demonstra maior densidade de leis municipais, evidenciando um forte protagonismo local na execução e prevenção social. Por outro lado, o sistema argentino ampara-se majoritariamente em leis provinciais de Misiones, enquanto o sistema paraguaio baseia-se integralmente em normas nacionais. Essa concentração normativa no Paraguai é reflexo direto de sua organização unitária, o que contrasta com o federalismo brasileiro e o modelo provincial argentino. Essa assimetria institucional constitui um dos principais desafios para a construção de fluxos e atuações padronizadas dentro da fronteira (Turner, 1998, p. 5; Nickson, 2011, p. 1).

Como demonstra o Quadro 9, a arquitetura legal de cada município é o reflexo direto de sua estrutura estatal, enquanto Foz do Iguaçu utiliza sua autonomia municipal para criar leis de Patrulha Maria da Penha e fundos específicos, Puerto Iguazú e Ciudad del Este dependem de um arcabouço normativo que, na ausência de legislação local autônoma, deve ser interpretado à luz das normas provinciais ou nacionais. Essa diferença na fase a montante não é meramente formal, ela dita a capacidade de resposta imediata da rede de proteção aos conflitos que emergem no cotidiano da fronteira.

No contexto estudado, observa-se que o eixo do Direito está formalizado em instrumentos como a Decisão CMC nº 13/19, que assume o compromisso de proteger grupos em situação de vulnerabilidade (Mercosul, 2019, p. 8). Contudo, a redação genérica desse instrumento limita sua capacidade de orientar fluxos transfronteiriços específicos de atendimento, proteção e responsabilização, mantendo uma lacuna normativa relevante no estágio a montante (Neri, 2019, p. 153).

4.1.2 Intermediário

A análise documental e o mapeamento de atores revelam uma rede de proteção fragmentada entre as soberanias nacionais. Corroborando este achado, Webber afirma que “na região da Tríplice Fronteira não há, ainda, nenhum serviço articulado entre os três países de suporte ao combate à violência contra as mulheres que estejam inseridas nesse espaço” (2021, p. 58). Embora existam diálogos institucionais e iniciativas de monitoramento, a governança colaborativa transfronteiriça ainda carece de fluxos formais de atendimento integrado.

No estágio intermediário, o Quadro 9 permite observar que a principal diferença entre os casos está no desenho da coordenação institucional. Enquanto Foz do Iguaçu apresenta um modelo mais descentralizado e intersetorial, Ciudad del Este opera sob centralização nacional, e Puerto Iguazú combina a atuação municipal com a dependência da estrutura provincial.

Em Ciudad del Este (PY), a governança materializa-se no Centro Regional de las Mujeres (CRM), vinculado ao Ministério da Mulher. Os resultados apresentados por Webber (2021, p. 55) indicam que, em apenas sete meses, o centro realizou mais de mil atendimentos, entre assistência psicológica, jurídica e social. Tais números reforçam que a centralidade normativa da Lei nº 5.777/16 encontra neste Centro, o seu principal braço executor em nível departamental.

Apesar da existência de redes locais robustas, a governança colaborativa transfronteiriça no enfrentamento à violência de gênero é inexistente no plano dos acordos formais integrados entre Brasil e Paraguai. Conforme o mapeamento do Sistema Estatal de Proteção no Alto Paraná, um dos maiores desafios institucionais é a desconstrução da visão da violência doméstica como assunto do âmbito privado, o que dificulta a implementação plena da Lei nº 5.777/16. Como observa Junqueira da Silva (2023), a linha que delimita os países não é clara na vivência cotidiana das mulheres, mas as barreiras institucionais impedem que as redes de Foz do Iguaçu e Ciudad del Este operem de maneira articulada, limitando-se ao atendimento em suas respectivas jurisdições.

A partir desse cruzamento, observa-se que a análise dos marcos normativos e do mapeamento dos atores permitiu identificar os elementos formais da governança colaborativa previstos em cada caso, evidenciando que a colaboração se encontra mais consolidada no plano normativo do que nos mecanismos institucionais de decisão conjunta.

O mapeamento institucional, conforme detalhado no Quadro 5, identificou um total de onze organizações ativas na rede de enfrentamento à violência doméstica nos três municípios da tríplice fronteira, com uma distribuição de responsabilidades marcada pela diversidade de esferas governamentais.

Em Foz do Iguaçu (Brasil), foram registradas cinco organizações, sendo a maioria de esfera municipal (três) e as demais de âmbito estadual (duas), indicando uma coordenação de política pública predominantemente subnacional. Por sua vez, Puerto Iguazú (Argentina) apresenta uma distribuição equitativa das duas instituições mapeadas entre a esfera municipal (uma) e a provincial (uma). Já em Ciudad del Este (Paraguai), das quatro organizações listadas, observa-se a predominância da esfera federal (três), com apenas uma instituição de âmbito municipal.

Essa estrutura diversificada reflete distintas funções, englobando o atendimento à vítima, ações de prevenção e a persecução penal. No caso específico de Foz do Iguaçu, para compreender como essa rede se ramifica no território e alcança a ponta da implementação, é necessário observar a distinção entre os serviços especializados e não-especializados. Como assevera Sivoletta (2021, p. 195), a eficácia dos instrumentos de proteção exige a “congregação de esforços entre os diversos ramos do Poder [...] e da sociedade em geral”, por meio da organização e fomento de iniciativas que combatam a desigualdade de gênero.

A entrada da mulher nesta rede, contudo, é permeada por riscos de violência institucional. Barroso e Lima (2020, p. 593) alertam que, embora a segurança pública seja

a principal porta de entrada, o descaso ou a reprodução de preconceitos por agentes públicos pode resultar em revitimização. Portanto, a implementação na fase intermediária exige que a segurança pública deixe de ser apenas força repressiva para se tornar componente de uma rede de cuidado e prevenção. A interação e o compartilhamento de capacidades entre essas esferas de governo: municipal, estadual/provincial e federal, podem fomentar a cooperação informal e, assim, fortalecer a rede de proteção, conforme sugerem Villanueva, Kidokoro e Seta (2023, p. 108).

