

Universidade Federal do Rio Grande Do Sul

Instituto de Filosofia e Ciências Humanas

Departamento de Sociologia

Sara Talice Santos Bastos

**Burocracia do Nível da Rua, Valores e Ideologias na implementação de uma política pública: o serviço de enfrentamento a violência doméstica em um município da Região Metropolitana no Rio Grande do Sul**

Porto Alegre

2014

Sara Talice Santos Bastos

**Burocracia do Nível da Rua, Valores e Ideologias na implementação de uma política pública: o serviço de enfrentamento a violência doméstica em um município da Região Metropolitana do Rio Grande do Sul**

Monografia apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Ciências Sociais na Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Orientadora: Profa. Dra. Andrea Fachel Leal

Porto Alegre

2014

Sara Talice Santos Bastos

**Burocracia do Nível da Rua, Valores e Ideologias na implementação de uma política pública: o serviço de enfrentamento a violência doméstica em um município da Região Metropolitana do Rio Grande do Sul**

Monografia apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Ciências Sociais na Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Aprovada em 10 de julho de 2014.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Profa. Dra. Andrea Fachel Leal (Orientadora)

---

Profa. Dra. Jussara Reis Prá

---

Profa. Dra. Letícia Maria Schabbach

À minha mãe, Nelci Santos Bastos (*in memoriam*), que desde cedo plantou em mim o desejo pelo aprendizado e o sonho pelo ensino superior.

À minha família (meu pai, José Airton Bastos, meu irmão, Esdras Airton, meu irmã, EsterJulice e Tia Cleuza), que me impulsionaram e caminharam comigo a longa jornada para a concretização desse sonho.

## SUMÁRIO

<b>1- INTRODUÇÃO .....</b>	<b>9</b>
<b>2- MATERIAIS E MÉTODOS.....</b>	<b>12</b>
<b>3- PRESSUPOSTOS TEÓRICOS.....</b>	<b>15</b>
3.1- Burocracia do Nível da Rua.....	16
<b>4- CAPACITAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS PARA O ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA DOMÉSTICA .....</b>	<b>22</b>
4.1- Capacitação convênio nº 226/2009- SPM/PR- Capacitação Regional de São Leopoldo e Vale dos Sinos .....	23
<b>5- AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER NO MUNICÍPIO ESTUDADO .....</b>	<b>29</b>
5.1- A inclusão da temática “violência doméstica” na agenda no município e a Criação do Projeto Mulheres Vivendo sem Violência .....	30
5.2- O Projeto Mulheres Vivendo Sem Violência.....	33
<i>A estrutura</i> .....	34
<i>As funcionárias</i> .....	36
<i>O atendimento</i> .....	37
<b>6- A CAPACITAÇÃO, O PROJETO MULHERES VIVENDO SEM VIOLÊNCIA E A BUROCRACIA DO NÍVEL DA RUA .....</b>	<b>38</b>
6.1- Quem tem direito a usufruir das Políticas Públicas .....	39
6.2- A formação da rede intersetorial de enfrentamento à violência doméstica.....	43
6.3- Ideologia, crenças e engajamento na Implementação de Políticas de enfrentamento à violência contra a mulher.....	46
6.4- Os valores familistas nas políticas de enfrentamento à violência doméstica.....	49
<i>“Por que elas apanham e ficam no relacionamento?”</i> .....	50
<i>“Homens são mais ciumentos”</i> .....	51
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>54</b>
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>57</b>
<b>OBRAS CONSULTADAS .....</b>	<b>61</b>

## **LISTA DE ABREVIATURAS**

**CAPS** – Centro de Atenção Psicossocial

**CECA** – Centro Ecumênico de Capacitação e Assessoria

**CONDIM** – Conselho Municipal dos Direitos das Mulheres

**CRAS** – Centro de Referência e Assistência Social

**CREA** – Centro de Referência Especializado de Assistência Social

**DEAM** – Delegacia Especializada de Atendimento a Mulher

**OG** – Organização Governamental

**ONG** – Organização Não-Governamental

**SPM** – Secretaria de Políticas para as Mulheres

## RESUMO

Este trabalho analisa as interlocuções entre uma capacitação dos agentes públicos para o enfrentamento a violência doméstica e o serviço para as vítimas oferecido em um município da Região Metropolitana, Rio Grande do Sul. O ponto de partida da análise foi o conceito de Burocracia do Nível da Rua, de Lipsky, que explica que os agentes públicos modificam as políticas públicas por meio da sua discricionariedade, das decisões que tomam e das rotinas que estabelecem. Foram feitas entrevistas junto aos agentes que atuam em um serviço de referência no atendimento a mulheres em situação de violência no município, bem como observações de cunho etnográfico neste mesmo serviço. Constatamos que aspectos como a formação de uma rede intersetorial e a observância da Lei Maria da Penha, assuntos abordados no curso de capacitação, estão inseridos no serviço. No entanto, observamos que tais aspectos estão mais diretamente relacionados aos valores e às ideias dos próprios agentes do que ao curso. Ainda que a discussão sobre o conceito de gênero tenha sido abordada no curso de capacitação, constatamos ações dentro do serviço que acabam reforçando a desigualdade nas relações de gênero e valores familistas, ao invés de promoverem a emancipação e o empoderamento das mulheres.

**Palavras-chave:** Educação Continuada; Violência Doméstica; Violência Contra a Mulher; Burocracia do Nível da Rua; Políticas Públicas

## ABSTRACT

We analyze the relationship between a course offered to public agents regarding domestic violence and the service currently offered in a municipality of the Metropolitan Region in Rio Grande do Sul (Brazil). Our point of departure was Lipsky's concept of Street-level Bureaucracy, which states that public agents modify policy by means of their discretionary actions, their decisions by the routines they establish. We have carried out in-depth interviews with public agents who work in a service of reference for women who are victims of domestic abuse, as well as participant observation in the same service. Issues discussed in the training course, such as the creation of an inter-sectorial network for women referral and the observance of the Maria da Penha Law, were observed in the service routine. However, we observed that those same issues are more directly related to the ideas and values of the agents themselves, and not so much to the training course. Despite having discussed gender relations in the training course, we observed actions carried out within the service by trained agents which actually reinforced gender inequality and familism, instead of promoting women empowerment and emancipation.

**Key-words:** Education Continuing; Domestic Violence; Violence Against Women; Street-level bureaucracy; Public Policy.



## 1- INTRODUÇÃO

Esse Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação está vinculado ao projeto de pesquisa *Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher: Avaliação de implementação de uma política pública*, que pretende avaliar as capacitações dos agentes públicos que ocorreram no estado do Rio Grande do Sul no período de 2007-2013.

No Brasil já existe uma gama de políticas públicas que visam o combate à violência doméstica, incluindo a Lei 11.340/2006, mais conhecida como a Lei Maria da Penha (BRASIL, 2006), as Defensorias da Mulher, os Centros de Referências, as Casas Abrigo e as Delegacias Especializadas no Atendimento a Mulher entre outros.

Apesar disso, estudos mostram que mesmo nesses serviços que visam o combate à violência doméstica por meio do *empowerment education*<sup>1</sup> (Labonte, 1989) das mulheres, são muitas vezes reiterados valores tradicionais sobre a mulher e/ou sendo feita uma nova violência à vítima, obrigando-a a reviver a situação de violência diversas vezes ou culpando-a pela situação de violência em que ela se encontra (Debert e Gregori, 2008; Pasinato, 2009; Observe 2010). A situação é ainda mais crítica quando são analisados os serviços de atendimento à população em geral, como os serviços de saúde, de segurança pública e até mesmo do Judiciário (Oliveira e Schraiber, 2006; Oliveira, Kiss e Schraiber, 2012).

Com vista a reduzir este problema, o Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra a Mulher<sup>2</sup>, lançado em 2007, teve como uma das suas diretrizes a capacitação dos agentes públicos que trabalham na linha de frente dos serviços e que atendem as vítimas de violência doméstica – agentes das áreas de saúde, educação, segurança, justiça, assistência social. Dentre as unidades da Federação, o estado do Rio Grande do Sul foi o último a assinar o Pacto, em 2011. Algumas Prefeituras do Rio Grande do Sul, no entanto, com o intuito de promover e intensificar o enfrentamento à violência contra as mulheres em âmbito municipal, individualmente assinaram o Pacto antes de 2011, criando órgãos governamentais de

---

<sup>1</sup>*Empowerment education* foi à expressão cunhada por Labonte (1989) para definir um modelo pedagógico que possa contribuir para a emancipação do sujeito através do pensamento crítico e estímulo a ações que objetivem a superação das estruturas ideológicas de opressão (Martins, 2006).

<sup>2</sup>“acordo federativo entre o governo federal, os governos dos estados e dos municípios brasileiros para o planejamento de ações que visem à consolidação da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres por meio da implementação de políticas públicas integradas em todo território nacional” (Site oficial da Secretaria Políticas para as Mulheres: <http://www.spm.gov.br/subsecretaria-de-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres/pacto/Pacto%20Nacional/view>, na data de 31 de janeiro de 2014).

enfrentamento à violência doméstica e/ou intensificando os que já existiam, criando redes municipais e regionais de enfrentamento à violência doméstica. Através da assinatura do Pacto, os municípios que quisessem poderiam requisitar verba para as capacitações sobre o tema da violência contra a mulher.

A capacitação que recebesse o apoio financeiro e técnico da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) deveria não só ensinar novos procedimentos ou ações a serem incluídos no cotidiano dos serviços, como também alicerçar novos valores, principalmente o de igualdade de gênero, que deveriam permear todas as ações dos servidores no serviço público. Através da promoção de uma reflexão sobre as desigualdades de gênero e sobre a Lei Maria da Penha, os agentes poderiam vir a compreender a problemática da violência contra a mulher como uma violação dos direitos humanos, bem como o seu papel no enfrentamento à violência doméstica.

Nesse trabalho pretendemos ver e analisar a interlocução entre uma capacitação ocorrida em um município da Região Metropolitana<sup>3</sup> e o funcionamento de um serviço, no mesmo município, de atendimento à mulher vítima de violência. A capacitação foi apoiada pela SPM e as agentes que estão atuando no serviço participaram de tal capacitação.

Essa análise se deu a partir do conceito de Burocracia do Nível da Rua de Michael Lipsky (1980) que defende que os burocratas do nível da rua (agentes da ponta do serviço) criam, no seu trabalho cotidiano, regras e procedimentos que diferem (ou que não estão especificadas nas diretrizes dos procedimentos), agindo com certa discricionariedade. Segundo Gabriela Spanghero Lotta (2010), Luciana Leite Lima e Luciano D'Ascenzi (Lima & D'Ascenzi, 2013), os burocratas inserem muitas vezes as suas próprias ideias e valores nas práticas, modificando assim a política pública na sua implementação.

A cidade que escolhemos como recorte do estudo foi um município localizado na Região Metropolitana do Rio Grande do Sul, mais especificamente, na região do Vale do Sinos. Neste município, agentes públicos haviam sido capacitados no âmbito de projeto de capacitação envolvendo diversos municípios do Vale dos Sinos, projeto este executado pelo Centro Ecumênico de Capacitação e Assessoria – CECA (com sede em São Leopoldo). De acordo com a pessoa responsável no CECA por organizar o curso de capacitação, os agentes públicos deste município jamais haviam sido sensibilizados ou informados para a questão da violência de gênero, ao contrário de outros da região, nos quais os agentes já tinham um conhecimento amplo e até uma rede institucional formada com o intuito de atender, proteger e

---

<sup>3</sup>Nome do município omitido para assegurar a confidencialidade das entrevistadas.

auxiliar as mulheres. Segundo ela, antes da capacitação promovida pelo CECA, o município não possuía nenhum Centro de Atendimento à Mulher, nem qualquer órgão de atendimento às mulheres vítimas de violência. Depois da capacitação, e impulsionadas por esta, mudanças significativas ocorreram na cidade, como a criação do projeto Mulheres Vivendo Sem Violência no Município.

Por não ter sido feito uma pesquisa anteriormente à capacitação no município, não podemos aqui supor uma relação de causa e efeito entre a capacitação e serviço de enfrentamento no município. Assim o que analisaremos são as interlocuções entre a capacitação e o serviço de enfrentamento à violência doméstica (no caso, o Projeto Mulheres Vivendo sem Violência), buscando ver – através da discricionariedade dos agentes públicos – se e como as reflexões da capacitação se manifestam no serviço.

O presente texto está estruturado em cinco partes. Após essa introdução, apresentamos os materiais e métodos utilizados na coleta e análise de dados obtidos em campo, posteriormente fazemos uma discussão sobre o referencial teórico (Burocracia do Nível da Rua). A partir daí, no capítulo quatro e cinco, apresentamos e discutimos o curso de capacitação e o serviço de referência do município, e por fim apresentamos, no capítulo seis, uma discussão sobre a interlocução das reflexões da capacitação e o serviço de referência do município estudado.

## 2- MATERIAIS E MÉTODOS

Como no estudo proposto optamos por analisar a implementação a partir dos agentes implementadores, optamos assim, como método de coleta de dados fazer observações etnográficas e complementarmente entrevistas semiestruturadas, além de uma análise documental.

As informações sobre a capacitação dos agentes públicos foram encontradas através do Portal da Transparência<sup>4</sup>, no qual foi encontrado – no item transferência de recursos, através da seleção do ano em exercício e dos programas daquele período – o programa “0156 - Prevenção e Enfrentamento da Violência contra as Mulheres” e selecionando este, chegou-se à ação “6812 - Capacitação de Profissionais para o Enfrentamento à Violência contra as Mulheres”, onde estão disponibilizados os Estados e os Municípios em que tal ação foi implementada.

No Rio Grande do Sul foram localizados 12 projetos para cursos de capacitação com apoio técnico e financeiro da SPM entre 2007 e 2013 através da busca no Portal da Transferência. Os projetos foram tanto de âmbito municipal quanto estadual. Os projetos propostos variaram desde projetos uma proposta de curso de capacitação voltado para um grupo de agentes específicos, como policiais militares, até cursos voltados para uma ampla gama de agentes públicos (saúde, educação, assistência social, justiça e segurança pública) e até mesmo para outros públicos que não o de servidores, como jornalistas.

Como o nosso objeto de pesquisa era observar a interlocução entre o curso de capacitação e as ações de um Centro de Referência para as Mulheres, escolhemos para recorte da nossa pesquisa uma das capacitações do Rio Grande do Sul. Dos doze projetos de cursos de capacitações que ocorreram, escolhemos a Capacitação Regional de São Leopoldo e Vale dos Sinos (Convênio 226/2009- SPM).

Com vista a analisar a capacitação para identificar as diretrizes que serviram de base para a capacitação, fizemos uma busca documental dos materiais referentes ao projeto de capacitação no Vale dos Sinos. A busca documental iniciou-se por uma busca no Portal da Transparência – onde encontramos informações sobre a instituição que promoveu a capacitação, bem como números de município participantes da capacitação, valor financiado pela SPM, valor de contra partida do município, e informações dessa ordem. Após essa busca

---

<sup>4</sup>Endereço eletrônico: (<http://www.transparencia.gov.br/rede/>)

entramos em contato com a Coordenadoria da Mulher de São Leopoldo que, segundo as informações obtidas no Portal da Transparência, era a instituição responsável pela capacitação. A Coordenadoria então nos direcionou para o CECA, que foi a instituição que organizou a capacitação.

No CECA fizemos uma entrevista com a coordenadora (26 de julho de 2013), que além de nos revelar informações relevantes sobre a capacitação, nos entregou o material de divulgação da capacitação, e nos enviou posteriormente o Projeto submetido à SPM bem como o relatório final submetido à SPM. Nessa entrevista buscamos saber como foi a capacitação, quais foram os conteúdos abordados, quais palestras foram ministradas e de que forma informações sobre os palestrantes e outras informações dessa ordem.

