

The logo for Enap (Escola Nacional de Administração Pública) consists of the word "Enap" in white, bold, sans-serif font, centered within a solid red rectangular background.

**Escola Nacional de Administração Pública**  
**Especialização em Gestão Pública com Ênfase em Governo Local**

**Fortalecimento da rede de proteção a mulher que sofre violência  
doméstica na RM do Cariri/CE.**

**Autora: Maria Vaneska Pinheiro dos  
Santos**

**Brasília – DF**  
**Outubro/2018**

# **Fortalecimento da rede de proteção a mulher que sofre violência doméstica na RM do Cariri/CE.**

2

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como parte dos requisitos para obtenção do grau de Especialista em Gestão Pública com ênfase em governo Local.

Aluno: Maria Vaneska Pinheiro dos Santos

Orientador (a): Prof. Dr. João Mendes da Rocha Neto

Brasília – DF

Outubro/2018

## Agradecimentos

Agradeço, primeiramente a Deus, que me concedeu a graça da vida e a inteligência necessária para ser capaz de construir esse trabalho.

Agradeço a meus pais que sempre incentivam meus sonhos e a buscar minhas conquistas, e que me impõe ir além das minhas expectativas.

Aos meus irmãos cada um a seu modo, que sempre estão torcendo por mim e que mesmo distantes instigam as minhas conquistas.

Aos profissionais que formam a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) que fizeram parte do meu processo de aprendizado e que sempre buscaram atender as demandas apresentadas e foram os melhores em cada um dos passos para construção dessa especialização.

Aos meus colegas de curso de Especialização em gestão e em especial aos de ênfase em gestão metropolitana que junto com nosso coordenador Alberto, tornaram esses dias imersos em estudos mais significativos e prazerosos.

Ao meu orientador João Mendes da Rocha Neto, que me ensinou muito mais que o processo de construção do meu TCC, mais a ser humilde e humano, coisas que só se aprende com um profissional que vai além de suas próprias conquistas e por este fator desejo levar essa amizade para a vida.

Aos profissionais que formam a rede de atenção e atendimento à mulher nos três municípios pesquisados: Juazeiro do Norte, Crato e Barbalha, em especial, as Delegacias das Mulheres dos três municípios; o Conselho da Mulher do Município de Barbalha; os Centros de Referência da Mulher de Juazeiro do Norte e do Crato; o Hospital Regional do Cariri; a Defensoria Pública de Juazeiro do Norte; o Juizado Especializado da Mulher, em Juazeiro do Norte; o Instituto Médico Legal (IML) do município de Juazeiro do Norte, que mesmo com suas agendas atribuladas, se mostraram disponíveis em participar da pesquisa, na fase de coleta de dados em campo, dedicando não só atenção como o desejo de ampliar e complementar o atendimento as vítimas de violência doméstica na RM do Cariri.

Enfim, agradeço a todas as pessoas que fizeram parte dessa parte decisiva na minha vida.