A complexidade da governança na Tríplice Fronteira não pode ser compreendida apenas por meio da análise formal de instituições, mas exige a consideração da dinâmica sociocultural que precede a intervenção estatal. Ao analisar essa interdependência, Figueiredo (2013, p. 48) argumenta que a realidade observada nessas regiões é pautada por um regime de complementaridade e interculturalidade que desafia as divisões rígidas impostas pelo Estado nacional. Segundo a autora, essa dinâmica seria adequadamente representada pela metáfora do yin-yang, na qual as forças opostas não são delimitadas por divisões retas, mas por uma linha sinuosa que denota uma imiscuição constante, pois observa-se que quanto mais próximos do centro da figura, maior a comunhão, ambas não possuem uma identidade individual muito clara e quanto mais distante da área de contato, mais os povos se individualizam e se destacam em suas identidades nacionais (Figueiredo, 2013, p. 48).

Contudo, ao confrontar essa visão de complementaridade cultural com os dados apresentados na matriz comparativa de governança, percebe-se um descompasso estrutural. Enquanto a dimensão social da fronteira é permeável e intercultural, a dimensão institucional, marcada pelo centralismo administrativo em Ciudad del Este e pela fragmentação burocrática em Foz do Iguaçu e Puerto Iguazú, opera de forma estanque. Portanto, o desafio da governança colaborativa reside, precisamente, no fato de o aparato estatal não espelhar a sinuosidade da vida social descrita por Figueiredo (2013, p. 48-49), preferindo manter as divisões retas de jurisdição que impedem a plena integração das políticas de proteção à mulher.

Essa similaridade estrutural sugere um fenômeno de isomorfismo, onde os três países, pressionados por compromissos internacionais e pela gravidade do problema público, mimetizam soluções que se tornaram o padrão das políticas de gênero na América Latina. Conforme aponta Huilca Achahui (2022, p. 2838), essa movimentação em prol dos direitos das mulheres reflete um esforço para fechar as brechas de desigualdade que sustentam a violência.

Portanto, o mapeamento dos dados evidencia que a rede de proteção na Tríplice Fronteira possui comunicabilidade. Essa existência de órgãos com funções análogas em Foz do Iguaçu, Ciudad del Este e Puerto Iguazú constitui o que Villanueva, Kidokoro e Seta (2023, p. 108-109) classificam como um potencial para a cooperação.

Desse modo, a comparação evidencia que a existência de instituições com funções semelhantes não resulta, automaticamente, em governança colaborativa. Embora exista robusta densidade institucional em cada jurisdição, a rede opera sob uma lógica de fragmentação que compromete a fluidez do atendimento e a continuidade da proteção social (Neri, 2019, p. 153). Essa desconexão evidencia que o desenho formal da colaboração não encontra, no processo de implementação, mecanismos suficientes de interoperabilidade, reforçando a necessidade de relações dialógicas capazes de fortalecer o desenvolvimento social e reduzir barreiras institucionais às políticas públicas (Costa; Bugarim, 2021, p. 194).

4.1.3 Jusante

Cabe esclarecer que no mesmo molde que as outras duas fases: montante e intermediário, e, para realizar a análise da governança colaborativa no estágio a jusante foi realizada a partir de levantamento documental em fontes institucionais, abrangendo publicações entre julho de 2024 e julho de 2025.

No estágio a jusante, o Quadro 9 desloca a comparação para os mecanismos concretos de proteção, os gargalos operacionais e a transparência dos dados, permitindo observar em que medida os desenhos normativos e institucionais se convertem em respostas efetivas às mulheres em situação de violência.

Expõe-se que enquanto a fase a montante se concentra na formulação normativa das políticas públicas, o estágio jusante permite observar sua materialização, evidenciando como instrumentos legais são convertidos em ações concretas de proteção, atendimento e garantia de direitos. Nesse sentido, a análise desta fase permite identificar o impacto real das políticas na estrutura administrativa e nos serviços disponibilizados à população (Amsler, 2016). Nesse estágio, observa-se como os instrumentos da política são operacionalizados pelos atores responsáveis pela sua execução, permitindo avaliar o grau de efetividade das medidas adotadas.

Segundo Lotta (2021, p. 7), a distância entre quem formula e quem implementa abre espaço para transformações, adaptações e interpretações que ressignificam os propósitos

iniciais das políticas à luz das condições concretas encontradas na execução. Assim, a análise deste capítulo concentra-se justamente quando a implementação das políticas de enfrentamento à violência doméstica produz efeitos diretos sobre a vida das mulheres na fronteira, configurando o estágio operacional onde os resultados práticos se materializam (Sørensen; Torfing, 2021, p. 1592). Nesse horizonte, as particularidades do cenário transfronteiriço emergem com maior intensidade, pois, embora a delimitação geográfica sugira separação, na prática o território opera como uma área de interação contínua (Itacaramby, 2024, p. 23).

Assim, compreende-se como viável a análise por localidade, nos moldes do tópico anterior, permitindo inicialmente uma leitura casuística e, posteriormente, uma análise conjunta e comparativa dos dados levantados.

A proposta destes itens versa sobre o levantamento das políticas efetivas, ou seja, aquelas que se materializaram como ação. Afinal, conforme conceituam Ferreira e Medeiros (2016, p. 776), a implementação é a transformação das intenções da política pública em resultados concretos entregues ao cidadão. Em primeira análise, cabe esclarecer que cada cidade pertencente à Tríplice Fronteira possui sistema próprio de transparência quanto aos dados oficiais, o que impossibilita um levantamento estritamente padronizado. Ainda assim, os dados disponíveis permitem observar como as políticas se efetivam dentro de suas respectivas limitações institucionais.