Além da entrevista com a coordenadora do CECA, fizemos também duas entrevistas com a coordenadora do Projeto Mulheres Vivendo sem Violência. Uma entrevista teve o intuito de saber sobre o Projeto em si, sobre a capacitação e sobre a rede do município. A outra, o de complementação dos dados, onde procuramos saber a trajetória da coordenadora e como surgiu o Projeto. Além das entrevistas, procuramos também, durante as idas a campo, conversar com as funcionárias que se encontravam no serviço. Foi possível realizar entrevistas informais com duas delas, sendo uma com a funcionária administrativa e outra, com a psicóloga. As entrevistas foram gravadas com o consentimento das entrevistadas, e transcritas na íntegra pela pesquisadora.

Fizemos também três observações de cunho etnográfico no serviço, no período de novembro de 2013 a abril de 2014, com intuito de ver a atuação das funcionárias no Projeto comparando as ações das agentes com os princípios e diretrizes preconizadas pela capacitação. Fomos ao serviço em três ocasiões, na primeira (15 de novembro de 2013) ficamos duas horas, na segunda (29 de novembro de 2013) permanecemos no serviço dois turnos, e na terceira (23 de abril de 2014) ficamos quatro horas. Todas as observações foram registradas em diário de campo.

Quanto à análise utilizaremos o método de Análise de Conteúdo, que segundo Caregnato e Mutti (2006) é “a presença ou a ausência de uma dada característica de conteúdo ou conjunto de características num determinado fragmento da mensagem” (pag. 682).

A partir desse conceito fizemos uma leitura crítica dos documentos identificados na busca de dados sobre o curso de capacitação -o projeto da capacitação enviado a SPM, o

relatório final também enviado a SPM e o livro de divulgação do curso- a fim de identificar os conceitos que serviram de diretrizes para a capacitação.

Desta análise constatamos que os princípios norteadores da capacitação, que serviram como categorias analíticas para as posteriores observações no serviço de enfrentamento à violência doméstica no município estudado, foram três: *o conceito de gênero; a noção de rede/intersectorialidade na gestão pública; e a relação entre violência contra a mulher e os Direitos Humanos.*

Utilizamos também o método de Análise de Conteúdo para analisar os discursos e falas das entrevistadas e também os diários de campo das observações no serviço.

Este estudo está vinculado ao projeto de pesquisa *Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher: Avaliação de implementação de uma política pública*, aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa da UFRGS e registrado na Plataforma Brasil sob o número CAAE 12153213.9.0000.5347.

Como o intuito é analisar a política pública a partir dos agentes implementadores, utilizamos como referencial teórico o conceito de Burocracia do Nível da Rua que tem nos agentes implementadores o ponto central da sua análise, e é esse conceito que discutiremos a seguir.

### 3- PRESSUPOSTOS TEÓRICOS

Existem várias definições de que são as políticas públicas. Em revisão realizada por Celina Souza (2006), diferentes definições de políticas públicas são apresentadas. A primeira, de Mead que se trata de um campo de estudo que analisa o governo à luz de suas obras e das necessidades públicas. Em seguida apresenta, a definição de Lynn, que definiu políticas públicas como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos nos problemas públicos e na vida dos cidadãos. Outra definição, retomada por Souza (2006) é a de Dye, de que a política pública é “o que o governo escolhe fazer ou não”. Ainda segunda a revisão mencionada, é a de Laswell, que explica que o estudo de políticas públicas implica responder quem ganha o quê, por que e que diferença faz.

No texto *As políticas públicas e a Ciência Política* (2013), Marques opta pela abordagem de Jobert e Muller, que definiram políticas públicas como a “Ação do Estado”, como o conjunto das ações implementadas pelo Estado em um sentido amplo. Para Marques (2013) a análise das políticas públicas deve responder o porquê e como o Estado age, dado as condições que o cercam.

Essa última definição é a que será adotada nessa pesquisa.

Apesar das diferenças quanto à definição, quase todos os autores concordam que as políticas públicas são um conjunto de processos que se complementam: a formação agenda, a formulação da política, a implementação e a avaliação, que é denominado na maioria das vezes como ciclo da política pública.

As etapas de formação da agenda e de formulação da política receberam por muito tempo atenção especial na análise e avaliação das políticas públicas, pois os estudiosos entendiam que qualquer falha nas políticas era derivada da má formulação da política, o que depois ficou conhecida como a visão *top down* (Faria, 2012). Todavia autores como Lipsky, mais recentemente, começaram a ver que outra fase da vida da política pública- a implementação- também deveria ser analisadas quando avaliada as políticas públicas, essa visão é chamada de *bottom up*.

A visão *bottom up* da implementação de políticas públicas parte de uma concepção de que a implementação das políticas públicas é um processo de interação que envolve idas e vindas, negociações e a flexibilização da formulação da política pública. (Rua, 2009)

Alguns autores, como Lotta (2010) e Rocha (2012), ao fazerem a avaliação de uma política pública, começaram a ver que muitos fatores levavam o processo de implementação de políticas a ter falhas, como por exemplo: (1) existe falta de clareza nos objetivos das

políticas públicas, o que leva a interpretações diferentes na ação; (2) muitos atores e agências são envolvidos na implementação, o que causa problemas de coordenação e comunicação; (3) os valores inter e intra-organizacionais e as diferenças de interesses entre atores e agências geram diferentes motivações para implementação; e (4) a relativa autonomia das agências de implementação limita o controle administrativo.

Na visão *bottom up*, a implementação deve ser vista como parte do processo de construção da política; a própria implementação é capaz de alterar a política de forma fundamental. (Rocha, 2012).

Lotta (2010) conclui que a implementação deve ser pensada como um processo de interação contínua, onde as relações entre a política e os atores devem ser observadas como um processo de negociações e barganhas. O processo de implementação deve levar em conta o comprometimento ideológico, incluindo as pressões ambientais ou as pressões de outros grupos, que influenciam ou controlam a ação. Levando em conta que “os programas significam diferentes coisas para diferentes atores, como objetivos, recursos disponíveis, resultados, atores necessários etc.” (pag.32).

A partir da visão *bottom up*, começaram a surgir na academia teorias e análises, levando em conta as negociações e as barganhas entre os atores a fim de privilegiar os seus interesses, como práticas inerentes a todo o processo de implementação de políticas públicas (Barrett & Hill, 1984 apud Lotta 2010). O conceito principal foi o de “Street Level Bureaucracy” de Lipsky (1980), que estudou os agentes do nível da rua e a existência da discricionariedade nos ambientes organizacionais.

### **3.1- Burocracia do Nível da Rua**

Weber foi o primeiro autor da Sociologia a escrever sobre a importância da criação de processos burocráticos para os empreendimentos sociais, tanto privados quanto públicos. Weber escreveu sobre a importância de treinamento especializado e sobre a necessidade da criação de rotinas engendradas por meio da burocracia a fim de padronizar os processos, tornando-os cada vez mais racionais, impessoais, imutáveis e eficientes. (Lopes, 2011)

Oliveira (1970) em seu texto *A Burocracia Weberiana e a Administração Federal Brasileira* sintetiza o conceito weberiano de burocracia



A burocracia é uma tentativa de organizar as atividades humanas por critérios puramente racionais e seculares que permitam o exercício da autoridade sobre as pessoas e os fatos, dentro de uma área determinada em que tais atividades se desenvolvem. [...] Do mesmo modo que a especialização é indispensável para assegurar eficiência administrativa, a impessoalidade é necessária para garantir a racionalidade do processo decisório. Entendemos que é exatamente a partir da especialização como condição de eficiência e da impessoalidade como requisito para a racionalidade do processo decisório que Weber se preocupa com a codificação dos direitos e deveres dos funcionários burocráticos. (p. 53)

Para Weber, a burocracia é o único modelo de organização possível que permite a máxima eficiência nos processos organizacionais, pois é fundada na racionalização dos processos a fim de alcançar o melhor resultado, utilizando a menor quantidade de recursos possíveis, tanto humanos quanto materiais. A burocracia permitiria um sistema mais eficiente e adaptável a mudanças. Por ser fundada na autoridade racional, fundamentado em regras e procedimentos formais, a organização não estaria ligada a uma pessoa, mas sim a um processo burocrático, tornando o trabalho sempre eficiente (Oliveira, 1970).

Selznick observou que a burocracia não é tão rígida como idealizou Weber. Segundo Selznick, a burocracia se adapta às pressões do meio, tanto interno quanto externo. Para Araújo et al (2006:05), as forças tanto do meio interno quanto externo fazem com que as organizações se ajustem e se moldem continuamente, “os indivíduos não deixam sua personalidade do lado de fora da organização”.

A burocracia weberiana surge em um contexto de modernização social, onde as sociedades passam a conviver com uma diversidade de valores e crenças, onde a autoridade sagrada e tradicional perde sua legitimidade. Neste contexto, a burocracia, legitimada pela sua autoridade legal, entra como um mecanismo de “socialização de poder”, como um instrumento de poder para os que fazem uso dela.

Davis (1969) definiu a discricionariedade como

"a margem de liberdade de um funcionário público para escolher um curso de ação ou inação, fundamentada na lei. A discricionariedade está envolvida pelos códigos legais e não se trata de ação ilegal, mas de liberdade para agir ou

deixar de agir que um funcionário público tem diante do cidadão comum." (Davis, 1969 apud Filgueiras & Aranha, 2011: 353).

O modelo de burocracia de Weber não inclui, e nem permite, a ideia de discricionariedade. No modelo weberiano original não caberia ao burocrata decidir o conteúdo das políticas: o burocrata deve somente colocar em ação, pelo processo de implementação, as decisões já tomadas pelos formuladores, não cabendo a eles intervir de maneira alguma na política (Filgueiras & Aranha; 2011).

Lipsky em seu livro *Street-level Bureacracy: dilemmas of the individual in public services* (1980), onde define o que ele denomina de Burocratas do Nível da Rua, traz à discussão da burocracia um aspecto que diverge dos princípios da burocracia definidos por Weber (Jorge, 2012). Lipsky (1980) afirma que os agentes que trabalham na implementação das políticas públicas, diretamente com os cidadãos, intervêm nas políticas públicas, por meio das rotinas que eles estabelecem, pelas decisões que precisam ser tomadas na pressão do trabalho cotidiano. Lipsky (1980) afirma que essas intervenções se tornam na verdade a política pública.

(...) as decisões dos burocratas que desempenham atividades-fim, as rotinas que eles estabelecem, os expedientes que eles criam para contornar a incerteza e as pressões, é que veem a ser de fato as políticas públicas. Eu argumento que a política pública não é bem entendida se observada pelo ângulo da legislatura ou do alto nível da administração, porque em diversos aspectos importantes ela é realmente feita nos escritórios lotados e nos encontros diários da burocracia. (...) trabalhadores, clientes e os cidadãos em geral "experimentam" a burocracia que desempenha atividades-fim através dos conflitos que estes encontram para tornar o desempenho de suas funções mais consistente com suas próprias preferências e compromissos (Lipsky, 1980:xii).

Os burocratas do nível da rua, segundo Lipsky (1980,p.xii) são os "trabalhadores do serviço público que interagem diretamente com os cidadãos no curso de seus trabalhos, e que têm critério substancial na execução do serviço que desempenha".

Lipsky explica que existe uma elaboração (ou reelaboração) das políticas públicas, que acontece no nível da rua, onde as políticas são reinterpretadas (Ham, Hill; 1993). Essa reinterpretação das políticas é um processo que acontece no cotidiano e se torna necessário pois as políticas são pensadas para modelos ideais, para uma regra, e muitas vezes os agentes

da ponta precisam tomar decisões rápidas sobre questões que fogem ou que vão além da regra, reinterpretando portanto aquela política.

A burocracia do nível da rua torna-se portanto fundamental para a política, pois a esses burocratas está condicionada a eficácia da política pública, é deles que depende a implementação da política.

Ham e Hill (1993: 187) sintetizam as ideias de Lipsky, - que mostra que os burocratas do nível da rua “desenvolvem métodos de processar pessoas de uma forma relativamente rotineira e estereotipada. Eles ajustam seus hábitos de trabalho às expectativas mais baixas deles próprios e de seus clientes”.

Eles acreditam [os burocratas do nível da rua] estar fazendo o melhor que podem sob circunstâncias adversas e desenvolvem técnicas para recuperar valores do serviço e da formulação de políticas dentro dos limites impostos sobre eles pela estrutura do trabalho. Eles desenvolvem concepções de seu trabalho e de seus clientes que estreitam a lacuna existente entre suas limitações pessoais e profissionais e o ideal do serviço(Ham e Hill, 1993:187)

Lotta (2010) defende também que os agentes públicos que trabalham na implementação das políticas participam de um processo de politização da burocracia, onde esses agentes tomam decisões políticas (como quem pode ou não se beneficiar da política) em função das brechas deixadas pela formulação das políticas.

[...] a politização da burocracia se dá em decisões que não são técnicas e que, portanto, permitem margem para negociação, acordos, busca de consensos e articulação de interesses difusos por parte da burocracia. A partir de suas análises empíricas os autores observam que os burocratas, nas democracias contemporâneas, não apenas administram, mas participam com os políticos do processo de tomada de decisão, configurando-se também em policymakers. (Lotta, 2010: 35)

Para analisar o processo de implementação das políticas públicas precisamos ter em mente que todas as políticas públicas são modificadas pelos agentes implementadores, tanto na tomada de decisões necessárias no cotidiano do trabalho –a discricionariedade- quanto na criação de processos e rotinas de padronização do mesmo, com a inserção de ideias, valores e conceitos.

Luciana Lima e Luciano D’Ascenzi (2013), definiram a implementação como um processo de apropriação de uma ideia:

Podemos defini-la [a implementação] como um processo de apropriação de uma ideia que, nesse sentido, é consequência da interação entre a intenção (expressa no plano) e os elementos dos contextos locais de ação. Com isso, é possível integrar os dois elementos principais dos modelos citados e inserir variáveis cognitivas, como ideias e visões de mundo dos atores. Isso se dá porque a interpretação da estrutura normativa de uma política pública é influenciada pelas concepções de mundo dos atores que irão executá-la e de suas condições materiais. Desse amálgama nasce a ação, a política pública de fato. (Lima e D'Ascenzi, 2013:10)

Os autores ainda propõem que a análise dos burocratas do nível da rua deve inserir as variáveis cognitivas- valores, ideias, crenças- dos burocratas, pois segundo eles essas variáveis influenciam tanto as políticas públicas quanto a estrutura normativa e as condições estruturais das políticas públicas.

As variáveis cognitivas cumprem um papel importante em nossa proposta. Elas atuam como um link entre o plano e sua apropriação. Assim, acreditamos que as três variáveis descritas estão interligadas no processo de implementação. As características da estrutura normativa da política pública, as condições dos espaços locais de implementação e as ideias e os valores dos atores executores de forma interdependente influenciam a conformação da trajetória da política pública e seus resultados. (Lima e D'Ascenzi, 2013:16)

Nesse mesmo sentido Marta Arretche (2001) coloca que a discricionariedade é a razão por que muitas vezes as mesmas políticas públicas divergem substancialmente entre si em lugares diferentes. Segundo Arretche

“a diversidade de contextos de implementação pode fazer com que uma mesma regulamentação produza resultados inteiramente diversos em realidades diferentes. Ou seja, as instituições impactam as práticas, mas as ações, valores, referências e contextos dos indivíduos também impactam as instituições”(Arretche, 2011:06).

Lotta (2010) afirma a necessidade de se relacionar dois elementos-chave na análise de políticas públicas: as práticas realizadas pelos implementadores e a interação- entre os implementadores e os clientes- que se estabelece ao longo da implementação. Para ela é necessário entender quem são os implementadores, qual a sua história com o serviço, quais

são seus valores, suas ideias e suas concepções e como isso se integra ao seu trabalho, como isso se manifesta no seu cotidiano de trabalho.