## **Fortalecimento da rede de proteção a mulher que sofre violência doméstica na RM do Cariri/CE.**

**Autora: Maria Vaneska Pinheiro dos Santos**

**Instituição: Secretaria de Desenvolvimento Social e Trabalho (SEDEST)**

### **Resumo**

Dentro do contexto brasileiro o patriarcalismo faz parte do seu passado recente o que é evidenciado pela postura machista apresentadas na mídia cotidianamente reforçando ainda mais a imagem da mulher de forma distorcida, ou seja, como submissas aos homens, o que tornou aval por anos para atitudes de poder do homem sobre a mulher e conseqüentemente pano de fundo para ações de cunho violento contra as mesmas. Devido a essas atitudes e a esses pensamentos, as mulheres mesmo lutando por espaços acabam por despercebidas e desrespeitadas na busca por melhores condições de trabalho; salários e representação na sociedade. Partindo da premissa que devemos desconstruir tal fato, que podemos entender que ações são necessárias nessa perspectiva. Para tanto que colocamos em pauta a região Metropolitana do Cariri, esta que se localiza no Ceará. O mesmo estado que se encontra como o terceiro lugar do Nordeste com casos de violência contra a mulher. Que o machismo até hoje atua nas vestimentas nas falas e na postura da mulher enquanto propriedade do companheiro o que estimula a atitude de cobrança de tal propriedade. O enfoque do nosso trabalho é justamente construir dados para compreender os fatores determinantes para essa violência de gênero. Essa fragilidade das ações de proteção voltadas às mulheres, onde, quando e como, esses fatores de ausência dos setores responsáveis pela proteção de mulheres vítimas de violência, estão defasados ou insuficientes e dessa forma evidenciar onde acontece a lacuna para que seja pensada a implementação de políticas públicas que visem o fortalecimento da rede metropolitana de proteção às mulheres vítimas de violência.

**Palavras chave:** Violência de gênero; Implementação de políticas públicas; transversalidade.

## Sumário

1. Diagnóstico. 6
    - 1.1. Definição do problema. 6
    - 1.2. Contexto/justificativa do problema. 7
    - 1.3. Metodologia de coleta de dados. 8
    - 1.4. Localização do Plano de Intervenção. 9
    - 1.5. Público-Alvo. 9
    - 1.6. Valor previsto. 9
    - 1.7. Duração. 9
    - 1.8. Instituição/unidade funcional gestora e idealizadora. 9
  2. Objetivos. 10
  3. Marco Técnico e Teórico. 11
  4. Escopo. 29
    - 4.1. Estrutura Analítica. 29
    - 4.2. Não escopo. 30
    - 4.3. Levantamento de restrições. 30
    - 4.4. Premissas. 31
    - 4.5. Riscos. 32
    - 4.6. Estrutura de gestão e principais atores envolvidos. 33
    - 4.7. Quadro de Trabalho/equipe. 35
  5. Cronograma. 36
- Considerações finais. 37
- Referências bibliográficas. 38
- Apêndice. 39

## 1. Diagnóstico

### 1.1. Definição do problema

Entendendo a necessidade de melhor atender às mulheres vítimas de violência doméstica na Região Metropolitana do Cariri<sup>1</sup> que percebemos a fragilidade de informações entre as instituições que constituem a rede. Essas vítimas que as pesquisas não conseguem captar, são aquelas que convivem cotidianamente com o agressor, que por medo de represálias, como da sociedade que estimula uma cultura de tolerância, com a finalidade de manter os laços matrimoniais para serem respeitadas. São contextos e falas que permeiam o imaginário feminino que em pleno século XXI, são obrigadas a estar dentro do perfil construído nos primórdios da sociedade patriarcal e machista, mesmo em meio a tantas mudanças.

Em face de situações como essas que se impõe a necessidade de conhecer as ações para a proteção e atenção a essas mulheres, bem como se estão acontecendo ou não de forma efetiva. É preciso que bases de dados consistentes sejam produzidas para que se identifique a magnitude e as dimensões do problema, seja aquelas que perderam suas vidas, seja aquelas que mediante ameaças ainda perpetuam a relação com o agressor, ou mesmo as que mesmo sobreviventes guardam algum tipo de mutilação física e/ou emocional. É com base nessas situações que propomos o fortalecimento da rede metropolitana de proteção à mulher vítima de violência no Cariri cearense, que se apresenta ainda incipiente, ou mesmo incompleta por ausência de alguns equipamentos público necessários.

Para podermos promover a efetivação de políticas públicas eficazes para essas pessoas que se encontram vulnerabilizadas e/ou expostas a situações de violência doméstica cotidianamente.

Um dos obstáculos para conhecer a magnitude do problema está na fragilidade e mesmo indisponibilidade de dados sobre as mulheres que sofreram algum tipo de violência seja ela, psicológica, sexual, econômica, entre outras ainda pouco visibilizadas.