Como consequência dessas falhas gerenciais, a fase a jusante, onde ocorre a execução direta e o impacto na ponta, acaba por ser prejudicada. Nesse estágio final, a ausência de sistemas de resolução de disputas baseados no consenso e na mediação agrava a vulnerabilidade das usuárias, resultando em processos críticos de revitimização (Susskind; McKearnan; Thomas-Larmer, 1999, p. 628; Neri, 2019, p. 153). Além disso, a execução a jusante enfrenta barreiras específicas, como o desconhecimento das legislações por operadores de segurança e as dificuldades linguísticas que excluem a mulher paraguaia residente no Brasil do acesso pleno aos serviços de proteção (Cabreira, 2018, p. 95; Neri, 2019, p. 152).

Além disso, a implementação destas políticas esbarra numa barreira física intransponível para as instituições: a soberania nacional. Como resultado, o atendimento das redes possui uma restrição territorial ao município, o que exige uma articulação constante para o atendimento de mulheres em trânsito na fronteira (André; Silva, 2025, p. 1).

Por meio dos levantamentos, é possível analisar que a eficácia das políticas de segurança na fronteira é comprometida por assimetrias de infraestrutura. Enquanto Foz do Iguaçu dispõe de uma rede bem estruturada de atendimento (André; Silva, 2025, p. 4), Ciudad del Este sofre com a centralização, pois “ainda não conta com Casa Abrigo” própria, obrigando o deslocamento das vítimas até Assunção (Neri, 2019, p. 152).

Nesse aspecto a precariedade é agravada pelo “desconhecimento das legislações” por parte dos operadores de segurança (Neri, 2019, p. 152-153) e pelas barreiras linguísticas, que atuam como um “fator de exclusão e discriminação” para a mulher paraguaia que busca socorro no lado brasileiro (Cabreira, 2018, p. 95).

A sistematização dos dados apresentada nos Quadros 5 e 6 evidencia uma robusta presença institucional em Foz do Iguaçu, Ciudad del Este e Puerto Iguazú. Entretanto, o mapeamento revela que essa estrutura, embora convergente em seus aparelhos, opera sob uma lógica de fragmentação jurisdicional que impõe barreiras ao atendimento integral na Tríplice Fronteira. Essa disparidade entre a intenção da política e a prática territorial é confirmada por André e Silva (2025, p. 1), ao constatarem que:

Como resultado, constatou-se que o atendimento das redes possui uma restrição territorial ao município, enquanto os movimentos sociais têm maior facilidade de transitar pela fronteira. [...] A atuação das redes é mais efetiva após a violência já ter ocorrido, enquanto os movimentos sociais têm ações focadas na prevenção e na educação.

Em síntese, a materialidade da governança na fronteira revela um cenário de integração desarticulada. Embora o mapeamento normativo e de atores indique uma densidade institucional capaz de oferecer respostas ao problema público da violência doméstica, essa estrutura ainda opera confinada aos limites geográficos e burocráticos de cada Estado.

Nesse passo, a partir do Quadro 9, é possível verificar que a governança da política de enfrentamento à violência de gênero na Tríplice Fronteira apresenta maior convergência no reconhecimento normativo do problema e maior divergência na coordenação e na execução das respostas institucionais. Foz do Iguaçu se destaca pela densidade normativa e pela presença de instrumentos municipais; Ciudad del Este revela maior dependência da estrutura nacional; e Puerto Iguazú evidencia a centralidade da província na organização da proteção. Essa comparação demonstra que o principal desafio não é apenas ampliar a legislação existente, mas construir mecanismos capazes de articular os três sistemas em

fluxos transfronteiriços de atendimento, proteção e monitoramento.

Sob a ótica do quadro analítico de governança colaborativa, observa-se que o gargalo fundamental não reside na falta de previsão legal (montante), mas na fragilidade dos fluxos de gestão. A ausência de protocolos transfronteiriços integrados faz com que a rede de proteção funcione como uma soma de esforços isolados, onde a soberania nacional acaba por se tornar uma barreira à continuidade do atendimento.

Na realidade prática da tríplice fronteira, esse gargalo gerencial no estágio intermediário impede que a densidade normativa identificada se converta em fluxos cooperativos e integrados. As barreiras jurisdicionais e o enrijecimento das soberanias nacionais impõem uma restrição estritamente territorial ao atendimento das redes.

Essa fragmentação é agravada por acentuadas assimetrias institucionais, que opõem o federalismo descentralizado brasileiro à burocracia vertical e centralizada do Estado unitário paraguaio, fazendo com que o aparato estatal permaneça estático, enquanto a vulnerabilidade das mulheres e o próprio ciclo da violência transitam com fluidez transnacional.

Portanto, os resultados demonstram que, enquanto as mulheres e os movimentos sociais transitam com fluidez pela fronteira, as instituições permanecem estáticas em suas jurisdições. O desafio para a efetividade dessa governança reside, pois, em converter a convergência legislativa identificada em uma colaboração prática e intersetorial que ignore as barreiras cartográficas em favor da proteção integral à mulher.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo analisou a configuração da governança colaborativa no enfrentamento à violência doméstica contra a mulher na Tríplice Fronteira entre Foz do Iguaçu (Brasil), Ciudad del Este (Paraguai) e Puerto Iguazú (Argentina). A pesquisa buscou compreender como os arranjos institucionais e as redes de proteção se articulam em um cenário transfronteiriço, onde a proximidade geográfica e a interdependência cultural impõem desafios únicos para a execução de políticas públicas. A investigação partiu da premissa de que a fronteira não é apenas um limite geográfico, mas um espaço vivo de vulnerabilidades e potencialidades que exige uma coordenação estatal para além das soberanias nacionais.

Conforme apresentado, a problemática foi delineada a partir da necessidade de observar a violência de gênero como um problema público complexo. A delimitação da área de estudo revelou que a fronteira, embora seja um espaço de vivência cotidiana dissolvida, ainda apresenta descontinuidades institucionais que dificultam a continuidade do atendimento às mulheres. Identificou-se que a mobilidade das partes envolvidas e a falta de fluxos binacionais institucionalizados criam obstáculos que fragilizam a rede de proteção, tornando urgente a discussão sobre modelos de gestão mais integrados.