Dada a constatação de os agentes implementadores são de fato quem faz a política pública é necessário que esses agentes estejam cientes das complexidades que envolve o serviço, principalmente quando as políticas implementadas surgem com o intuito de contestação e de enfrentamento a uma realidade culturalmente aceita na sociedade. Surgi então a necessidade dos cursos de capacitação para os agentes implementadores. É um desses cursos de capacitação que analisamos adiante.

#### **4- CAPACITAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS PARA O ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA DOMÉSTICA**

A Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher (BRASIL, 2011) tem entre as suas diretrizes a capacitação dos agentes públicos.

A partir da constatação de trabalhos acadêmicos (Observe, 2009; Observe 2010; Gregori & Debert, 2008; Tavares et al, 2012; Oliveira & Schraiber, 2006; Oliveira, Kiss & Schraiber, 2012) de que tantos os serviços de atendimento especializado de o enfrentamento à violência contra a mulher, quanto os serviços de atendimento à população em geral (Delegacias de Polícia, Postos de Saúde, Polícia Militar e Sistema Judicial) mantêm e até reafirmam muitas das visões e concepções culturais sobre a mulher como subalterna ou homem e sobre a violência doméstica como um problema de âmbito privado.

Sabendo que as políticas públicas são feitas por esses profissionais- os agentes da ponta-, e que o atendimento que eles oferecem à vítima muitas vezes é condicionado, ou pelo menos influenciado, pelas suas concepções e crenças, a Secretaria de Políticas para as mulheres observou a da realização de cursos de capacitação, com o intuito de mudança nas concepções vigentes sobre as mulheres e sobre a violência doméstica por parte dos agentes públicos. Tais cursos fariam parte de um processo que visa a consolidação da Lei Maria da Penha.

A particularidade da violência doméstica, que se dá no âmbito privado do lar, onde por séculos se legitimou o poder e autoridade patriarcal do homem sobre a sua família, é o que torna mais que necessário que haja curso de capacitação. Essa estrutura de poder familiar presente ainda nos dias de hoje é legitimada pela nossa cultura e por ser um problema histórico-cultural, entendido muitas vezes como “briga de casal”, é negligenciado por muitos dos funcionários do serviço público. Os servidores não dão a devida atenção ao problema ou acabam por revitimizar a mulher ou ainda pode culpa- lá pela violência sofrida. Quando se reafirmam as relações de poder patriarcal, obriga-se a vítima a se submeter a relação violenta em favor a manutenção da ordem familiar.

Os cursos de capacitação foram propostos para diferentes agentes públicos que trabalhem diretamente ou tenham acesso a mulheres, vítimas de violência: magistrados (as); promotores (as) de justiça; profissionais da saúde; trabalhadores (as) da assistência social; profissionais da segurança pública; professores (as) da rede pública; gestores (as) de políticas para as mulheres, da assistência social e da saúde, e agentes dos serviços especializados de

enfrentamento à violência contra a mulher. Os cursos deveriam ter por objetivo final corroborar de implementação da Lei Maria da Penha através da introdução de novos valores sociais compartilhados, a partir da reflexão sobre gênero e suas desigualdades- valores como o de que as mulheres são sujeitos de direito e de que existem Direitos Humanos das Mulheres.

Os cursos de capacitação foram financiadas pelo Governo Federal através da SPM, que disponibilizou para os municípios e estados que assinaram o Pacto de Enfrentamento à Violência Doméstica a possibilidade de requisitar verba para a realização do curso de capacitação, para o público alvo que achassem pertinentes.

Cada município deveria enviar o seu projeto de curso de capacitação para a SPM. A SPM fez análise técnica para a seleção de projetos que seriam contemplados com recursos e apoio. Dessa forma a SPM promovia não uma política de cima para baixo, mas uma política centrada na necessidade local, que contemplasse a realidade local dos serviços. A exigência era que todo o curso de capacitação deveria obrigatoriamente versar sobre cinco temas básicos, são eles: (1) o conceito de gênero; (2) o conceito de violência contra as mulheres e suas tipologias; (3) a rede de enfrentamento à violência contra a mulher; (4) o apoio psicossocial às mulheres em situação de violência; (5) a Lei Maria da Penha;

#### **4.1-Capacitação convênio nº 226/2009- SPM/PR- Capacitação Regional de São Leopoldo e Vale dos Sinos**

O projeto “Capacitação Regional de Agentes Públicos Locais para Prevenção à Violência contra a Mulher” (Processo nº 00036.001171/2009-95) foi apoiado através de um Termo de Convênio (nº 728677 - 226/2009), assinado entre a SPM e o município de São Leopoldo, tendo o valor total de R\$271.140,00 (dos quais R\$ 40.000,00 eram contrapartida do município)<sup>5</sup>. O projeto tinha vigência de doze meses, a contar da data da assinatura do Termo, que foi em 30 de dezembro de 2009. Depois, em dezembro de 2010, o projeto recebeu um Termo Aditivo (nº 001/2010), prorrogando o prazo de vigência até 30 de dezembro de 2011<sup>6</sup>.

Em seu primeiro ano, o projeto abarcava sete municípios da região do Vale dos Sinos. No ano de 2011, com a sua prorrogação, o projeto passou a incluir doze municípios gaúchos, naquela região (Araricá, Canoas, Dois Irmãos, Esteio, Morro Reuter, Nova Hartz, Novo Hamburgo, Presidente Lucena, Santa Maria do Herval, São Leopoldo, Sapiranga e Sapucaia do Sul). No primeiro ano do projeto, os cursos de capacitação ofertados foram mais amplos e

---

<sup>5</sup> Diário Oficial da União (DOU), Página 4, Edição extra, Seção 3, 31/12/2009.

<sup>6</sup> Página 8 • Seção 3 • 31/12/2010 • DOU

gerais; no segundo, houve um aprofundamento do primeiro curso sendo bem mais centrado e pontual.

O curso de capacitação foi organizado pelo Fórum Regional de Gestoras de Políticas para as Mulheres do Vale dos Sinos. O Fórum fora criado em 2009 com intuito de impulsionar e fortalecer a Rede Regional de Proteção à Mulher do Vale dos Sinos. O curso de capacitação foi pensado por e para os municípios que faziam parte do Fórum e que tivessem o interesse de capacitar os seus funcionários e implementar ou fortalecer suas redes municipais de enfrentamento à violência contra a mulher. Inicialmente, os municípios envolvidos foram Sapucaia do Sul, Canoas, Sapiranga, Dois Irmãos, Santa Maria do Herval, Novo Hamburgo e Esteio. Posteriormente juntaram-se ao projeto os municípios de Araricá, Morro Reuter, Nova Hartz e Presidente Lucena.

O objetivo do projeto com o curso de qualificação era promover e qualificar as ações de enfrentamento à violência doméstica através da capacitação de agentes públicos com vistas a potencializar a efetivação da Lei Maria da Penha. A meta era capacitar 950 agentes públicos, 120 de cada município participante da capacitação. O público alvo das capacitações foi sempre de agentes públicos que atendem mulheres em situação de violência dos setores da segurança (civil, militar, guarda municipal), da saúde, da assistência social, da educação, da justiça e dos serviços especializados de enfrentamento à violência doméstica.

Os cursos de capacitação aconteceram em sete municípios-sede da região do Vale dos Sinos. Em cada município-sede, o curso de capacitação em seu primeiro ano de execução contava com quatorze oficinas, duas palestras e uma reunião de avaliação. No segundo ano, quando os cursos foram mais focados, a duração foi menor: quatro encontros. O foco no segundo ano foi uma proposta de reflexão sobre a necessidade da intersetorialidade no serviço de atendimento à mulher, sobre a necessidade de implementação de redes municipais e regionais de enfrentamento à violência doméstica.

Segundo a coordenadora do CECA, entidade que coordenou os cursos de capacitação em todos os municípios, houve diferenças importantes nos cursos de capacitação realizados nos diferentes locais.

Ela observou que os municípios que já possuíam ações e políticas públicas de enfrentamento à violência doméstica, assim como um engajamento por parte da gestão municipal, tinham também uma consciência coletiva sobre os direitos das mulheres, sobre as desigualdades de gênero que se manifestavam no âmbito tanto público quanto no privado, podendo a capacitação passar por vários temas, como o conceito de gênero e a sua relação com a violência doméstica, por exemplo, sem dar tanta ênfase, pois os agentes já estavam familiarizados com o assunto. Nesses municípios as capacitações puderam ser



mais centradas nas ações dos agentes nos serviços, os procedimentos presentes na Lei Maria da Penha, os encaminhamentos para os outros serviços, o atendimento em rede e a sua comunicação; esses assuntos mais ligados ao serviço em si e ao atendimento à mulher vítima de violência. (Diário de Campo- 26/07/2013- CECA)

A coordenadora do CECA observou que naqueles municípios que não possuíam políticas públicas de enfrentamento à violência doméstica, era necessário oferecer aquilo que ela chamou de “arroz e feijão da violência contra a mulher”: precisavam aprender o básico. O “básico” ao que ela se referia era o seguinte:

o que é gênero, as desigualdades decorrentes do gênero, a violência doméstica, o porquê da violência, o porquê as mulheres permanecem na situação de violência, o porquê algumas vítimas mesmo depois de saírem da situação de violência decidem voltar para o agressor, e assim por diante. (Diário de Campo- 26/07/2013- CECA)

Para esses municípios onde ainda não haviam políticas ou serviços, os cursos de capacitação tiveram ênfase na questão da intervenção pelo poder público no enfrentamento à violência doméstica. Foi focado também papel do agente público como agente implementador de políticas públicas. Acima de tudo, os cursos de capacitação teriam o intuito de conscientização da situação da mulher na sociedade visando uma mudança no paradigma dos agentes sobre as mulheres. O município em estudo é um daqueles em que o curso de capacitação foi “básico”, tendo o sentido principal de conscientização da situação da mulher.

Um ponto negativo na capacitação foi que, segundo a coordenadora do CECA, a capacitação não teve nenhuma apostila de conteúdos mínimos, nem para os profissionais que deram a capacitação, nem para os agentes que participaram da capacitação. Tal ausência dificultou a nossa busca pelas diretrizes conceituais que guiaram a capacitação. Além disso, quando perguntamos à coordenadora do CECA sobre os conteúdos das palestras/oficinas, ela nos disse que existiam diretrizes básicas para cada palestra (Lei Maria da Penha, Intersetorialidade no Serviço, Atendimento Psicológico à vítima, por exemplo), mas que as palestrantes tinham liberdade para decidir qual rumo elas dariam à palestra, podendo decidir em que tópicos dar maior ou menor ênfase. A única obrigação das convidadas para proferir palestras era o de se manter dentro do tema. Por esta razão, não temos como resgatar o conteúdo exato do que foi ministrado nos cursos de capacitação.

Após a finalização dos cursos de capacitação, o CECA produziu um livreto sintetizando o conteúdo trabalhado no curso. O livreto tem quatro capítulos, que nos permitiram resgatar o que eram os conteúdos principais abordados: I- Entendendo a Violência

contra as Mulheres (O Movimento feminista; Gênero; Direitos Humanos; A violência; A violência contra a mulher; Violência Doméstica e Familiar; Ciclo da violência doméstica; Por que as mulheres aguentam tanto; Álcool e violência; Fé e violência: Agredidas em nome da religião; Violência contra as mulheres idosas; Violência contra as mulheres negras e indígenas; Violência contra as mulheres lésbicas; Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres); II- Entendendo a importância das Redes no Enfrentamento à Violência; III- Entendendo a Lei Maria da Penha; IV- Rede de Serviços para as Mulheres; V- Guia Regional: Rede de atendimento por Município.

Apesar de ter sido produzido, esse material não foi utilizado como material de consulta durante a capacitação, sendo um material produzido a partir das reflexões feitas durante e após a capacitação.

Analisando o disposto nos materiais da capacitação (o livreto, o projeto enviado à SPM e a entrevista com a coordenadora do CECA) constatamos que o curso de capacitação teve como seu fundamento estruturar as aulas e discussões em torno de dois conceitos – o conceito de gênero e a noção de rede/intersetorialidade na gestão pública – e de uma discussão sobre a relação entre a violência contra a mulher e os Direitos Humanos.

O conceito de *Gênero* utilizado no livreto é o da historiadora Joan Scott (1988), que define gênero como “[...] um elemento constitutivo de relações sociais baseadas nas diferenças percebidas entre os sexos [...] e uma forma binária de dar significados as relações de poder.” (Scott, 1988:14). A partir desse conceito foram feitas várias observações sobre a violência contra a mulher. Entre as reflexões apresentadas no livreto, havia uma que tinha por título *Por que as mulheres aguentam tanto?*, que explicava o porquê as mulheres muitas vezes permanecerem na situação de violência. O material discutia as desigualdades de poder estruturais da sociedade geradas a partir do patriarcado (que se manifestam tanto dentro da família, como fora do âmbito doméstico, como, por exemplo, as desigualdades financeiras entre os homens e as mulheres) que leva muitas mulheres a submeter-se a uma vida de agressões e violências.

Outra diretriz dos cursos de capacitação é a *Intersetorialidade na Gestão Pública*. Tanto o Pacto de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres (BRASIL, 2007), quanto a Política de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres (BRASIL, 2011), salientam a importância de se formular políticas públicas de gênero que devam ser implementadas tanto intersetorialmente quanto transversalmente. Os cursos de capacitação trouxeram consigo essa compreensão, com o intuito de produzir uma articulação de diversos setores do serviço público (saúde, educação, segurança pública, justiça social, assistência social e rede

especializada de enfrentamento à violência). Os agentes destes diversos setores eram o público alvo dos cursos de capacitação.

A terceira diretriz principal da capacitação intitula-se no material produzido no âmbito do Projeto como *os Direitos Humanos e a Lei Maria da Penha*. Os cursos de capacitação tiveram como objetivo principal a consolidação da Lei Maria da Penha (BRASIL, 2007), propondo uma reflexão sobre a Lei Maria da Penha como uma conquista dos Direitos das Mulheres, como parte da consolidação dos Direitos Humanos no País. O material dos cursos de capacitação aqui relembra as conquistas internacionais dos direitos das mulheres, a Convenção Interamericana Para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará, de 1994), e a Convenção Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW, 1979), que definiram o que é a violência contra a mulher, assim como as suas manifestações, além de afirmá-la como uma violação dos Direitos Humanos. Explicita-se que as duas Convenções foram base para muitas leis de proteção à mulher em diversos países, como a Lei Maria da Penha, que se constitui em um grande avanço brasileiro ao combate à violência contra a mulher (Pougy, 2010).

Esta Lei cria mecanismos para coibir e prevenir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Violência contra a Mulher, da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher e de outros tratados internacionais ratificados pela República Federativa do Brasil; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; e estabelece medidas de assistência e proteção às mulheres em situação de violência doméstica e familiar. (Lei 11.340/2006: Art.1º)

A última diretriz da capacitação, portanto trata do direito das mulheres a viver sem violência. A proposta nos cursos de capacitação era a de promover uma reflexão sobre a Lei Maria da Penha, os Direitos Humanos e o papel do Estado na consolidação desses direitos. A importância da observação da Lei Maria da Penha na capacitação tem por sua principal razão a persistência dos discursos patriarcais, nas delegacias, juizados e tribunais, primando pela manutenção da família tradicional em detrimento à emancipação feminina.

Os cursos de capacitação, assim, trouxeram aos agentes públicos inseridos em serviços públicos que atendem diretamente às cidadãs uma reflexão sobre o porquê da violência doméstica, sobre o papel deles enquanto agentes públicos responsáveis por prestar um atendimento integral às mulheres vítimas de violência doméstica e sobre o papel e a importância das políticas públicas na garantia e consolidação dos direitos das mulheres.

Os cursos provocaram também uma discussão sobre a necessidade de se criarem redes intersetoriais nos serviços para o atendimento de situações de violência doméstica, dando ênfase à atuação do Centro de Referência para a Mulher como serviço articulador da rede. O intuito do trabalho é a análise da interlocução entre um serviço para as vítimas e o curso de capacitação. No município estudado não há ainda Centro de Referência para a Mulher, optamos por estudar o serviço que presta atendimento à mulher vítima de violência, e é esse serviço que apresentamos a partir daqui.

## **5- AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER NO MUNICÍPIO ESTUDADO**

No município escolhido para o presente estudo, segundo a coordenadora atual do serviço de atendimento às vítimas da violência doméstica, a única política de enfrentamento à violência contra as mulheres existente foi o Conselho Municipal de Direitos das Mulheres (CONDIM), que se constituía unicamente de membros de entidades civis (Associação Multiplicar, Liga Feminina de Combate ao Câncer e Associação da Pastoral Espírita). Salienta-se que de acordo com a Lei Orgânica do Município em estudo (de 2001), todo e qualquer Conselho Municipal é um órgão de cooperação governamental, constituído de forma paritária (com representatividade da administração, das entidades públicas, classistas e da sociedade civil organizada). A mesma Lei refere a criação de um Conselho Municipal de Agricultura e de um Conselho Municipal de Política Agrícola, bem como a existência de um Conselho Municipal de Saúde. Segundo o levantamento do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) “Perfil dos Municípios Brasileiros – Gestão Pública 2013”<sup>7</sup>, o Conselho foi criado em 2010, é paritário e tem caráter consultivo e deliberativo, estando vinculado administrativamente ao órgão gestor da assistência social. A entrevistada, atual coordenadora do serviço, era membro do referido CONDIM e representa, politicamente, um partido em oposição à atual gestão do município, o que pode explicar a forma com que descreveu o CONDIM.

O CONDIM do município tinha por intuito, segundo a entrevistada, planejar, executar e avaliar políticas para as mulheres incluindo as voltadas para o enfrentamento à violência doméstica. Ainda segundo a entrevistada, por falta de outros serviços como Centro de Referência e Casas Abrigo que fizesse o acolhimento e atendimento da mulher vítima de violência, as membras do CONDIM atuavam, de maneira voluntária, fazendo o acolhimento à vítima de violência, quando o caso era considerado grave e/ou muito recorrente. Salienta-se que a entrevistada era uma das duas voluntárias no CONDIM. Tal fato é revelador do quão engajada essa pessoa está no combate à violência doméstica; também é importante porque fala de um lugar específico de onde esta entrevistada fala e de onde percebe a atuação do CONDIM e das voluntárias que atendiam as mulheres.

Apesar da vontade de atuar de maneira mais efetiva no enfrentamento à violência doméstica, sem um aparato de um local de Referência para a Mulher, onde vítima recebesse

---

<sup>7</sup><http://www.ibge.gov.br/munic2013/>.

orientações jurídicas e atendimentos psicológico e social, não havia como dar prosseguimento ao atendimento à vítima. Nas palavras da entrevistada, apesar das voluntárias fazerem a intervenção na situação da violência, a mesma voltava a ocorrer quando a vítima voltava para a convivência com agressor, pois não havia uma mudança de paradigma na vida da mulher que voltava para a sua casa e continuava a viver em situação de violência.

Com essa constatação, ter-se-ia percebido a necessidade de criar dentro do município uma local de Referência para a Mulher, onde ela pudesse ter tanto atendimento psicológico e assistencial quanto orientação jurídica.

### **5.1- A inclusão da temática “violência doméstica” na agenda no município e a Criação do Projeto Mulheres Vivendo sem Violência**

Nas palavras da atual coordenadora do Centro de Referência para a Mulher, a inclusão do tema enfrentamento à violência doméstica no planejamento da gestão deu-se através da pressão da sociedade civil através de organizações não-governamentais (ONGs).

Soraya Côrtes e Luciana Lima (2012) em seu texto “Contribuição da Sociologia para a análise de Políticas Públicas”, mostram que elementos da esfera da sociedade civil (atores, valores, crenças e ideias) manifestam-se também na formação da agenda das políticas públicas. A inserção de novos temas como “problemas” sociais passíveis de resposta do poder público, estão muitas vezes relacionados com novas crenças e valores, ou crenças e valores de novos atores e passam a ter influência na esfera pública.

Côrtes e Lima defendem que os “problemas” não são coisas dadas, mas sim construções sociais que passam em um dado momento a ser visto como problemas sociais. Elas afirmam também que esses atores ao mesmo tempo em que identificam uma problemática como problema social, constroem explicações sobre ele e possíveis soluções para o problema, a fim de inseri-los na esfera pública por meio das políticas públicas. Para essas autoras, tanto a construção dos problemas na esfera da sociedade civil quanto a inclusão desses /na agenda dependem dos valores, crenças, posições e interesses dos atores sociais e governamentais.

Sílvia Ramos (2004) fala sobre a importância das ONGs para a inserção de novos “problemas sociais” nas políticas públicas. A autora fala que as ONGs passaram a ter papel decisivo na implantação e formulação de políticas públicas, pois elas possuíam tanto

conhecimento técnico e especializado sobre os temas que se propunham discutir, que eram capazes assim de propor não somente “problemas sociais” que deveriam entrar para a agenda, mas também possíveis respostas do Estado para esses problemas.

Segundo a coordenadora do Projeto Mulheres Vivendo Sem Violência, a criação do Projeto foi impulsionada pelas conselheiras do CONDIM que eram na sua maioria membras oriundas de ONGs, portanto, da sociedade civil, que tinham por si próprias ideologias e crenças sobre como deveriam ser tratados os casos de violência contra a mulher. Elas eram ademais conscientes da importância de ações governamentais no combate à violência doméstica. Assim, as entidades por elas representadas articularam-se e começaram a pensar o Projeto Mulheres Vivendo sem Violência ainda no ano de 2009. Não nos foi possível investigar em maior profundidade o ano de fundação do CONDIM, de modo que não sabemos se houve um lapso de memória por parte da entrevistada ou se os dados do IBGE apresentam informações inconsistentes.

Gustavo Margarites (2011) pesquisando a relação entre valores e crenças dos atores políticos e a criação de políticas públicas, mostra-nos que os atores políticos (aqui entendidos como pessoas, instituições, órgãos governamentais ou não-governamentais que de alguma maneira intervêm na formulação das políticas públicas) com as mesmas ideias, crenças, valores e “visões de mundo” unem-se em comunidades de políticas formando uma “coalizão de defesa” a fim de implementar políticas públicas concernentes com os seu valores.

O modelo de coalizões de defesa pressupõe que ideias e valores socializam os indivíduos em torno de padrões de comportamento em relação a um subsistema de políticas públicas formando assim uma coalizão de defesa. (Margarites, 2011: 20)

Esse modelo de coalizão de defesa mostra que a implementação de uma política pública depende também da articulação dos atores políticos com desejos, ideias e valores iguais, que através da sua força política possam intervir na gestão, criando políticas que condizem com os seus princípios.

Sabatier entende que as políticas públicas podem ser concebidas como sistemas de crenças, ou seja, um conjunto de prioridades que são valorizadas, de premissas causais sobre como alcançá-las (teorias implícitas), e de percepções da eficácia dos instrumentos da política. (Margarites, 2011: 20)

A entrada da temática de gênero- e mais propriamente violência doméstica- na agenda no município estudado deu-se através das ONGs. Uma delas foi a Associação de Mulheres do Multiplicar (ou simplesmente, Associação Multiplicar) uma ONG constituída na forma de uma associação, em que cada membro ou membra é sócio-contribuinte. A ONG foi fundada em 1997 e tem sede em Canoas, na Região Metropolitana, RS. A atual coordenadora do centro de referência é também uma sócia da Associação. A coligação política também foi uma importante chave que impulsionou a entrada do tema na agenda, já que a sócia da Associação Multiplicar e a gestão municipal na época mantinham alianças políticas.

A Associação Multiplicar é uma associação sem fins lucrativos que tem como objetivo o empoderamento das mulheres através de uma ação educativa que possibilite que elas reflitam sobre a sociedade e sobre si afim de que a mulher crie um novo paradigma de vida. Concomitantemente a esse processo de empoderamento também se dá a formação de promotoras legais populares (multiplicadoras) que após serem preparadas em cursos de capacitação levam a sua experiência para as comunidades, transformando outras mulheres e formando ainda mais multiplicadoras no combate à violência contra as mulheres e às desigualdades de gênero.

Segundo a sócia e fundadora do Centro de Referência, a concepção do Projeto Mulheres Vivendo Sem Violência foi da Associação Multiplicar. A Associação Multiplicar, em conjunto com o CONDIM do município, formularam um projeto de intervenção social que funcionasse como um Centro de Referência e também um abrigo temporário para mulheres vítima da violência doméstica.

A importância da Associação é inegável, pois apesar do nome do Projeto ser Mulheres Vivendo sem Violência o projeto é conhecido e identificado pelos outros órgãos do município como Projeto Multiplicar levando o nome da associação consigo.

Para implementar o Projeto Mulheres Vivendo Sem Violência foi firmado um convênio entre a Prefeitura e a Associação Multiplicar. Nesse convênio, a Prefeitura iria entrar com a maior parte da verba do Projeto, doze mil reais ao mês, enquanto a Associação Multiplicar daria em contrapartida cinco mil reais ao mês. A Prefeitura iria repassar a verba para a Associação Multiplicar e essa daria a parte que lhes cabia e gestaria o Projeto, prestando contas à Prefeitura. No entanto, de acordo com a atual coordenadora do Projeto/Centro de Referência, o repasse de verbas por parte da Prefeitura não aconteceu como o combinado. A Prefeitura nos últimos meses tem repassado somente sete mil reais para a Associação Multiplicar que acaba completando o restante do dinheiro, contribuindo muito mais do que o combinado. A entrevistada esclarece que alguns vereadores do município



fizeram uma solicitação de dez mil reais ao mês para o Projeto, mas a solicitação ainda não foi atendida; ela não cita nomes. Ainda que o pedido fosse atendido, segundo a coordenadora entrevistada, mesmo o repasse de dez mil reais ao mês não seria suficiente.

Mesmo sob essas circunstâncias o Projeto cumpre a função que se propõem: oferecer um serviço de referência para as mulheres vítimas de violência. O Projeto cumpre, na medida das suas possibilidades, principalmente econômicas, os objetivos principais do seu Plano de Ação, mesmo com delimitações, as quais abordaremos a seguir.

## **5.2- O Projeto Mulheres Vivendo Sem Violência**

O principal objetivo anunciado pelo Projeto Mulheres Vivendo Sem Violência é efetuar um trabalho de intersecção e articulação com os outros órgãos de atendimento à mulher no município, formando assim uma rede de atendimento e proteção à mulher. O Projeto Mulheres Vivendo Sem Violência vem suprimindo a necessidade de um Centro de Referência, ainda inexistente no município.

Segundo o seu Plano de Ação, o atendimento à mulher pelo Projeto tem por objetivo oferecer (1) suporte psicológico, social e jurídico a mulheres vítimas de violência doméstica; bem como assistir e acompanhar as mulheres em vulnerabilidade social; (2) oferecer proteção e abrigo temporário (24 horas) para mulheres (acompanhadas de seus filhos, se houver); (3) auxiliar a busca de empregos para mulheres que estejam em total dependência do agressor, bem como encaminhar seus filhos menores de seis anos para serviço de educação infantil; (4) estruturar programa de capacitação e qualificação profissional para que no futuro o Centro de Referência à Mulher possa oferecer oficinas pedagógicas que qualifiquem profissionalmente a vítima auxiliando a usuária na sua inserção no mercado de trabalho; (5) trabalhar em conjunto com a rede já existente (serviços de saúde; Conselho Tutelar; CRAS; CAPS; CONDIM; Delegacia; Brigada Militar; Fórum).

No entanto, de acordo com a própria coordenadora do Projeto, este só logrou êxito até agora na realização dos objetivos primeiro, segundo e quinto, i.e. oferecer algum suporte imediato à mulher, atendendo-a e oferecendo-lhe abrigo temporário, e trabalhando em rede. Mesmo assim, a coordenadora faz ressalvas, pois hoje, por falta de verbas para pagar funcionários, não são mais prestados auxílio jurídico, psicológico ou social. Portanto, na consecução do primeiro objetivo, de fato ocorre o acompanhamento da vítima. Ressalta-se

que na primeira visita ao Projeto, para observação de cunho etnográfico, atuavam oito profissionais, enquanto que na última visita ao projeto eram apenas três.

Segundo Plano de Ação, o Projeto funciona de modo ininterrupto, 24 horas por dia, sete dias por semana. O Projeto previu que haja sempre pelo menos uma funcionária de plantão. A realidade é que o Projeto não tem como pagar funcionárias para fazer os plantões todos os dias. De acordo com a coordenadora, uma funcionária faz sete plantões durante o mês e o resto dos plantões é feitos pela coordenadora – que também atua no Projeto de segunda a sexta, das 9:00 às 17:00.

Além da falta de recursos financeiros, faltam recursos humanos: não há número suficiente de pessoas capacitadas para trabalhar com mulheres vítimas de violência doméstica no município, de acordo com a coordenadora do Projeto, o que mostra que além da necessidade de capacitar os agentes já inseridos nos serviços públicos para o enfrentamento à violência doméstica, a necessidade de propor capacitações específicas para pessoas que desejem trabalhar nos serviços de enfrentamento à violência doméstica.

Na sede do Projeto Multiplicar, há um ambiente que serve como abrigo temporário, a ser usado por mulheres que estão correndo risco de vida. As mulheres que se beneficiam do abrigo podem permanecer, com os seus filhos, por até por 24 horas no local. Caso a vítima não possa voltar para a casa e nenhum familiar seja localizado, essa mulher é então encaminhada à Casa Abrigo de um município da região.

Apesar do acordo que existe entre o Projeto Multiplicar e a Casa Abrigo de município próximo, nem sempre há disposição por parte da Casa Abrigo em disponibilizar uma vaga para as vítimas oriundas do município em estudo, segundo a coordenadora do Projeto. Nas palavras da coordenadora entrevistada, é “sempre uma batalha conseguir encaminhar uma vítima para a Casa Abrigo”. Além disso, enfrenta-se resistência por parte das próprias mulheres de modo que a prioridade por parte do Projeto é encontrar um local para a vítima com familiares.

Um dos maiores problemas observados no Projeto foi a falta de infraestrutura -aspecto discutido a seguir-, um exemplo é o pouco espaço para abrigo temporário dentro do Projeto, aspecto esse que retrata a precariedade da estrutura com que as funcionárias do local trabalham. Um dos problemas que surgiu daí é a dependência que o Projeto fica dos outros serviços, por não possuir meios próprios para efetuar o seu serviço da maneira desejada.

### ***A estrutura***

A Casa sede do Projeto é uma casa de alvenaria, de dois andares, situada no centro de um terreno onde há outras duas casas, também de alvenaria; todas as casas são do mesmo proprietário. O terreno situa-se em região central do município, na mesma quadra em que está a Prefeitura da cidade, sendo, portanto, de fácil acesso. Uma das casas de alvenaria é do proprietário do terreno, sendo ocupada por ele e sua família. A Casa sede do projeto é em realidade dividida em duas, pois o acesso ao segundo andar é independente, de modo que a Casa onde o Projeto funciona é de fato o andar térreo desta construção. A casa situada na parte superior do imóvel em que o Projeto está sediado é locado para uso particular e não comercial, sendo ocupada, por ocasião do trabalho de pesquisa, por um rapaz que vive sozinho. A impressão que foi registrada em diário de campo na primeira visita ao Projeto foi a sensação de informalidade, de algo não institucional. Tanto o aluguel quanto o salário dos profissionais é pago com a verba do convênio entre a Prefeitura e a Associação Multiplicar.