Os resultados da pesquisa demonstraram que os três municípios analisados possuem marcos normativos e estruturas institucionais voltadas ao enfrentamento da violência doméstica contra a mulher, mas tais instrumentos se organizam de maneira assimétrica. Em Foz do Iguaçu, verificou-se maior densidade normativa municipal e maior capilaridade da rede local, especialmente pela presença de leis municipais, serviços especializados e mecanismos de proteção vinculados à estrutura brasileira. Em Ciudad del Este, observou-se a predominância de um modelo centralizado, dependente das diretrizes nacionais paraguaias e do Ministério da Mulher. Já em Puerto Iguazú, constatou-se uma organização condicionada à estrutura provincial de Misiones, com menor autonomia municipal e forte dependência das políticas provinciais.

A análise comparada, estruturada a partir dos estágios montante, intermediário e jusante, evidenciou que o principal entrave à governança colaborativa não está apenas na ausência de normas, mas na dificuldade de transformar os marcos legais existentes em fluxos integrados de atendimento, proteção, monitoramento e responsabilização. No estágio a montante, identificou-se convergência normativa no reconhecimento da violência de gênero como problema público. No estágio intermediário, verificou-se a existência de

atores e instituições com funções semelhantes, mas sem mecanismos formais de articulação transfronteiriça. No estágio a jusante, os dados apontaram gargalos operacionais relacionados à centralização dos serviços, à subnotificação, à limitação territorial das redes, à ausência de sistemas interligados e às barreiras linguísticas e institucionais que dificultam a continuidade da proteção às mulheres em trânsito na fronteira.

Entre as limitações da pesquisa, destacam-se a dependência de acesso a bases e repositórios que disponibilizam o conteúdo completo dos textos, a possível escassez de estudos que articulem diretamente os quatro eixos da análise (governança colaborativa, políticas públicas, violência doméstica e fronteira), bem como a limitação temporal e linguística definida nos critérios de inclusão.

A relevância desta pesquisa justifica-se pela singularidade do território da Tríplice Fronteira. Trata-se de um cenário em que a coexistência de três ordenamentos jurídicos distintos exige que a governança colaborativa seja mais do que um conceito gerencial, tornando-se um imperativo de eficácia. A originalidade do trabalho residiu justamente na aplicação do quadro analítico de governança colaborativa como um todo, contemplando os estágios de montante, intermediário e jusante em um contexto transfronteiriço. Com isso, a pesquisa ofereceu uma contribuição teórica ao evidenciar como os marcos normativos, os arranjos institucionais, o sistema de justiça e as burocracias de nível de rua atuam na formulação, coordenação e execução das políticas públicas de gênero em regiões de fronteira.

Embora tenha havido maior reconhecimento da importância das políticas públicas e do fortalecimento do aparato legal, como a Lei Maria da Penha e suas equivalentes regionais, o estudo demonstrou que a materialização desses direitos na fase operacional ainda enfrentou obstáculos severos. O cenário analisado expressou uma assimetria entre a norma posta e a realidade vivenciada nos dispositivos de atendimento. Percebeu-se que iniciativas isoladas, pontuais e distintas não são capazes de provocar as transformações estruturais necessárias para romper com o ciclo da violência. A falta de uma articulação permanente e a fragmentação das ações entre os Estados acabaram por gerar uma descontinuidade que desamparou a vítima justamente no momento de maior vulnerabilidade.

A contribuição social desta investigação evidenciou-se ao explicitar as falhas na rede de proteção e ao apontar caminhos para o fortalecimento da governança local e transfronteiriça. Ao identificar que a política pública acontece efetivamente na interface

entre os profissionais e as usuárias, o estudo destacou a importância de capacitar e integrar os atores que atuam na “ponta”, como as Delegacias e o Ministério Público. Embora a violência contra as mulheres e o enfrentamento sejam questões urgentes e centrais na agenda de direitos humanos, a pesquisa reforça que a solução reside na transição de uma atuação fragmentada para uma rede de governança genuinamente colaborativa e binacional.

Como agenda para pesquisas futuras, sugere-se o aprofundamento de estudos empíricos com profissionais da rede de proteção e mulheres atendidas nos três municípios, a fim de compreender como os fluxos institucionais funcionam na prática cotidiana. Também se recomenda a construção de investigações voltadas à criação de indicadores binacionais ou trinacionais sobre violência doméstica em regiões de fronteira, capazes de captar a mobilidade das vítimas, a circulação dos agressores e os limites dos sistemas nacionais de registro.

Ainda, a complexidade do fenômeno demonstrou que o Estado precisa superar uma atuação predominantemente reativa e coordenar esforços que considerem a fluidez da vida na fronteira. Em suma, espera-se que estes achados sirvam de subsídio para o aprimoramento das políticas públicas e para a garantia de uma vida livre de violência para todas as mulheres que habitam e transitam por este território.

REFERÊNCIAS

- [illegible]

BENITES, Nathalia Viana. **Fronteira em perspectiva**: uma análise teórica das relações transfronteiriças entre Foz do Iguaçu e Ciudad del Este. 2025. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Foz do Iguaçu, 2025.

BENVENUTO, Jayme (Org.) *et al.* **Somos todos irmãos? Somos todos hermanos?**: reflexões sobre a percepção da integração regional na fronteira do Brasil, Argentina e Paraguai / Reflexiones sobre la percepción de la integración regional en la frontera de Brasil, Argentina y Paraguay. 1. ed. Foz do Iguaçu: GEDAI, 2016.

BIANCHINI, Alice; BAZZO, Mariana; CHAKIAN, Silvia. **Crimes contra mulheres**: Lei Maria da Penha, crimes sexuais, feminicídio e violência política de gênero. 6. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Juspodivm, 2024.