A Casa é pequena, tendo cinco cômodos: dois quartos (sendo um utilizado como sala de atendimento, tanto psicológico quanto jurídico, e outro para o abrigo temporário), uma sala (onde está montada a recepção) e uma cozinha (com copa); a casa tem um único banheiro (com chuveiro), usado pelas funcionárias, vítimas em atendimento e mulheres abrigadas com seus filhos. Na área externa da casa, há um tanque para lavar roupas e também uma máquina de lavar. A cozinha é equipada com fogão, geladeira e micro-ondas, tem um balcão para a pia, armários, e uma mesa retangular onde se sentam até seis pessoas. Segundo a coordenadora do Projeto, todos os móveis e eletrodomésticos foram doados pelas funcionárias do Projeto. A cozinha além de ser o local de preparo das refeições e alimentação dos funcionários e das mulheres em abrigo, também serve para reuniões de equipe e outras atividades relacionadas com o atendimento no Centro por falta de outra sala para reuniões. Isso foi um dos problemas observados no campo, já que na reunião de equipe, que acontece todas as sextas-feiras à tarde, foi tratado o caso de uma mulher que estava abrigada na Casa, à espera do encaminhamento para a Casa Abrigo. Como a reunião foi na cozinha, a vítima podia ouvir toda a discussão do caso pela a coordenadora e psicólogas estavam falando, bem como toda a discussão dos outros casos em atendimento. A falta de um local apropriado para reuniões de trabalho da equipe acarreta portanto problemas éticos em relação aos casos, que deveriam ser tratados em absoluto sigilo, inclusive por razões de segurança. Este pequeno imóvel é o único lugar no Município que funciona como abrigo temporário para mulheres em situação de violência.

Um dos problemas observado no campo e também referido tanto pela coordenadora do Projeto quanto pelas funcionárias é a falta de um carro para as locomoções que precisam ser

feitas, especialmente o traslado das vítimas. Não há veículo disponível para conduzir a mulher da Casa até abrigo em município próximo, por exemplo. No momento da pesquisa, tal deslocamento era feito com veículo das próprias funcionárias do Projeto, que também arcam com os custos do combustível. Foi feita solicitação de recursos para a aquisição de um carro à SPM, mas ainda não houve, segundo a coordenadora do Projeto, uma resposta.

Além da infraestrutura outro aspecto delimitador no Projeto é a falta de recursos humanos, são poucas as funcionárias que atuavam no Projeto na última ida a campo (abril de 2014), uma das razões disso é o corte de verbas feito pela Prefeitura já mencionada anteriormente, mas a alta carga horária aliada à baixa remuneração e falta de infraestrutura, segundo a coordenadora, são fatores que acabam causando a baixa procura por emprego no Projeto. Durante o intervalo entre uma ida de campo e outra, mas de cinquenta por cento das funcionárias acabaram saindo do Projeto, ou por razões pessoais e de insatisfação geral com o Projeto, ou por falta de verbas para o pagamento de seus proventos.

### *As funcionárias*

No início da pesquisa de campo (novembro de 2013) trabalhavam no Projeto oito mulheres, três para o atendimento psicológico (uma psicóloga e duas estagiárias em psicologia), uma assistente social e duas para o atendimento jurídico (ambas estagiárias no Fórum da Cidade que iam ao Projeto orientar as mulheres do ponto de vista jurídico). Trabalhavam, ainda, a Coordenadora do projeto e outra funcionária com múltiplas funções, cujas atividades concentravam-se na parte administrativa e nos plantões. Na última visita ao Projeto (abril de 2014) somente trabalhavam lá a coordenadora, uma psicóloga (8h) e a assistente social (4h). A funcionária que antes acumulava diferentes tarefas e fazia os plantões junto com a coordenadora, bem como uma das estagiárias de Psicologia decidiram deixar o Projeto por razões pessoais. A primeira, segundo a própria coordenadora, em função de desentendimentos entre a funcionária com a coordenadora; ela teria ademais alegado alta carga horária e baixa remuneração. Segundo a coordenadora, a funcionária hoje se dedica a projetos de realização pessoal e ao cuidado da casa e da família. A segunda, a estagiária de Psicologia, deixou o projeto para dedicar-se à faculdade. As outras pessoas envolvidas com o Projeto, tanto no atendimento psicológico quanto no atendimento jurídico, foram dispensadas por falta de verbas para sua remuneração.

A falta de profissionais no Projeto, causa prejuízos tanto no atendimento oferecido as vítimas, aspecto apresentado a seguir, mas também na sobrecarga de trabalho das funcionárias que permaneceram no Projeto.

### ***O atendimento***

Usualmente as mulheres chegam ao Centro, para atendimento, encaminhadas pela Delegacia de Polícia. Podem ser também encaminhadas por outros órgãos como serviços de saúde, serviços de assistência social ou o Conselho Tutelar. A entidade que recebe uma denúncia de violência doméstica entra em contato diretamente com o Projeto, na maioria das vezes através do celular da coordenadora. O órgão notifica que há uma denúncia de violência e informa que está encaminhando a mulher vítima de violência ao Projeto. Chegando ao Projeto, ela primeiro recebe o atendimento psicológico. O atendimento psicológico é ofertado em um conjunto de sessões – o número varia de dez a doze. Na ida ao Projeto, observamos um cartaz que estava impresso e pronto para ser afixado, sobre o atendimento psicológico. Lia-se no cartaz que se a vítima tivesse duas faltas consecutivas às sessões com a psicóloga, sem aviso prévio ou justificativa, ela perderia o direito ao atendimento psicológico no Projeto.

A falta de profissionais ocasiona problemas no atendimento, como por exemplo, só há uma profissional no atendimento psicológico, quando anteriormente eram três, e, portanto, o serviço precisa ser adequado as possibilidades efetivas de atendimento dessa profissional. A falta de recursos humanos, aliado a alta carga horária, a falta de infraestrutura e o investimento cada vez menor por parte do poder público, desgasta as funcionárias que ainda persistem trabalhando no Projeto.

As análises feitas a partir das observações *in loco* - apresentadas e discutidas a seguir- levam em consideração esses aspectos de infraestrutura do Projeto, que efetivamente interferem e muito no serviço prestado a população.

## **6- A CAPACITAÇÃO, O PROJETO MULHERES VIVENDO SEM VIOLÊNCIA E A BUROCRACIA DO NÍVEL DA RUA**

Por não ter havido uma pesquisa anterior no município que constitui o caso em estudo, prévio aos cursos de capacitação, não é possível fazer uma relação de causa e efeito entre o serviço de enfrentamento à violência no município e o curso de capacitação. Por isso nos propomos nessa pesquisa a procurar as interlocuções entre as reflexões presentes na capacitação e o serviço de enfrentamento à violência doméstica do município.

Como já discutido, é difícil saber exatamente qual foi o conteúdo abordado nos cursos de capacitação que os agentes de município em estudo receberam, pois não há uma apostila com o conteúdo que foi dado e, no texto do projeto de curso capacitação submetido à SPM, o conteúdo era composto por informações idênticas ao descrito como princípios do Pacto. Apesar da coordenadora do CECA, instituição que promoveu os cursos de capacitação, afirmar que as oficinas eram pautadas por assunto previamente definidos pela coordenação, ela também informou que as palestrantes tinham completa autonomia para modificar as palestras de acordo com o sua compreensão sobre o assunto.

As leituras do projeto, do relatório e do material de divulgação da capacitação, bem como o exame das anotações em diário de campo do registro da entrevista com a coordenadora do CECA, identificamos algumas diretrizes que serviram como fio condutor para os cursos de capacitação. Dentre elas, o conceito de gênero e a sua relação com a violência contra a mulher; a intersetorialidade nas políticas de enfrentamento à violência; os direitos das mulheres e a Lei Maria da Penha.

Fizemos algumas observações de cunho etnográfico na sede do Projeto Mulheres Vivendo Sem Violência, onde constatamos que três diretrizes se fazem presentes: a intersetorialidade no enfrentamento à violência, a preocupação com os direitos humanos das mulheres e o conhecimento da Lei Maria da Penha, observações que apresentamos e discutimos nesse capítulo. Reiteramos que o nosso propósito não é deduzir uma relação de causa e efeito, e reconhecemos que, como foi colocado pela coordenadora do Projeto Mulheres Vivendo Sem Violência, uma rede incipiente de enfrentamento à violência já existia no município em estudo. Neste sentido, a formulação e a execução do Projeto Mulheres Vivendo Sem Violência deu-se mais pela vontade dos agentes do município já empenhados no enfrentamento à violência doméstica.

Em se tratando da diretriz que diz respeito ao conceito de gênero, as observações *in loco* mostraram que as agentes que atuam no Projeto ainda não dominavam inteiramente o conceito. As próprias agentes, em conversas informais, tomaram a iniciativa de me perguntarem algumas vezes o porquê de as mulheres permanecerem numa relação mesmo quando essa se mostra repetidamente violenta. Pareceu-me, na ocasião, uma dúvida genuína, mas é possível ler no questionamento uma dúvida com relação à própria efetividade das ações e o propósito do trabalho no Projeto. Ocorreram também casos onde observamos a reiteração dos valores culturais sobre a mulher, como o da manutenção da família e o comportamento machista do homem dentro de casa, também discutido conforme registrado em diário de campo:

Na minha segunda visita ao Projeto estava abrigada no local uma vítima que esperava o encaminhamento da juíza para ser levada para a Casa Abrigo, em outro município. Ela disse para a psicóloga que ela sofria situações constantes de violência por parte do marido que a agredia verbalmente xingando-a e humilhando-a. Na maioria dos casos a causa era o ciúme da atenção que ela dava ao filho. Então batia nela e na criança. A agente administrativa então responde à mulher que é preciso que ela entenda, também, que uma mulher deve dar atenção ao filho durante o dia, mas ao marido durante a noite. (Diário de Campo)

Essas observações é que discutimos nesse capítulo. Uma das primeiras observações que fizemos no campo, diz respeito ao próprio conceito de Burocracia do Nível da Rua, sobre a discricionariedade dos agentes implementadores na definição de quem deverão ser os "clientes" da política pública, quem tem o direito de usufruir das políticas públicas.

### **6.1- Quem tem direito a usufruir das Políticas Públicas**

Os cursos de capacitação têm como intuito antes de tudo a consolidação da Lei Maria da Penha, propondo uma reflexão sobre esta Lei como parte importante da consolidação dos Direitos Humanos das mulheres no país.

A Lei Maria da Penha se insere na legislação brasileira como uma resposta do poder legislativo à violência doméstica. Essa Lei não somente serviu para retirar a violência doméstica do âmbito dos crimes de menor potencial ofensivo, mas também para definir juridicamente o que é violência doméstica e familiar contra a mulher.

Além de definir o que é violência contra a mulher a Lei também tipifica as cinco formas da violência doméstica

I - a **violência física**, entendida como qualquer conduta que ofenda sua integridade ou saúde corporal; II - a **violência psicológica**, entendida como qualquer conduta que lhe cause dano emocional e diminuição da autoestima ou que lhe prejudique e perturbe o pleno desenvolvimento ou que vise degradar ou controlar suas ações, comportamentos, crenças e decisões, mediante ameaça, constrangimento, humilhação, manipulação, isolamento, vigilância constante, perseguição contumaz, insulto, chantagem, ridicularização, exploração e limitação do direito de ir e vir ou qualquer outro meio que lhe cause prejuízo à saúde psicológica e à autodeterminação; III - a **violência sexual**, entendida como qualquer conduta que a constranja a presenciar, a manter ou a participar de relação sexual não desejada, mediante intimidação, ameaça, coação ou uso da força; que a induza a comercializar ou a utilizar, de qualquer modo, a sua sexualidade, que a impeça de usar qualquer método contraceptivo ou que a force ao matrimônio, à gravidez, ao aborto ou à prostituição, mediante coação, chantagem, suborno ou manipulação; ou que limite ou anule o exercício de seus direitos sexuais e reprodutivos; IV - a **violência patrimonial**, entendida como qualquer conduta que configure retenção, subtração, destruição parcial ou total de seus objetos, instrumentos de trabalho, documentos pessoais, bens, valores e direitos ou recursos econômicos, incluindo os destinados a satisfazer suas necessidades; V - a **violência moral**, entendida como qualquer conduta que configure calúnia, difamação ou injúria. (Lei 11.340/2006: Art.6º, grifos nossos)

A Lei Maria da Penha deixa claro, portanto, que a violência física não é a única forma de violência doméstica, sendo as violências psicológica, sexual, patrimonial e moral também manifestações de violência que são prejudiciais à mulher.

O caso antes relatado, observado por ocasião da segunda ida a campo, da vítima que relatou à psicóloga viver constantemente agredida por xingamentos e humilhações, seguida de agressão física, é exemplar. A vítima relatou ainda que passou a sofrer de depressão e que já havia tentado o suicídio mais de uma vez. Além disso, relatou que já havia sofrido violência doméstica por parte do pai quando mais jovem. Observou-se que quando a coordenadora do projeto foi fazer o encaminhamento da vítima para a Casa- Abrigo, ela requisitou o carro da Secretaria da Saúde, pois, segundo a coordenadora, tratava-se de um caso da área da Saúde, pois a vítima “sofria de depressão”. Xingamentos e agressões verbais, assim como humilhações, são formas de violência psicológica, e previstos como crimes pela Lei Maria da Penha. A agressão ao filho, para requisitar a atenção da mãe, também se constitui neste caso como uma clara agressão à mãe, pois ela sabe que o filho está sendo agredido por causa dela.

Lotta (2010), ao analisar os burocratas do nível da rua que trabalham na Estratégia Saúde da Família, no setor saúde, explica que mesmo no nível micro os agentes



implementadores das políticas públicas participam de um processo de politização da burocracia, onde esses agentes tomam decisões políticas (como quem pode ou não usufruir da política) por causa das brechas deixadas pela formulação das políticas.

[...] a politização da burocracia se dá em decisões que não são técnicas e que, portanto, permitem margem para negociação, acordos, busca de consensos e articulação de interesses difusos por parte da burocracia. A partir de suas análises empíricas os autores [Aberbach, Rockman, Putman] observam que os burocratas, nas democracias contemporâneas, não apenas administram, mas participam com os políticos do processo de tomada de decisão, configurando-se também em policymakers. (Lotta, 2010: 35)

Os implementadores interpretam a política e a modificam de acordo com essa interpretação. Nesse caso a coordenadora entendeu que o caso diante dela era um caso que merecia atenção imediata, pois a vítima foi atendida e ficou abrigada no Projeto por 24 horas, tendo recebido pronto atendimento psicológico. Entretanto, quando ela foi fazer o encaminhamento do caso, a coordenadora revelou que via o caso como sendo um problema do setor saúde, relegando a estes agentes a responsabilidade pelos cuidados da vítima e próximos encaminhamentos. Sem dúvida, a vítima precisava de atenção do setor saúde. A questão é que para além da atenção à sua saúde mental e física, ela necessitava de auxílio jurídico, para assegurar seus direitos e, eventualmente, processar criminalmente o agressor. Não se observou um acompanhamento por parte do Projeto desta vítima depois que ela foi encaminhada à saúde.

Outro caso de interpretação da política e do serviço oferecido pelo Projeto envolveu de forma mais direta a coordenadora do Projeto. A coordenadora relatou que houve um caso de assédio sexual no ambiente de trabalho, caso este que envolvia um político local importante e uma funcionária. A funcionária acusou o político de tê-la assediado sexualmente. A coordenadora explicou que nenhum outro órgão público apoiou a vítima, depois de feita a denúncia, por receio de sofrer represálias por parte do político. Assim, a vítima teve de vir prestar queixa em Porto Alegre, numa DEAM. A coordenadora enfatizou que o Projeto procurou acolher esta vítima, prestando a ela todo atendimento possível. Apesar de não ter sido um caso de violência doméstica, e não estar inserido dentro dos casos que deveriam ser atendidos pelo Projeto, a coordenadora interpretou que o Projeto deveria prestar-lhe atendimento, reinterpretando o seu trabalho e o trabalho que se destinava o Projeto Mulheres Vivendo Sem Violência.