BLATTER, Joachim. Explaining cross-border cooperation: A border-focused and border-external approach. **Journal of Borderlands Studies**, v. 12, n. 1-2, p. 151–174, 1997.

BLATTER, Joachim. From 'Spaces of Place' to 'Spaces of Flows'? Territorial and Functional Governance in Cross-border Regions in Europe and North America. **International Journal of Urban and Regional Research**, v. 28, n. 3, p. 530-548, 2004.

BORUVKA, Elise; AMSLER, Lisa Blomgren. Negotiation Within Collaborative Networks. **Handbook of Collaborative Public Management**, v. 50, 2021.

BRASIL. [Lei nº 11.340 (2006)]. **Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006**. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher. Brasília, DF: Presidência da República, 2006.

BRASIL. Prefeitura Municipal de Foz do Iguaçu. **Conselho Municipal dos Direitos da Mulher**. Foz do Iguaçu, 2025. Disponível em: <https://www.foz.pr.gov.br/conselho-municipal-dos-direitos-da-mulher/>. Acesso em: 18 ago. 2025.

BRASIL. Polícia Civil do Estado do Paraná. **Delegacia da Mulher**. Curitiba, 2025. Disponível em: <https://www.policiacivil.pr.gov.br/mulher>. Acesso em: 05 set. 2025.

BRASIL. Secretaria de Políticas para as Mulheres. **Plano Nacional de Políticas para as Mulheres 2013-2015**. Brasília: Presidência da República, 2013.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. **Brasil, Argentina e Paraguai assinam acordo para minimizar o tráfico de mulheres na região da tríplice fronteira**. 2009. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/politicas-para-mulheres/arquivo/area-imprensa/ultimas_noticias/2009/11/not_trafico_trip_frontera. Acesso em: 20 fev. 2026.

BRASIL. Ministério da Justiça e Cidadania. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Segurança Pública nas Fronteiras: Arco Sul**. Organização de Alex Jorge das Neves, Gustavo Camilo Baptista, Cíntia Liara Engel e Michel Misse. Brasília: Ministério da Justiça e Cidadania, 2016. 248 p. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica/analise-e-pesquisa/download/outras_publicacoes/pagina-3/arco-sul.pdf. Acesso em: 14 fev. 2026.

BRASIL. Prefeitura Municipal de Foz do Iguaçu. **Secretaria Municipal da Mulher**. Foz do Iguaçu, 2025. Disponível em: <https://www.foz.pr.gov.br/secretarias/secretaria-da-mulher/>. Acesso em: 22 set. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 121, de 5 de outubro de 2010**. Dispõe sobre a divulgação de dados processuais eletrônicos na rede mundial de computadores (internet). Brasília: CNJ, 2010.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos de Políticas Públicas**. São Paulo: Almedina, 2023.

BUTLER, Judith. **Problemas de gênero: feminismo e subversão da identidade**. Tradução de Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formulação de Políticas Públicas**. Brasília: Enap, 2018.

CARNEIRO FILHO, Camilo Pereira; CAMARA, Lisa Belmiro. Políticas públicas na faixa de fronteira do Brasil: PDFF, CDIF e as políticas de segurança e defesa. **Revista Confins**, v. 4, p. 1-18, 2019.

CENTENO, Marcella Zub. **Violencia contra las mujeres en Paraguay: avances y desafíos**. Coordinación de Carolina Taborga. Asunción: ONU Mujeres / Ministerio de la Mujer, 2016.

CIUDAD DEL ESTE. Municipalidad de Ciudad del Este. **Portal Institucional**. Ciudad del Este, 2025. Disponível em: <https://www.mcde.gov.py/>. Acesso em: 10 ago. 2025.

CLUNE, William H. Direito e políticas públicas: mapa da área. **A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 21, n. 86, p. 59-108, out./dez. 2021.

CLUNE, William H. Law as a resource for policy change: a comment on Huber. In: WEIMER, David L. (org.). **Handbook of public policy analysis**. London: Routledge, 2021. p. 131–137.

COELHO, Elza Berger Salema *et al.* **Políticas públicas no enfrentamento da violência**. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2014.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Protocolo para julgamento com perspectiva de gênero**. Brasília: CNJ; Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/protocolo-para-julgamento-com-perspectiva-de-genero/>. Acesso em: 16 jul. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ); INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **O Poder Judiciário no enfrentamento à violência doméstica e familiar contra as mulheres**. Brasília, DF: CNJ/Ipea, 2019. 161 p. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2019/08/7b7cb6d9ac9042c8d3e40700b80bf207.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Painel de Monitoramento da Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher**. Brasília: CNJ, 2024. Disponível em: <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-violencia-contra-mulher/>. Acesso em: 11 fev. 2026.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). **La pandemia en la sombra**: femicidios o feminicidios ocurridos en 2020 en América Latina y el Caribe. Santiago: Nações Unidas, 2021. Disponível em: <https://oig.cepal.org/es>. Acesso em: 10 fev. 2026.

COSTA, Robson Antonio Tavares; BUGARIM, Jonatha Pereira (orgs.). **Estudos Avançados em Políticas Públicas**. v. 1. [S.l.]: Editora Enterprising, 2021.

DA SILVA, Micael Alvino. **Breve história da tríplice fronteira**: como a maior hidrelétrica binacional e a segunda maior cidade do Paraguai foram decisivas para a formação da fronteira mais importante da América do Sul. Foz do Iguaçu: Instituto 100 Fronteiras, 2022.

DE BEAUVOIR, Simone. **O segundo sexo**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2014.

EASTON, David. **A framework for political analysis**. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1965.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Gênero e políticas públicas. **Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 12, n. 1, p. 47-71, jan. 2004. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/S0104-026X2004000100004>. Acesso em: 20 jul. 2025.