Também é relevante que observamos casos em que mulheres vítimas de violência doméstica residentes em outro município foram encaminhadas para o Projeto, a fim de obter abrigo temporário, pois estavam sendo perseguidas por um ex-companheiro. Ao denunciarem a violência doméstica à qual estavam submetidas também denunciaram que os seus companheiros eram traficantes, o risco de morte ficou ampliado. As vítimas ficaram assim impossibilitadas de voltar para a casa onde moravam, tendo que ser retiradas da cidade. Esse caso me foi relatado duas vezes, uma vez por uma funcionária do local e outra, pela coordenadora. No relato da funcionária, havia uma queixa em relação à vinda das vítimas, pois as mulheres tinham saído fugidas do seu município por que denunciaram traficantes e não por que sofreram violência doméstica; assim não seriam casos a serem atendidos no Projeto. No relato da coordenadora, havia grande satisfação por se ter abrigado as vítimas no local, pois tal abrigo teria sido uma demonstração do grau de reconhecimento público que o Projeto está tendo em outros municípios.

Lotta (2010) revela em sua tese que as mesmas políticas públicas podem ser implementadas de modo diferente por diferentes atores, que reinterpretam as políticas segundo os seus próprios critérios, fazendo com que existam diferentes políticas em um mesmo serviço. Para Ham e Hill (1993), a reinterpretação das políticas públicas no nível da rua não é necessariamente algo negativo, pois tal reinterpretação possibilita a transformação de políticas gerais, e pouco aplicáveis, em políticas individualizadas, personalizadas, que resolvam o problema do cliente. Tal reinterpretação deveria levar em conta o sentido para o qual a política foi criada, adequando-a à situação do cliente, mas não modificando o sentido da política em si.

Durante as observações *in loco* do Projeto percebemos algumas manifestações sobre quem as agentes acreditavam que deveriam ser as “clientes” da política que elas estavam implementando, sobre quem deveria usufruir dos serviços ofertados pelo Projeto. Ainda assim, não se observou qualquer recusa em atender as mulheres que não se encaixavam dentro do perfil de clientes concebido pelas agentes.

Além dessa percepção dos agentes implementadores de quem deve ser o cliente da política implementada, os agentes também tem percepções sobre, dentro do arcabouço do seu próprio trabalho, quais das suas funções ele deve implementar de maneira mais efetiva, demandando mais esforço de dedicação, e quais ele não precisa implementar com tanto empenho (Lipsky, 1980), essas percepções são influenciadas por seus valores e crenças (Lotta, 2010) e tem grande influencia sobre a implementação das políticas pública. Fato

representativo dessa situação é a formação e implementação da rede de enfrentamento a violência contra a mulher no município estudado.

## **6.2- A formação da rede intersetorial de enfrentamento à violência doméstica**

Segundo Luciano Antônio Prates Junqueira e colaboradores (1997) a intersetorialidade é

A articulação de saberes e experiências no planejamento, realização e avaliação de ações, com o objetivo de alcançar resultados integrados em situações complexas, visando um efeito sinérgico no desenvolvimento social. Visa promover um impacto positivo nas condições de vida da população, num movimento de reversão da exclusão social. (Junqueira et al, 1997: 24)

Há uma clara necessidade de criação de Políticas Públicas que vejam a mulher em toda a sua integridade, necessidade ainda maior em se tratando de vítimas de violência. Todos os serviços precisam ser uma porta de entrada para a mulher em situação de violência, e todos precisam estar prontos para receber essas mulheres e encaminhá-las aos outros serviços da rede para receber o atendimento de maneira a sanar a sua necessidade (Kiss et al, 2007).

Foi ressaltado pela coordenadora do Projeto Mulheres Vivendo Sem Violência que a rede de enfrentamento à violência doméstica no município foi constituída a partir do interesse dos próprios agentes do município, que mesmo sem ter a obrigação previamente definida encaminhavam a vítima aos serviços, procurando dar a elas um atendimento integrado a todos serviços disponíveis. Segundo a coordenadora do Projeto, essa rede foi iniciada antes mesmo do Projeto Mulheres Vivendo Sem Violência. Até o Projeto, a rede era formada pela Delegacia, o Fórum e o CONDIM (que antes da criação do Projeto Mulheres Vivendo Sem Violência atuava no acolhimento às vítimas nas situações mais graves com a atuação voluntária de algumas membras).

A criação espontânea de uma rede de atendimento mostra que os agentes já possuíam um interesse em combater a violência doméstica, que se preocupavam com o assunto, contrariando o que foi dito pela coordenadora do CECA. Segundo a coordenadora do CECA, não havia nada no município e o curso de capacitação foi o que impulsionou a criação de políticas para as mulheres no município em estudo.

A coordenadora do Projeto, quando perguntada sobre a rede, reforçou a importância da para a efetividade do trabalho feito pelo Projeto. Salientou também o engajamento dos agentes que participam da rede, mostrando que o enfrentamento à violência doméstica não é

um trabalho feito somente no Projeto, mas é feito de maneira articulada com outros serviços que estão tão empenhados quanto o Projeto com essa questão.

Para Junqueira, a intersetorialidade só poderá ser alcançada a partir de um trabalho em rede dos órgãos públicos envolvidos no processo de gestão, e para isso é preciso que todos os agentes tenham vontade e interesse em trabalhar de maneira integrada e em colaboração (JUNQUEIRA, 1998). É necessário que haja uma compreensão da necessidade de um trabalho intersetorializado entre os trabalhadores e que estes se articulem em redes para que se possa alcançar os objetivos das políticas públicas e da gestão.

A rede surge da percepção conjunta dos problemas comuns e da possibilidade de resolvê-los não apenas no âmbito da cidade mas da articulação entre outros atores sociais envolvidos com o problema e sua solução. (Junqueira, 2005: 5)

É preciso então que toda a rede de atendimento (saúde, segurança pública, justiça, assistência social, serviço especializado de enfrentamento à violência doméstica) esteja articulada entre si para que haja um atendimento completo à mulher vítima de violência. Para que a rede exista é necessário que todos os membros da rede tenham o mesmo entendimento sobre o fenômeno da violência doméstica, todos devem entendê-la sob o mesmo referencial, o que não acontece na maioria dos serviços.

Em todos os setores estudados foram encontradas instituições que possuem serviços com trabalhos específicos para o problema violência. O problema, por sua vez, é percebido de formas diversas por cada setor assistencial, instituição ou serviço. Alguns utilizam o referencial de gênero e/ou de direitos humanos para compreender a questão, lançando mão de estratégias de ação que levam em conta este referencial. Outros percebem o problema como um assunto da esfera da defesa da família, sem distinção das desigualdades de gênero no interior desta. Outros ainda percebem a violência como responsabilidade da mulher, do agressor ou da “sociedade”, percebendo suas causas como externas ao seu trabalho ou à articulação possível em rede. A depender da forma como a violência é visibilizada e de como cada serviço entende os limites e potencialidade de seu trabalho sobre a questão a rede poderá ser melhor ou pior efetivada e o conhecimento e encaminhamento para outros serviços fará mais ou menos sentido no trabalho realizado. Lembre-se aqui que, para constituir-se como rede, o conjunto de serviços necessitaria de valores e objetos de trabalho comuns, além de um acordo dialogado sobre as finalidades deste trabalho. (Oliveira & Schraiber, 2006:10)

A constituição de uma rede de enfrentamento à violência doméstica efetiva depende da visão e do posicionamento dos atores sobre esse problema. Se os agentes do serviço possuem uma visão patriarcal e machista sobre as mulheres e sobre a família, isso afetará o seu trabalho e também o trabalho da rede, pois a vítima terá nesse serviço um atendimento generificado e possivelmente a rede não será acionada. Portanto é necessário o compartilhamento de uma mesma visão sobre a condição da mulher na sociedade em todos os serviços que participam da rede, e que todos partilhem os mesmos valores e ideias.

Não fizemos nesse estudo de caso uma pesquisa ampliada sobre a rede. De acordo com a coordenadora do Projeto Mulheres Vivendo Sem Violência a rede é constituída pelos serviços de saúde, de assistência social, a Delegacia de Polícia, o Fórum, o Conselho Tutelar e o próprio Projeto. Quando ela refere “o Fórum” não fica muito claro o que ela entende por isto, uma vez que o Fórum é um local que congrega serviços do Judiciário e do Executivo (como a Defensoria Pública e o Ministério Público); o município em estudo é sede da Comarca, que abrange outros dois pequenos municípios. A Comarca tem apenas uma Vara Judicial. Portanto, a articulação do Projeto com o “Foro” provavelmente se traduz em uma relação mais estreita com o único Juizado existente. A maior articulação do Projeto, segundo a coordenadora, é “com o Fórum e a Delegacia”. O “Fórum” informa sobre a situação judicial em que a vítima, que no Projeto está em acompanhamento psicológico, encontra-se. A “Delegacia” comunica-se com o Projeto na medida em que esta encaminha ao Projeto as mulheres que lá fazem uma denúncia de violência doméstica. Da perspectiva da coordenadora do Projeto, há pouco envolvimento por parte dos serviços de saúde com o Projeto. No entanto, não sabemos qual foi a iniciativa que os agentes envolvidos com o Projeto tomaram no sentido de se aproximarem do setor saúde. Chama a atenção o setor saúde especialmente porque o Projeto enfatiza a oferta de atendimento psicológico às mulheres, de modo que essa ação poderia ser mais bem articulada com o Sistema Único de Saúde no município.

A rede de atendimento à mulher vítima de violência no município estudado é informal, não institucionalizada. Não há protocolo ou norma que oriente ou obrigue os agentes a trabalhar em rede. Tampouco existe qualquer instituição que faça a gestão de uma rede. Todas as ações de articulação da rede são igualmente informais: não há ata de reuniões nem registro de decisões. Nos casos em que um assunto é resolvido através da articulação de diferentes serviços, tudo ocorre de maneira informal, através de telefonemas ou conversas informais com os gestores da Segurança Pública, da Saúde, da Assistência Social, do Judiciário ou do Executivo. Outro problema é que parece que toda essa articulação está centrada na Coordenadora do Projeto. Mesmo que haja outros agentes atuando no mesmo sentido, e

reconhecemos aqui que este dado foi colhido unicamente na perspectiva da coordenadora entrevistada, observamos que ela realiza em nome do Projeto todas as ligações necessárias por meio de seu telefone particular.

A não institucionalidade da rede implica no aparente funcionamento da rede por meio da articulação da “pessoa” coordenadora do Projeto com a “pessoa” Juíza, assim por diante, trazendo dúvidas se o trabalho em rede que hoje funciona, também funcionará, quando essas pessoas não estiverem mais trabalhando nos postos que hoje ocupam. Este é um problema já retratado na literatura sobre a configuração da rede em relação a mulheres em situação de violência doméstica:

A necessidade dos profissionais de compartilhar sua prática acaba se resolvendo de modo informal, na rede de relações pessoais, a partir da confiança mútua. Entretanto, essa rede se dissolve quando os atores mudam de posição e levam consigo a sua rede de contatos e apoios. Não há, assim, um vínculo entre os serviços e um fluxo interinstitucional que permita a troca de experiências. (Dutra et al, 2013: 8)

Por outro lado, a informalidade da rede tem um aspecto positivo: agiliza a comunicação e os procedimentos dentro da rede, pela ausência de burocracia. A coordenadora buscar estar informada dos procedimentos realizados pela Delegacia e pelo “Fórum” – como se o agressor já foi intimado de ordem expedida por decisão judicial, se houve expedição de medidas protetivas para a vítima, se houve decisão judicial no sentido de encaminhamento da vítima a Casa Abrigo em outro município ou se o agressor foi preso.

Então uma necessidade para a efetivação da rede de enfrentamento à violência doméstica no município seria a formalização da rede. O que hoje é um trabalho voluntário e individual, baseado na ideologia e engajamento -assunto discutido a seguir- de alguns atores sociais, teria de ser norma nos serviços públicos que atendem mulheres vítimas de violência.

### **6.3- Ideologia, crenças e engajamento na Implementação de Políticas de enfrentamento à violência contra a mulher**

Mesmo não sendo um dos princípios norteadores do curso de capacitação, a ideologia<sup>8</sup> e o engajamento é um dos aspectos mais observado no Projeto e por isso merece destaque nesse estudo.

O Projeto é um convênio entre uma Organização Não Governamental (Associação Multiplicar) e a Prefeitura e por isso tem uma singularidade que precisa ser observada que é o fato de que uma ONG feminista é quem efetivamente implementa o Projeto.

Dois observações podem ser feitas a partir disso, uma delas é a politização e tecnificação das ONGs e a outra é a desresponsabilização do Estado em implementar políticas de gênero.

Maria Salet Ferreira Novellino, em trabalho apresentado em encontro da ABEP – Associação Brasileira de Estudos Populacionais, afirma que já existe dentro do movimento feminista a discussão sobre a politização e tecnificação das ONGs desde 1990 (Novellino, 2006). Essa discussão diz respeito ao futuro do movimento feminista, se esse deve ou não inserir-se tão fortemente no âmbito das políticas públicas e da gestão. A nosso ver, a atuação das ONGs pode ser, ao mesmo tempo, boa e ruim para a implementação das políticas de gênero.

Novellino (2006) discorre sobre os benefícios e os malefícios que a institucionalização das ONGs pode gerar. A institucionalização do movimento em organização pode enfraquecê-lo enquanto movimento social questionador e impulsionador de mudanças. Por outro lado, a autora afirma que a entrada das ONGs como implementadora de políticas pode também impulsionar as políticas públicas dando-lhes estabilidade e estruturação.

Se todas essas atribuições que passam a comprometer mais as ONGs com atividades mais formais e constantes podem tê-las levado a um maior conservadorismo, por outro lado, deram estabilidade às suas intervenções, realizadas através de projetos bem estruturados. Portanto, devemos chamar a atenção para o fato de que as ONGs apresentam uma vida mais longa, estável e profícua do que as OGS feministas, como os conselhos nacionais, estaduais e municipais dos direitos da mulher.” (Novellino, 2006:10)

Por ser gestado e implementado por uma ONG, o Projeto acaba por conter aspectos importantes como o real desejo de mudanças. A funcionária que fazem parte da ONG, a Associação Multiplicar (a coordenadora) realmente demonstra o interesse na modificação da

---

<sup>8</sup> Ideologia será definida como conjunto de ideias, valores ou crenças que orientam a percepção e o comportamento dos indivíduos sobre diversos assuntos ou aspectos sociais. (Dicionário Informal <http://www.dicionarioinformal.com.br/ideologia/>)

situação das mulheres ali abrigada. A disponibilidade de usar recursos próprios para assegurar o funcionamento do Projeto – como o uso de carro particular para levar a vítima aos serviços, pagando pelo combustível, a doação de móveis e eletrodomésticos para a casa onde o Projeto funciona – mostra a vontade de agir. A disponibilidade para fazer plantões de 24 horas, inclusive em finais de semana também é reveladora dessa dedicação.

A implementação do Projeto por pessoas que além de funcionárias são militantes faz com que exista uma vontade de mudança que é transformadora do serviço. Por outro lado, parece haver risco de estafa devido à sobrecarga de trabalho que ocorre aparentemente em função da mistura entre trabalho, voluntarismo e militância por parte da coordenadora e dos cortes de verbas. Atualmente, a coordenadora do Projeto faz os plantões sozinha; quando tem um caso de violência doméstica na delegacia, a delegacia entra em contato com a coordenadora, diretamente no seu celular, em qualquer horário, e ela vai até o Projeto para fazer o acolhimento à vítima. Como já foi colocado anteriormente, a Associação Multiplicar contribui financeiramente com o Projeto, juntamente com a Prefeitura. A Associação é responsável por gerir administrativamente o Projeto. A gestão financeira – especialmente a prestação de contas – é feita por duas membras da Associação que se deslocam até a cidade em estudo, onde trabalham com a coordenadora do Projeto. A mistura entre falta de estrutura e a forte militância e engajamento faz com que essas agentes acabem por ver o seu trabalho quase como algo que precisa ser feito a qualquer custo, mesmo com perdas pessoais.

Retomamos aqui a segunda observação de Novellino (2006), sobre as ONGs na implementação de políticas públicas como uma possível desresponsabilização do Estado. Na narrativa da coordenadora do Projeto, há cada vez maior responsabilidade pelo Projeto por parte da Associação Multiplicar, em detrimento da Prefeitura. Ramos (2004) nos mostra que a relação entre ONGs e Estado com vista à implementação de políticas públicas acabou transformando-se de “cooperação” e “parceria” numa relação muitas vezes de “cooptação”, “prestação de serviços” e “substituição do Estado”.

Mirla Cisne e Telma Gurgel (2008) explicam que a gradativa entrada das ONGs na implementação de serviços para as mulheres acaba por contrariar a própria luta feminista que sempre batalhou pela responsabilização do Estado em criar e implementar as políticas de gênero, ainda que tal entrada possa representar ganhos tanto para o serviço quanto para as ONGs (que recebem recursos financeiros para executar essas ações).

Por meio de projetos e convênios pontuais, as ONGs passam a suprir necessidades não realizadas no campo das políticas de governo, porém



de igual maneira, contribuem com a fragilidade do princípio de universalidade nas políticas públicas (Cisne; Gurgel, 2008: 92)

No nível macro existem outras razões para a entrada das ONGs na implementação dos serviços – políticas – de gênero, como o ganho político da ONG. No nível micro, como o identificado no Projeto, o que impulsiona a ação é a vontade, a ideologia e a crença nos direitos humanos das mulheres. Isto foi visto quando a coordenadora do Projeto disse que às vezes ela não consegue ficar com a família, com a filha de três anos, por causa do seu trabalho, mas que vale a pena por que o trabalho dela está dando certo.

Apesar da tão marcante ideologia presente no Projeto, podemos notar que as reflexões sobre o gênero, e as desigualdades de poder presentes nas relações entre homens e mulheres, não está completamente internalizado em todas as funcionárias, principalmente nas funcionárias não militantes, o que abordaremos a seguir.

#### **6.4- Os valores familistas nas políticas de enfrentamento à violência doméstica**

Os cursos de capacitação propostos pelo CECA e executados em um conjunto de municípios da região do Vale dos Sinos no Rio Grande do Sul dão lugar central à reflexão da complexidade das relações de gênero que se manifestam nas desigualdades de poder entre homens e mulheres. Como já mencionado o conceito de gênero utilizado nos materiais do projeto pela Prefeitura de São Leopoldo e executado pelo CECA é o da historiadora Joan Scott, que define gênero como “um elemento constitutivo de relações sociais baseadas nas diferenças percebidas entre os sexos [...] e uma forma binária de dar significados as relações de poder” (Scott, 1988:14).

A reflexão sobre a relação entre violência doméstica e a desigualdade de gênero era um dos principais objetivos dos cursos de capacitação, principalmente nos municípios que não possuíam políticas públicas de enfrentamento à violência doméstica e onde os agentes ainda não tinham uma noção clara dessa relação. Segundo o relatório feito pelo CECA, um dos aspectos mais significativos da capacitação foi a aprendizagem de novos valores pelos servidores públicos – principalmente o conceito de gênero e a sua relação com a violência doméstica.

Contudo o contrário disso é o que foi observado no serviço. Vimos que essa relação entre violência doméstica e gênero ainda não está clara para alguns agentes que trabalham no Projeto, que demonstraram não compreender qual o motivo por que as mulheres não saem da

relação violenta, persistindo na convivência com o agressor mesmo quando a situação de violência perdura. Discutiremos aqui de que forma as práticas dos burocratas do nível da rua reforçam o familismo na implementação de políticas públicas. Familismo aqui é compreendido como o compromisso com, e a valorização de, a “família” – um modelo específico de família heterossexual que visa a reprodução – enquanto unidade cujo bem-estar deve prevalecer em detrimento dos interesses e necessidades de cada um de seus membros individuais (Garzón, 1998; Mariano & Galvão, 2013; Mello, 2006). O termo “familismo” na literatura do campo de políticas públicas é empregado muitas vezes na discussão de modelos de estado de bem-estar, para se referir a um modelo em que a família tem um papel importante na provisão de bem-estar e cuidados para crianças, idosos e deficientes (Draibe, 2008; Campos & Teixeira, 2009).

***“Por que elas apanham e ficam no relacionamento?”***

Uma situação que revela que ainda não foi incorporada pelos agentes a discussão sobre violência doméstica e gênero foi observada na primeira ida a campo ao Projeto. A coordenadora me perguntou de onde veio meu desejo de estudar a violência doméstica, ao que respondi que vinha desde muito cedo – desde a minha adolescência, quando me perguntava por que as mulheres apanhavam dos seus maridos e ainda permaneciam na situação de violência. A coordenadora então me disse que se fazia o mesmo questionamento, e perguntou se eu já havia encontrado a resposta. Respondi a ela que sim, que era por causa das desigualdades de gênero, que haviam aspectos sociais e culturais que constroem os homens a ser mais brutos e violentos e as mulheres a serem mais passivas e submissas, essas mesmas desigualdades de gênero acabam por constroer a mulher à permanecer na relação mesmo que essa relação inclua situações de violência. A mesma situação se repetiu com a funcionária administrativa: ela me disse que não entendia por que algumas mulheres, mesmo apanhando, ainda continuavam com os maridos.

No material de divulgação dos cursos de capacitação, havia um subcapítulo que tinha o intuito de explicar o porquê que as vítimas continuam na relação violenta que se chamava *Por que as mulheres aguentam tanto*, onde são enumerados constrangimentos sociais que colaboram para a permanência das mulheres na situação de violência. Pode-se questionar se uma única capacitação de 60 horas seja efetivamente a melhor estratégia para dar conta de um conceito tão complexo e importante para o funcionamento do serviço como o conceito de gênero. Talvez seja necessária uma estratégia de educação permanente, principalmente para

os agentes que trabalham nos Centros de Referência para a Mulher poderiam retomar continuamente esses conceitos a fim de se apropriarem da discussão e de sua aplicabilidade aos casos que atendem. Segundo o relatório do Observatório Lei Maria da Penha - Observe da pesquisa sobre as Condições de Aplicação da Lei Maria da Penha nas DEAMS e nos Juizados/Varas de Violência Doméstica e Familiar nas capitais:

não se trata de, ingenuamente, acreditar que cursos de capacitação serão suficientes para mudar valores e atitudes que minimizam a violência e muitas vezes responsabilizam as mulheres pela situação que estão vivendo. A formação sobre gênero e violência deve ser contínua e deve também constar dos cursos de formação e ser introduzida como requisito nos processos de seleção de profissionais que irão trabalhar nessas delegacias especializadas (Observe, 2010: 61)

### ***“Homens são mais ciumentos”***

Durante minhas idas a campo, tive oportunidade de presenciar uma conversa entre uma funcionária do Projeto e uma vítima, abrigada no local. A funcionária buscava entender o que se passava com a abrigada. Conforme descrito antes, a vítima reclamou que o marido a agredia muito, na maioria dos casos por causa da atenção que ela dava ao filho; o marido batia nela e também na criança. A funcionária falou então à vítima sobre como a esposa deve se portar nesses casos: a mulher deve prestar atenção ao filho durante o dia e ao marido durante a noite. Nas palavras da funcionária,

Homens são mais ciumentos, requerem a atenção exclusiva da esposa quando chegam em casa, então a esposa precisa saber lidar com isso, cuidar do filho de dia e dar atenção ao marido quando ele chega em casa. (Diário de Campo)

O conceito de gênero pode ser de difícil compreensão, principalmente para quem nunca questionou as relações de poder presentes nos relacionamentos afetivos ou familiares. Esse caso em particular mostra-nos a vigência de valores machistas ainda culturalmente aceitos por ocasião da implementação de uma política pública que visa o empoderamento das mulheres. As políticas de enfrentamento à violência doméstica têm por objetivo modificar as concepções culturais sobre as mulheres, através introdução de reflexões sobre relações de gênero, visando em última instância promover o empoderamento das mulheres. Tal mudança não é possível quando os agentes implementadores reafirmam as visões tradicionais de

gênero, produzindo uma política familista, visando a manutenção da família às custas da mulher.

O Relatório Observe, do Observatório Maria da Penha, revela que mesmo nos serviços de atendimento especializado de enfrentamento à violência contra a mulher, são reiteradas concepções tradicionais sobre a mulher e sobre a família. O relatório aborda o trabalho dos policiais civis nas delegacias especializadas, as DEAM's das capitais e do Distrito Federal:

Existem inúmeros exemplos de inadequação de policiais mulheres e homens que estão trabalhando nas DEAMS e criam obstáculos para que as mulheres possam ter acesso a seus direitos, como o caso da delegada de polícia que está na DEAM enquanto aguarda aposentadoria. Segundo sua colega “[ela] não tem perfil para trabalhar com as mulheres, já vi falando para as mulheres ‘a senhora vai dar mesmo continuidade no processo, agora não tem como parar, e se ele for embora a senhora trabalha’?” (Delegada Belém do Pará). (Observe, 2010: 61)

O trabalho de Guita Debert e Maria Filomena Gregori (2008) revela igualmente a permanência de discursos e ações que reiteram as diferenças – desigualdades – de gênero. As autoras mostram que as práticas e os discursos no campo judicial que condiziam e reforçavam a desigualdade de poder e a dominação masculina persistiram no sistema judiciário mesmo após a promulgação da Lei Maria da Penha

De qualquer modo, mesmo com conotação universal e um tanto essencialista, o movimento feminista tornou pública uma abordagem sobre conflitos e violência na relação entre homens e mulheres como resultante de uma estrutura de dominação. Tal interpretação não estava presente na retórica tampouco nas práticas jurídicas e judiciárias no enfrentamento de crimes até a promulgação, em 2006, Lei n. 11.340 ("Maria da Penha"). A questão da desigualdade de poder implicada nas diferenças marcadas pelo gênero, ainda que esteja sugerida na Constituição e no delineamento dessa lei, encontra imensas resistências nas práticas e nos saberes que compõem o campo da aplicação e efetividade das leis. (Debert & Gregori, 2008: 4)

Segundo Debert e Gregori, essas práticas e discursos transformaram-se em grandes obstáculos na implementação da Lei Maria da Penha, onde os discursos manifestavam os valores patriarcais de valorização da família em primeiro lugar, sendo relegado a segundo plano os direitos das mulheres.

A defesa da mulher se reduz à exaltação ingênua da liberdade de escolha, mesclada com a valorização da família, e, nesses termos, restabelecem-se as hierarquias a partir das quais as mulheres eram

tratadas, quando a defesa da família dava a tônica central das decisões tomadas pelos agentes do sistema de justiça. Esse retorno da família como a instituição privilegiada para garantir a boa sociedade tem ganhado força, o que preocupa sobremaneira quando a questão de gênero, justiça e democracia estão em pauta. (Debert & Gregori, 2008: 9)

A capacitação dos agentes para o enfrentamento a violência contra a mulher, surgiu dessa constatação e de muitos outros trabalhos, de que os agentes mesmo trabalhando no enfrentamento à violência reiteravam os valores de gênero tradicionais, em vez de modificá-los.

A presente pesquisa constatou a mesma realidade salientando ainda uma particularidade – o curso de capacitação – pois mesmo depois de uma capacitação sobre enfrentamento à violência doméstica que salientava a relação entre violência doméstica e a desigualdade de gênero, os agentes que trabalham no serviço de enfrentamento à violência continuam reiterando a realidade que eles deveriam combater.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Constatamos nesse trabalho que algumas das reflexões promovidas pelos cursos de capacitação – como a importância da observação da Lei Maria da Penha e a criação de redes para o enfrentamento à violência doméstica – estão inseridas no Projeto Mulheres Vivendo Sem Violência, que se constitui em um serviço de enfrentamento à violência doméstica do município estudado. Vimos por outro lado que a observância desses aspectos está mais ligada aos valores, ideais e crenças dos próprios agentes do que ao curso de capacitação em si.

Essa constatação corrobora para os achados de Lotta (2010), bem como os de Lima e D'Ascenzi, (2013), sobre a influência de aspectos como valores e ideias na implementação do serviço público.

Acreditamos que a trajetória e conformação do processo de implementação são influenciadas pelas características e o conteúdo do plano, pelas estruturas e dinâmicas dos espaços organizacionais e pelas ideias, valores e as concepções de mundo dos atores implementadores. Isso pressupõe o seguinte: esses atores exercem sua discricionariedade, com base em sistemas de ideias específicos; as normas organizacionais formais e informais constroem e incentivam determinados comportamentos; por último, o plano é um ponto de partida que será interpretado e adaptado às circunstâncias locais. Nesse quadro, as variáveis cognitivas recebem destaque, pois atuam como mediadoras entre as intenções contidas no plano e sua apropriação nos espaços locais (Lima & D'Ascenzi, 2013: 17)

A importância dos aspectos cognitivos vai desde a criação e implementação do Projeto Mulheres Vivendo Sem Violência, já que o Projeto formulado após o curso de capacitação é fruto da articulação de uma ONG. A sociedade civil organizada pressionou o Estado para que implementasse um serviço de enfrentamento à violência doméstica. O resultado foi um Projeto formulado pela ONG em parceria com a Prefeitura, viabilizado por um convênio da ONG e com o município.

Outro aspecto cognitivo, a ideologia dos atores, é o que move o serviço no Município, que é impulsionado pela militância dos agentes que trabalham no Projeto e que também fazem parte da ONG. Percebe-se que a ideologia e a militância presentes no serviço fazem com que o Projeto às vezes possa ser confundido com um serviço voluntário, ao invés de um serviço público. A alta carga de trabalho, o uso de recursos próprios no atendimento à vítima, a doação de móveis e eletrodomésticos para o Projeto contribuem para uma visão de trabalho voluntário e não de um serviço público.

Percebemos que a responsabilidade do governo municipal em relação ao serviço ofertado através do Projeto vem diminuindo, uma vez que a Prefeitura repassa para a ONG a tarefa de implementação do serviço e reduz o seu aporte financeiro. Acreditamos que a institucionalização de um serviço de enfrentamento a violência doméstica deveria, ao contrário, implicar na gradativa ampliação de responsabilidade do poder público. Os agentes que trabalham no Projeto Mulheres Vivendo Sem Violência e na ONG Associação Multiplicar nos pareceram sobrecarregados.

A implementação da rede de enfrentamento à violência doméstica também tem correlação com os valores e ideias dos agentes. Não existe nenhum regulamento no município que impute aos serviços que atendem as mulheres (saúde, educação, segurança, assistência social) a obrigatoriedade do trabalho em rede. Não há tampouco algum protocolo que oriente os serviços e/ou os agentes no sentido de trabalharem em rede.

Por não ser institucionalizada, a rede no município é dependente da vontade dos atores em trabalhar de maneira articulada, e ao que parece, a maioria das coisas é feita por meio da articulação da “pessoa” coordenadora do Projeto, com as “pessoas” no Fórum – a Juíza do Município – trazendo dúvidas sobre a sustentabilidade deste trabalho em rede. É difícil prever se o trabalho em rede que hoje observamos seguirá funcionando quando essas pessoas não estiverem mais trabalhando nos locais e serviços em que estão hoje.

A rede de atenção à mulher vítima de violência no município em estudo surge do interesse dos agentes, do seu desejo em combater à violência doméstica e de que haja uma normatização de um serviço por parte do poder público. A rede que pudemos observar no entanto está bastante concentrada na segurança pública – através da Delegacia de Polícia – e no Judiciário – através do “Fórum”. A coordenadora do Projeto citou como integrantes da rede serviços de assistência social e o Conselho Tutelar, mas não observamos tal articulação. Uma razão para maior ou menor envolvimento de agentes de diferentes setores na rede pode ser a discricionariedade dos agentes, que escolhem envolver-se mais ou menos ativamente nessa ou naquela parte do serviço, e nessa escolha também estão abarcadas as suas ideias e valores.