FALECK, Diego. **Desenho de Sistemas de Disputas**: Criação de Arranjos Procedimentais Consensuais Adequados e Contextualizados para Gerenciamento e Resolução de Controvérsias. 2017. 308 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

FERREIRA, Vicente da Rocha Soares; MEDEIROS, Janann Joslin. Fatores que moldam o comportamento dos burocratas de nível de rua no processo de implementação de políticas públicas. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 14, n. 3, p. 776-793, 2016.

FIGUEIREDO, Luiza Vieira Sá de. **Direitos sociais e políticas públicas transfronteiriças**: a fronteira Brasil-Paraguai e Brasil-Bolívia. Curitiba: CRV, 2013. ISBN 9788580426779.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP). **17º Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo: FBSP, 2023. Disponível em: <https://publicacoes.forumseguranca.org.br/items/721e3396-1a66-4ff6-8ceb-ea319684a57>. Acesso em: 12 set. 2025.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP). **18º Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo: FBSP, 2024. Disponível em: <https://publicacoes.forumseguranca.org.br/items/f62c4196-561d-452d-a2a8-9d33d1163af>. Acesso em: 10 set. 2025.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP). **19º Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo: FBSP, 2025. Disponível em: <https://publicacoes.forumseguranca.org.br/items/c3605778-37b3-4ad6-8239-94e4cb236444>. Acesso em: 12 set. 2025.

FOZ DO IGUAÇU. Prefeitura Municipal. **Foz Fazendo Arte está com inscrições abertas para oficinas culturais no CRAM**. Foz do Iguaçu, 5 ago. 2022. Disponível em: <https://www5.pmfi.pr.gov.br/noticia.php?id=50646>. Acesso em: 22 fev. 2026.

FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A MULHER (UNIFEM). **Progresso das Mulheres do Mundo 2008/2009**: Quem responde às mulheres? Gênero e Responsabilização. Nova Iorque: UNIFEM, 2009. Disponível em: https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Media/Publications/UNIFEM/POWW08_Report_Full_Text_pt.pdf. Acesso em: 15 set. 2025.

FUNG, Archon. Putting the Public Back into Governance: The Challenges of Citizen Participation and Its Promise. **Public Administration Review**, v. 75, n. 4, p. 513–522, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/puar.12361>. Acesso em: 15 fev. 2026.

G1. Vídeo mostra momento em que marido atropela, mata mulher e vai embora a pé em Franca (SP). **G1 Ribeirão Preto e Franca**, Ribeirão Preto, 30 nov. 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/ribeirao-preto-franca/noticia/2024/11/30/video-mostra-momento-em-que-marido-atropela-mata-mulher-e-vai-embora-a-pe-em-franca-sp.ghtml>. Acesso em: 16 out. 2025.

GODINHO, Tatau; SILVEIRA, Maria Lucia (Ed.). **Políticas públicas e igualdade de gênero**. São Paulo: Coordenadoria Especial da Mulher, 2004.

HOOKS, bell. **Teoria feminista**: Da margem ao centro. São Paulo: Editora Perspectiva, 2019.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Política pública**: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora. Tradução de Francisco G. Heidemann. Rio de Janeiro: Elsevier, 2020.

HUILLCA ACHAHUI, Eli Isabel. Políticas públicas, implicancias y limitaciones sobre la violencia de género em América Latina. **Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar**, Ciudad de México, v. 6, n. 3, p. 2821–2839, maio/jun. 2022.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA); FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP). **Atlas da Violência 2023**. Brasília: Ipea; São Paulo: FBSP, 2023. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/publicacoes/250/atlas-da-violencia-2023>. Acesso em: 10 set. 2025.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA); FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP). **Atlas da Violência 2024**. Brasília: Ipea; São Paulo: FBSP, 2024. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/publicacoes/287/atlas-da-violencia-2024>. Acesso em: 10 set. 2025.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA); FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP). **Atlas da Violência 2025**. Brasília: Ipea; São Paulo:

FBSP, 2025. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/publicacoes/290/atlas-da-violencia-2025>. Acesso em: 11 set. 2025.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA); FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP). **Atlas da violência 2026**. Brasília: Ipea; São Paulo: FBSP, 2026. 170 p. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br>. Acesso em: 4 jul. 2026.

IMPUTARON a presunto pastor por el abuso de una niña de 11 años. **Primera Edición**, Posadas, 23 nov. 2022. Disponível em: <https://www.primeraedicion.com.ar/nota/100650934/imputaron-a-presunto-pastor-por-el-abuso-de-una-nina-de-11-anos/>. Acesso em: 02 fev. 2026.

ITACARAMBY, Cleudes Francisco *et al.* Vida nas fronteiras: uma análise da vida cotidiana nas fronteiras do Paraguai com Brasil e Argentina. **Altus Ciência**, v. 24, n. 24, p. 15-25, 2024.

JUNQUILHO, G. S. **Teorias da administração pública**. 2. ed. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC, 2012.

KINGDON, John W. **Agendas, alternatives, and public policies**. 2. ed. New York: HarperCollins, 1995.

LASWELL, H.D. **Politics: who gets what, when, how**. Cleveland: Meridian Books, 1936/1958.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 21, n. 48, p. 101-110, dez. 2013.

LIMA, Wania Alecrim de. **Violência contra a mulher**: uma análise sobre políticas de enfrentamento na fronteira Brasil-Bolívia. 2023. 188 f. Dissertação (Mestrado em Estudos Fronteiriços) – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Corumbá, 2023.

LOURO, Guacira Lopes. **Gênero, sexualidade e educação**. Petrópolis: Vozes, 1997.

LOTTA, Gabriela. **Burocracia e implementação de políticas públicas**: desafios e potencialidades para redução de desigualdades. Brasília: Enap, 2021. (Cadernos Enap, n. 81). Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/6401>. Acesso em: 24 fev. 2026.