A discricionariedade dos agentes e os aspectos cognitivos também interferem de outro modo na implementação do serviço: a percepção do que é e do que não é violência doméstica. Assim, a compreensão dos agentes sobre quais são os casos que devem ou não ser atendidos no serviço interfere de maneira significativa não somente no modo de atendimento, mas na definição de quem são os clientes da política que está sendo implementada.

Por fim analisamos também a inserção da discussão do conceito de gênero nas práticas e discursos dos agentes. Vimos que ainda existe a permanência de concepções machistas e patriarcais que se manifestam nas conversas informais e nas práticas observadas que podem acarretar na implementação de uma política familista em vez de uma política para o empoderamento da mulher.

Com isso concluímos que quanto à implementação do serviço de atenção às mulheres vítimas de violência doméstica, as observações de cunho etnográfico no serviço permitiram ver e analisar a política pública que está de fato e concretamente sendo implementada no serviço. Os casos que eu vivenciei em campo me permitiram ver que a implementação, através da discricionariedade dos agentes públicos, modifica sim a política pública substancialmente, como discutido por Lipsky (1980), e pude ver que essa discricionariedade é muito influenciada por aspectos cognitivos como colocado por Lotta (2010) bem como Lima e D'Ascenzi (2013).

Notamos também uma necessidade de continuidade nas capacitações, na forma de um programa de educação permanente, que visem à superação de valores machistas e patriarcais sobre as mulheres e sobre a violência doméstica. Será preciso reforçar a discussão de gênero para assegurarmos a eficácia das políticas públicas de enfrentamento à violência doméstica.

A partir desse estudo constatamos a necessidade de outras pesquisas que tenham por intuito avaliar e analisar os cursos de capacitação para o enfrentamento à violência doméstica e/ou familiar- analisando se o seu conteúdo é coerente com as perspectivas feministas e de emancipação social, analisando também a sua implementação e, principalmente, seus resultados nos serviços de atendimento à população.

Vimos também a necessidade de pesquisas na área de implementação de políticas públicas sobre a perspectiva de Burocracia do Nível da Rua, analisando aspectos tanto relacionais e cognitivos quanto organizacionais na implementação de políticas sociais, principalmente as que visam a emancipação e o empoderamento de algum grupo minoritário.

Outras pesquisas poderiam ampliar ainda a discussão sobre a implementação de políticas públicas pelas ONGs e a decorrente desresponsabilização do Poder Público em implementar políticas sociais, ampliando e problematizando a discussão sobre as políticas assistencialistas e políticas de incentivo social.



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARAÚJO, G. C; BUENO, M. P; SOUSA, A. A. MENDONÇA, P. S. M. Burocracia Light: Eficiência e Flexibilidade. Trabalho apresentado no Seminários em Administração FEA-USP – IX SemeAd. In: SemeAd. Anais. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo 10 e 11 de Agosto de 2006. Disponível em [http://www.ead.fea.usp.br/semead/9semead/resultado\\_semead/trabalhosPDF/243.pdf](http://www.ead.fea.usp.br/semead/9semead/resultado_semead/trabalhosPDF/243.pdf)
- ARRETICHE, M. T. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, M. C. R.; CARVALHO, M. C. B. de (Org.). Tendências e perspectivas na avaliação de políticas sociais. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.
- BRASIL. Lei 11.340 (Maria da Penha), de 7 de agosto de 2006. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 8 ago. 2006.
- BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para Mulheres, 2004.
- BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Pacto Nacional de Enfrentamento a Violência contra a Mulher. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para Mulheres, 2007.
- CAMPOS, M.S.; TEIXEIRA, S.M. Gênero, família e proteção social: as desigualdades fomentadas pela política social. Revista Katálysis. Florianópolis, vol. 13, nº1, p. 20-28 jan./jun. 2010.
- CAREGNATO, R.C.A, MUTTI R. Pesquisa qualitativa: análise de discurso versus análise de conteúdo. Contexto Enfermagem, Florianópolis, vol. 15, nº 4, p. 670-684, out/dez 2006.
- CISNE, M; GURGEL, T. Feminismo, Estado e Políticas Públicas: desafios em tempos neoliberais para a autonomia das mulheres. SER Social, Brasília, vol. 10, nº22, p. 69-96, jan./jun. 2008.
- CORTES, S. M. V. LIMA, L. L. A contribuição da sociologia para a análise de políticas públicas. Lua Nova, São Paulo, v. 87, p. 33-62, 2012.
- D'OLIVEIRA, A. F. PL; SCHRAIBER. LB. Identificando possibilidades e limites do trabalho em rede para a redução da violência contra a mulher: estudo em três capitais brasileiras. Relatório de Pesquisa. São Paulo, 2006. Disponível em <http://www2.fm.usp.br/preventiva/guia1/rel%20mj%202005.pdf>
- DRAIBE, S. Estado de Bem-Estar, desenvolvimento econômico e cidadania: algumas lições da literatura contemporânea. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETICHE, Marta; MARQUES, Eduardo (org.). Políticas Públicas no Brasil. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2008.
- DUTRA, M. L; PRATES, P. L; NAKAMURA, E; VILLELA, W. V. A configuração da rede social de mulheres em situação de violência doméstica. Revista Ciência e Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, vol.18,nº5, maio2013.

- FILGUEIRAS, F. ARANHA, A.L.M. Controle da Corrupção e Burocracia da linha de Frente: Regras, Discricionariedade e Reformas no Brasil. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 54, nº 2, p. 349-387, 2011.
- GARZÓN, A. Familismo y Creencias Políticas. Revista Psicología Política, Valencia (Espanha), nº 17, 1998.
- HAM, C.; HILL, M. The policy process in the modern capitalist state. Londres, RU: Harvester Wheatsheaf, 1993.
- JORGE, I. V. M. A importância da Burocracia do “Nível de Rua” em processos de mudança organizacional: O caso do hospital municipal Infantil Menino Jesus. 2012. Trabalho de Conclusão de Curso (Mestrado)- Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas. 2012. Disponível em <http://hdl.handle.net/10438/10055>
- JUNQUEIRA, L. A. P. Articulações entre o serviço e os cidadãos. In: X Congresso Internacional del CLAD. 2005. Santiago. Anais. Santiago: Chile, p. 18 - 21 Out. 2005. Disponível em <http://siare.clad.org/fulltext/0052306.pdf>
- JUNQUEIRA, L.A. Descentralização e intersetorialidade: a construção de um modelo de gestão municipal. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 32, nº 2, p. 11-22, nov./dez. 1998.
- JUNQUEIRA, L.A.P; INOJOSA, R.M; KOMATSU, S. Descentralização e intersetorialidade na gestão pública municipal no Brasil: a experiência de Fortaleza. In: XI Concurso de Ensayos del CLAD. Anais. Caracas, Venezuela. 1997. Disponível em <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/UNPAN003743.pdf>
- KISS, L.; SCHRAIBER, L. B.; D'OLIVEIRA, A. F. Possibilidades de uma rede intersetorial de atendimento a mulheres em situação de violência. Interface- Comunicação, Saúde, Educação. Botucatu, v. 11, p. 485, 2007.
- LABONTE, R. A planning framework for community empowerment goals within health promotion. Health Policy Plan, v.15, n.3, p.255-262, 2000
- LIMA, L.L; D'ASCENZI, L. Implementação de Políticas Públicas: Perspectivas Analíticas. Revista Sociologia Política, Curitiba, vol. 21, nº 48, 2013.
- LIPSKY, M. Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services. Nova York, Russell Sage Foundation, 1980.
- LOPES, J. C. N. A relação entre Democracia e Burocracia nos escritos políticos de Max Weber. Revista Espaço Acadêmico, vol. 11, nº 126. Nov. 2011.
- LOTTA, G. S. Implementação de Políticas Públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos Burocratas de Nível de Rua no Programa Saúde da Família. 2010. 295f. Trabalho de Conclusão de Curso (Doutorado)- Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-20102010-120342/>.
- MARGARITES, G.C. Comunidades de Políticas, Sistemas de Crenças e Novas Políticas Públicas: O Caso FUMPROARTE. 2011. 54f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação)- Instituto de Filosofia, Ciências Sociais e História, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011. Disponível em <http://hdl.handle.net/10183/40400>

- MARIANO, S.A.; GALVÃO, E.F. Políticas Públicas e Perspectiva de Gênero: Uma Abordagem Feminista. Revista Feminismos, Volume 1, n<sup>o</sup>. 1, Jan. - Abr. 2013
- MARQUES, E. As Políticas Públicas na Ciência Política. In: MARQUES, E; FARIA, C. A. P. (org.). **A Política Pública como campo multidisciplinar**. Unesp: São Paulo. 2013.
- MARTINS, M.T.S.L. Apesar de....demos a volta por cima, um estudo sobre o empoderamento de mulheres idosas. Revista Ártemis. Vol. 4, n<sup>o</sup>13, jun.2006.
- MELLO, L. Familismo (Anti)Homossexual e Regulação da Cidadania no Brasil. Revista Estudos Feministas, Florianópolis, Vol. 14, n<sup>o</sup>2, maio-agosto, 2006.
- MINAYO, M. C. O desafio do Conhecimento- Pesquisa qualitativa em saúde. São Paulo: Ed. Vozes, 1999, 270 p.
- NOVELLINO, M.S.F. As Organizações Não- Governamentais (ONGs) Feministas Brasileiras. In: Encontro Nacional de Estudos Populacionais, 15, 2006. Caxambú. Anais. Caxambu. Disponível em: [http://www.mulheres.gov.br/mais-mulheres-no-poder/debates/sociedade-e-participacao-politica/as\\_organizacoes\\_nao\\_governa.pdf](http://www.mulheres.gov.br/mais-mulheres-no-poder/debates/sociedade-e-participacao-politica/as_organizacoes_nao_governa.pdf)
- OBSERVE - Observatório da Lei Maria da Penha. Condições para aplicação da Lei 11.340/2006 (Lei Maria da Penha) nas Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAMS) e nos Juizados de Violência Doméstica e Familiar nas capitais e no Distrito Federal. Relatório Final. Observe. 2010. Disponível em <http://www.observe.ufba.br/>
- PASINATO, W. Estudo de Caso Juizados Especiais de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher e a Rede de Serviços para Atendimento de Mulheres em Situação de Violência em Cuiabá, Mato Grosso. Relatório Final. São Paulo: Observe. 2009. Disponível em <http://www.observe.ufba.br/>
- OLIVEIRA, G. A. A Burocracia Weberiana e a Administração Federal Brasileira. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, vol. 04, n<sup>o</sup> 02, p. 47-74. Jul/dez. 1970.
- POUGY, L.G. Direitos Humanos, Democracia e Políticas Públicas com Recorte de Gênero. In: Fazendo Gênero, 9, 2010. Florianópolis. Anais. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2010.
- RAMOS, S. O papel das ONGs na construção de políticas de saúde: a Aids, a saúde da mulher e a saúde mental. Ciência e Saúde Coletiva, vol. 9, n<sup>o</sup> 4, p. 1067-1078, 2004.
- ROCHA, A.A.B.M. A importância da Implementação para a análise das Políticas Públicas. Revista Pensamento e Realidade, vol. 27, n<sup>o</sup> 1, 2012.
- RUA, M. G. Políticas Públicas. 1. ed. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina; CAPES: UAB, 2009.
- SCHRAIBER L.B ; D'OLIVEIRA AFPL ; HANADA H ; KISS LB . Assistência a mulheres em situação de violência: da trama de serviços à rede intersetorial. Athenea Digital, Vol. 12, n<sup>o</sup> 3, p. 237-254, nov.2012.
- SCOTT, J. Gênero: uma categoria útil de análise histórica. Revista Educação e Realidade, Porto Alegre, vol. 16, n<sup>o</sup> 2, p. 5-22, 1990.
- SOUZA, C. Políticas Públicas: Uma revisão da Literatura. Sociologias, Porto Alegre, vol. 08, n<sup>o</sup> 16, p. 20-45, jul/dez 2006.



## OBRAS CONSULTADAS

- ARRETCHE, M. T. S. Tendências no estudo sobre avaliação. RICO, E. M. (org.) Avaliação de Políticas Sociais: Uma Questão em Debate. São Paulo, Cortez. 1998.
- CORTES, G.R. Violência Doméstica: Centro de Referência da Mulher “Heleieth Saffioti”. Estudos de Sociologia, Araraquara, v.17, n.32, p.149-168, 2012.
- CORTES, S.V. Contribuições Teóricas e a Pesquisa Empírica da Sociologia às Políticas Públicas. Revista Brasileira de Sociologia, vol. 01, nº 1, jan/jun. 2013.
- COSTA, A. A.A. “O movimento feminista no Brasil: dinâmicas de uma intervenção política”. Revista Gênero, v. 5, n. 2, p. 9-35, 2005.
- FARAH, M. Gênero e políticas públicas. Revista Estudos Feministas. Florianópolis, vol.12, n.1 p. 47-71, 2004.
- GOIS, J. B. H. A (difícil) produção da intersetorialidade: comentários a partir de ações públicas para a juventude. Textos & Contextos, Porto Alegre, v. 12, n. 1, p. 128 - 141, jan./jun. 2013.
- GOMES, M.Q.C; TAVARES, M.S. Observe: Desafios para o monitoramento da aplicação da Lei Maria da Penha. In: Fazendo Gênero, 9, 2010. Florianópolis. Anais. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2010.
- GROSSI, P.K; TAVARES, F.A; OLIVEIRA, S.B. A rede de proteção à mulher em situação de violência doméstica: avanços e desafios. Athenea Digital, nº 14, p.267-280, 2008.
- JUNQUEIRA, L. A. P. Intersectorialidade, transectorialidade e redes sociais na saúde. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, vol. 34, nº 6, p.35-45, Nov./Dez. 2000.
- OLIVEIRA, A. Burocratas da linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, vol.46, nº6, Nov./Dec. 2012.
- PERDIGÃO, T. Burocratas no Nível de Rua: Uma análise interacionista sobre a atuação dos burocratas na linha de frente do Estado. In: X Jornadas de sociologia de la UBA. 2013. Buenos Aires. Anais. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales. Universidade de Buenos Aires.
- PEREIRA, A.P.C. Políticas Públicas: um caminho para a promoção dos direitos humanos das mulheres em situação de violência doméstica e familiar. Revista Jurídica. Curitiba, n. 22, n. 6, p. 167-188, 2009.
- PINTO, G. Mulheres no Brasil: esboço analítico de um plano de políticas públicas para mulheres. In: XIV Encontro Nacional de Estudos Populacionais. 2006. Caxambú.
- RIBEIRO, M. O feminismo em novas rotas e visões. Revista Estudos Feministas, Florianópolis, vol. 14, nº 3, p. 272, set-dez/2006.
- RIQUINHO, D.L; CORREIA, S.G. O papel dos profissionais de saúde em casos de violência doméstica: um relato de experiência. Revista Gaúcha Enfermagem, Porto Alegre, vol. 27, nº 2, p. 301-310, 2006.
- SCHRAIBER, L.B; OLIVEIRA, A.F.L.P. Violência contra mulheres: Interfaces com a Saúde. Interface- Comunicação, Saúde, Educação. Botucatu, v.3, n.5, ago, 1999.

- SILVEIRA, M.L. Políticas Públicas de Gênero: Impasses e Desafios para Fortalecer a Agenda Política na Perspectiva da Igualdade. In: Congresso Internacional de Cidades. 2003. São Paulo. Anais. São Paulo. Fundação Friedrich Ebert Stiftung.
- ZOCHE, D. A; OLIVEIRA, D. L. C; AZAMBUJA, M.P.R. Políticas de Atenção à Saúde da Mulher: Desafios e Realidades. Athenea Digital, vol.12, nº 3, p. 279-284, 2012.