MARCHI, Jamur Johnas. Organizações transfronteiriças e a governança para o desenvolvimento sustentável de regiões de fronteira. In: **Fronteiras Contemporâneas**. Foz do Iguaçu: EdUNILA, 2022. p. 61–86.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MISIONES (Província). Ministerio de Desarrollo Social, la Mujer y la Juventud. **Subsecretaria de la Mujer y la Familia**. Posadas, 2025. Disponível em: <https://desarrollosocial.misiones.gob.ar/subsecretaria-de-la-mujer-y-la-familia/>. Acesso em: 14 set. 2025.

MEDEIROS, L. et al. **Princípios básicos da administração pública**: poderes, deveres, direitos e responsabilidades do servidor. São Paulo: FEAUSP, 2013.

MELLO, Janine. Produção estatal de evidências e uso de registros administrativos em políticas públicas. In: KOGA, Natália Massaco *et al* (orgs.). **Políticas públicas e usos de evidências no Brasil**: conceitos, métodos, contextos e práticas. Brasília: Ipea, 2022. p. 457-494.

MENDES, Soraia da Rosa. **Feminicídio de Estado**: a misoginia bolsonarista e a morte de mulheres por Covid-19. São Paulo: Blimunda, 2021.

MERCOSUL. Conselho do Mercado Comum. **Decisão nº 13/19**: Acordo sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas. Bento Gonçalves: CMC, 2019. Disponível em: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/71235_DEC_013-2019_PT_AcordoLocFronteiricasVinc.pdf. Acesso em: 25 fev. 2026.

MISIONES. Dirección General de Personas Jurídicas y Registro Público. **Boletín Oficial de la Provincia de Misiones**, Posadas, n. 16.373, 11 jun. 2025c.

MISIONES. Dirección General de Personas Jurídicas y Registro Público. **Boletín Oficial de la Provincia de Misiones**, Posadas, n. 16.374, 12 jun. 2025a.

MISIONES. Dirección General de Personas Jurídicas y Registro Público. **Boletín Oficial de la Provincia de Misiones**, Posadas, n. 16.375, 13 jun. 2025b.

MISIONES. Ministério da Saúde Pública. **Boletín Oficial de la Provincia de Misiones**, Posadas, n. 16.379, 23 jun. 2025d.

MISIONES. Ministério da Saúde Pública. **Boletín Oficial de la Provincia de Misiones**, Posadas, n. 16.380, 24 jun. 2025e.

MISIONES. Ministério de Saúde Pública. **Boletín Oficial de la Provincia de Misiones**, Posadas, n. 16.383, 27 jun. 2025f.

MOREIRA, Viviane de Faria; MUNIZ, Kassandra da Silva. Baque Mulher e suas raízes na memória cultural/religiosa do Maracatu Nação: uma análise de performance. **Revista da ABPN**, [S. l.], v. 11, n. 3, p. 28-46, 2019. Disponível em: <https://abpnrevista.org.br/site/article/view/764>. Acesso em: 10 fev. 2026.

MONCADA VARELA, Yulliam Roxana. **Narrativas y Prácticas Transfronterizas**: La Movilidad como Forma de Habitar la Frontera Foz do Iguaçu (Brasil)-Ciudad del Este (Paraguay). 2022. Dissertação (Mestrado) – UNILA, Foz do Iguaçu, 2022.

MOORE, Mark H. Public value accounting: establishing the philosophical basis. **Public Administration Review**, v. 74, n. 4, p. 465-477, 2014.

MOTTA, Daniele. A contribuição de Heleieth Saffioti para a análise do Brasil: gênero importa para a formação social? **Caderno CRH**, Salvador, v. 33, p. 1-17, 2020.

MOTTA, Rafael Huete da. **Avaliação de políticas públicas para mulheres em situação de violência doméstica**: aparato legal e implementação. 2019. 62 f. Dissertação

(Mestrado em Administração Pública) – Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, 2019.

NICKSON, Andrew. **Where Is Local Government Going in Latin America? A Comparative Perspective**. Visby: Swedish International Centre for Local Democracy (ICLD), 2011. (Working Paper n. 6).

OLLAIK, Leila Giandoni; MEDEIROS, Janann Joslin. Instrumentos governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 45, n. 6, p. 1943-1967, 2011.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 20 mar. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL. OMS: uma em cada 3 mulheres em todo o mundo sofre violência. **ONU News**, 2021. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/115652-oms-uma-em-cada-3-mulheres-em-todo-o-mundo-sofre-viol%C3%Aancia>. Acesso em: 10 ago. 2025.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS). **World report on violence and health**. Editado por Krug, E. *et al.* Genebra: OMS, 2002. Disponível em: https://www.paho.org/pt/brasil?option=com_content&view=article&id=5669%3Afolhainformativa-violencia-contra-as-mulheres&Itemid=820. Acesso em: 04 nov. 2025.

PARAGUAI. [Constituição (1992)]. **Constitución de la República del Paraguay**. Asunción: Corte Suprema de Justicia, 1992. Disponível em: <https://www.bacn.gov.py/constitucion-nacional-paraguaya>. Acesso em: 02 fev. 2026.

PARAGUAI. [Ley nº 5.777/16]. **Ley de Protección Integral a las Mujeres, contra toda forma de Violencia**. Asunción: Congreso de la Nación Paraguaya, 2016.

PARAGUAI. Ministerio de la Mujer. **IV Plan Nacional de Igualdad (2018-2024)**. Asunción: MinMujer, 2018.

PARAGUAI. Ministerio de la Mujer. **6 años de compromiso con las mujeres**. Asunción: Ministerio de la Mujer, 2024. Disponível em: <https://ciudadmujer.gov.py/6-anos-de-compromiso-con-las-mujeres/>. Acesso em: 16 fev. 2026.

PARAGUAI. Ministerio de la Mujer. **Servicios gratuitos para mujeres en situación de violencia**. Asunción, 2025. Disponível em: <https://mujer.gov.py/servicios-gratuitos-para-mujeres-en-situacion-de-violencia/>. Acesso em: 30 ago. 2025.

PARAGUAI. Ministerio Público. *Violencia contra la Mujer: Desde Enero a Octubre se registran 30.898 denuncias de Violencia Familiar, 27 casos de Femicidio, 40 Tentativa de Femicidio y 3 víctimas de violencia vicaria*. Asunción, 25 nov. 2024. Disponível em: <https://ministeriopublico.gov.py/nota/violencia-contra-la-mujer-desde-enero-a-octubre-se-registran-30898-denuncias-de-violencia-familiar-27-casos-de-femicidio-40-tentativa-de-femicidio-y-3-victimas-de-violencia-vicaria-11763>. Acesso em: 30 abr. 2026.

PARAGUAI. Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República. **III Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (2008-2017)**. Asunción: Presidencia de la República, 2008.

PASINATO, Wânia. Oito anos de Lei Maria da Penha: entre avanços, obstáculos e desafios. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 23, n. 2, p. 533-545, maio/ago. 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ref/a/kYRfBhW3593JLyc3MLGGGWs/>. Acesso em: 3 jun. 2026.

POLTRONIERI, Francielli Rubia. **Violência doméstica, aparato jurídico e discussões de gênero**: as representações de gênero e violência em ações penais da Comarca de Foz do Iguaçu – Paraná. 2017. 138 f. Dissertação (Mestrado em Sociedade, Cultura e Fronteiras) – Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE), Foz do Iguaçu, 2017.

PROCOPIUCK, Marcelo. O ciclo da política pública: uma abordagem integradora para análise de políticas públicas. In: GOMIDE, Alexandre Abdal; PIRES, Roberto Rocha Coelho (orgs.). **Capacidades estatais e democracia**: políticas públicas e arranjos institucionais. Brasília: Ipea, 2013. p. 217–247.

RODRIGUES, Thais Ferreira; NJAINE, Kathie; CECCHETTO, Fátima Regina. A política pública na prática: atuação dos burocratas de nível de rua em casos de violência de gênero. **Trabalho, Educação e Saúde**, v. 23, e023332, 2025. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1981-7746-ojs3332>. Acesso em 15 fev. 2026.

SAFFIOTI, Heleieth. **Gênero, patriarcado, violência**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004.

SAGOT, Montserrat. **Los límites de las reformas**: violencias contra las mujeres y políticas públicas. San José: CEFEMINA, 2008.

SANTOS, Cecília MacDowell. Da delegacia da mulher à Lei Maria da Penha: absorção/tradução de demandas feministas pelo Estado. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra, n. 89, p. 153-170, jun. 2010.

SCOTT, J. W. Gênero: uma categoria útil de análise histórica. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 20, n. 2, p. 71-99, 1995.

SECCHI, Leonardo. **Análise de Políticas Públicas**: Diagnóstico de Problemas, Recomendação de Soluções. 7. reimp. São Paulo: Cengage Learning, 2023.

SECCHI, Leonardo; COELHO, Fernando de Souza; PIRES, Valdemir. **Políticas Públicas**: Conceitos, Casos Práticos, Questões de Concurso. 3. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2019.

SILVA, Clarisse Junqueira da. **Mulheres perpassadas por fronteiras**: brasileiras e paraguaias e a situação de violência na fronteira de Foz do Iguaçu e Ciudad del Este. 2023.

SIMON, Herbert A. **Models of man, social and rational**: mathematical essays on rational human behavior in a social setting. New York: John Wiley & Sons, 1957.

SØRENSEN, Eva; TORFING, Jacob. Radical and disruptive answers to downstream problems in collaborative governance?. **Public Management Review**, v. 23, n. 11, p. 1590-1611, 2021.

SOUSA, Henrique Adriano de; FERREIRA, Priscila Oliveira; POUERI do Carmo Mario. **Teoria dos Stakeholders e Governança Corporativa**: uma revisão sistemática sob as contribuições acadêmicas desta relação. In: 22º USP International Conference in Accounting, São Paulo, 2022. Disponível em: <https://congressosp.fipecafi.org/anais/22uspinternational/ArtigosDownload/3991.pdf>. Acesso em: 14 out. 2025.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20–45, jul./dez. 2006.

SUSSKIND, Lawrence; McKEARNAN, Sarah; THOMAS-LARMER, Jennifer (orgs.). **The consensus building handbook**: a comprehensive guide to reaching agreement. Thousand Oaks: SAGE Publications, 1999.

TURNER, Brian. **Paraguay como un Estado unitario descentralizado**: ¿qué significa esto? Asunción: BASE Investigaciones Sociales, 1998. (Documento de Trabalho n. 97).

VILLANUEVA, José L. Wong; KIDOKORO, Tetsuo; SETA, Fumihiko. A Governance Theory for Cross-Border Regions: Identifying Principles and Processes with Grounded Theory. **Journal of Borderlands Studies**, v. 38, n. 1, p. 95-118, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/08865655.2021.1878924>. Acesso em: 10 ago. 2025.

VIEIRA, Gustavo Oliveira. Segurança transfronteiriça e direitos humanos: desafios das migrações na tríplice fronteira de Foz do Iguaçu. In: BAENINGER, Rosana; CANALES, Alejandro (coords.). **Migrações fronteiriças**. Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” (Nepo/Unicamp), 2018. p. 475–484.

World Health Organization (WHO). **Violence against women**. Geneva: WHO, 2024. Disponível em: <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/violence-against-women>. Acesso em: 4 maio 2026.

WEBBER, Maria Aparecida. Violência contra a mulher na Tríplice Fronteira AR-BR-PY: apontamentos necessários. **Revista Alamedas**, Toledo, v. 9, n. 1, p. 48-63, 2021. e-ISSN 1981-0253. Disponível em: <https://e-revista.unioeste.br/index.php/alamedas/article/view/26857>. Acesso em: 19 maio 2026.

YAMAKAWA, Eduardo Kazumi et al. Comparativo dos softwares de gerenciamento de referências bibliográficas: Mendeley, EndNote e Zotero. **Transinformação**, Campinas, v. 26, n. 2, p. 167-176, ago. 2014.

YIN, Robert K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.