---

<sup>1</sup> Instituída pela Lei Complementar nº 78, de 26 de junho de 2009, integrada pelos seguintes municípios: Barbalha, Caririçu, Crato, Farias Brito, Jardim, Juazeiro do Norte, Missão Velha, Nova Olinda e Santana do Cariri.

Partindo desse contexto, e escutando as instituições diretamente envolvidas, que se pretende construir a proposta de fortalecimento e aperfeiçoamento da rede protetiva as mulheres vítimas de violência doméstica na Região Metropolitana do Cariri, enfatizando os três maiores municípios que a integram: Juazeiro do Norte; Barbalha e Crato.

## 1.2. Contexto/justificativa do problema

Para que seja entendida a importância de um Plano de Intervenção com esse teor, é relevante refletir sobre um alerta feito no Atlas da Violência de 2018, elaborado pelo Instituto de Economia Aplicada (IPEA) que alerta para o papel das informações de qualidade como forma para atuar preventivamente no fenômeno:

Algumas considerações sobre as estimativas de feminicídio a partir dos dados da saúde. A base de dados do Sistema de Informações sobre Mortalidade não fornece informação sobre feminicídio, portanto não é possível identificar a parcela que corresponde a vítimas desse tipo específico de crime. No entanto, a mulher que se torna uma vítima fatal muitas vezes já foi vítima de uma série de outras violências de gênero, por exemplo: violência psicológica, patrimonial, física ou sexual. Ou seja, muitas mortes poderiam ser evitadas, impedindo o desfecho fatal, caso as mulheres tivessem tido opções concretas e apoio para conseguir sair de um ciclo de violência. (IPEA, 2018, p. 51)

Isso impõe uma questão: Como podemos retratar a violência contra as mulheres, em face da ausência de informações que respaldem iniciativas do poder público e da sociedade civil, considerando que sequer existe o acompanhamento desse ciclo?

A importância da aplicação desse Plano de Intervenção está na constituição de uma base de dados que possibilite o fortalecimento e melhor distribuição dos equipamentos da rede de proteção às mulheres vitimizadas pela violência doméstica na Região Metropolitana do Cariri.

As ações voltadas para o combate a violência doméstica têm mostrado alguma fragilidade em face da fragmentação e de uma forte atuação municipalizada, que não tem se mostrado coordenada para a troca de informações, o que acaba por se refletir na capacidade de resposta da rede protetiva.

Conhecer as informações acerca dos equipamentos de cada um dos municípios sobre de que forma trabalham o atendimento da mulher vítima de

violência doméstica e como são construídos os dados em seu contexto para o acompanhamento dos casos, sendo desta forma relevantes para a compreensão da realidade específica a ser trabalhada pelo Plano de Intervenção.

A proposta do Plano de Intervenção parte das diferentes visões, interesses, expectativas, potenciais e limitações, seja na coprodução de políticas públicas, seja na formação de uma rede que envolva não só as instituições governamentais, mas, sobretudo, as mulheres vitimizadas e organizações da sociedade civil, traduzindo-se em um espaço de debates e reflexões, sem deixar de considerar a importância de articular as iniciativas voltadas a proteção e combate à violência doméstica.

### 1.3. Metodologia de coleta de dados

Trata-se de uma pesquisa exploratória e qualitativa, alicerçada em:

- Revisão Bibliográfica, utilizando-se de artigos e livros de diversos campos do conhecimento que se mostram relevante ao entendimento do problema estudado;
- Levantamento documental, junto a órgãos governamentais, da esfera federal, estadual e municipal, que atuem direta ou indiretamente na questão. Serão consultados relatórios, estudos institucionais, leis e bases de dados disponíveis que facilitam a compreensão da questão;
- Serão realizadas visitas para realização de entrevistas, baseadas no roteiro (Apêndice A), nas instituições envolvidas no tema: a) Delegacias (especializadas ou não); b) Defensoria Pública; c) Poder Judiciário (varas especializadas ou não); d) Instituto Médico Legal; e) Centro de Referência de Atendimento às Mulheres em Situação de Violência; f) Conselho Regional da Mulher; g) Centro de Referência de Assistência Social; e h) Centro de Referência Especializado de Assistência Social. Deve ser destacado que, embora a RM do Cariri conte com 9 (nove municípios) a escolha pela aplicação recaiu sobre as maiores cidades: Barbalha, Crato e Juazeiro do Norte, com populações de 60.155; 131.372 e 271.926 habitantes, respectivamente, segundo estimativas do IBGE para 2018;
- De posse das informações passar-se á a fase das propostas para o Plano de Intervenção, sinalizando aspectos relevantes detalhados na secção que trata do Escopo;



- Por fim, deseja-se que as ações propostas no Plano de Intervenção sejam formalizadas, tanto em um arranjo reticular, como em metodologias de cooperação para ações e produção de informações. Portanto, ao final deste documento, se apresenta um cronograma de implantação com as distintas fases.

#### 1.4. Localização do Plano de Intervenção

As ações do Plano de Intervenção se dão em estrutura reticular, em caráter de projeto-piloto, inicialmente sob a coordenação da Secretaria de Desenvolvimento Social e Trabalho (SEDEST) do município de Juazeiro do Norte/CE. No entanto, sugere-se que esse papel de coordenador seja rotativo entre as instituições que integram o arranjo, em uma sistemática de funcionamento colegiada e de equilíbrio entre os participantes.

#### 1.5. Público-Alvo

O Público alvo deste Plano de Intervenção são as instituições diretamente envolvidas no arranjo de proteção e combate à violência doméstica, sem prejuízo que outras organizações públicas e da sociedade civil tomem parte no futuro. Mas o maior beneficiado dessa proposta são as mulheres da RMC vitimizadas pela violência doméstica, bem como seus ciclos familiares e de amizades que são diretamente afetados pelos episódios.

#### 1.6. Valor previsto

Não há estimativa de custos imediatos na implantação do arranjo em rede, o que não impede que no futuro as ações conjuntas possam implicar em gastos, mas que podem ser objeto de remanejamentos dos órgãos envolvidos, evitando impactos orçamentários e ampliação de gastos.

#### 1.7. Duração

O projeto tem previsão de duração de aproximadamente 12 meses. Ressalte-se que os fundamentos da proposta são apresentados no presente Plano de Intervenção e, portanto, as etapas subsequentes seriam aquelas voltadas para a institucionalização da rede protetiva as mulheres vitimizadas pela violência na RM do Cariri/CE. O detalhamento dessas fases futuras encontra-se no cronograma apresentado ao final deste Plano de Intervenção.

#### 1.8. Instituição/unidade funcional gestora e idealizadora.

## **2 – Objetivos**

A pretensão do Plano de Intervenção não é mensurar o fenômeno da violência doméstica na RM do Cariri/CE, considerando que essa é uma das fragilidades – dados/informações precisas. Nesse sentido a proposta recai sobre objetivos que possibilitam superar aspectos que se constituem em obstáculos ao efetivo enfrentamento do problema.

### **2.1 - Objetivo Geral:**

Identificar os fatores da fragilidade da rede metropolitana de proteção à mulher vítima de violência doméstica, e as causas da ausência de dados para mudanças dessa situação.

### **2.2 - Objetivos Específicos:**

- Mapear os equipamentos voltados a proteção e combate à violência doméstica localizados na Região Metropolitana do Cariri/CE;
- Identificar a situação do fenômeno da violência contra a mulher Região Metropolitana do Cariri/CE; e
- Propor desenho de integração da rede protetiva de violência doméstica na Região Metropolitana do Cariri/CE e o fortalecimento da coprodução de ações e informações para o enfrentamento do problema.

### **3. Marco Técnico e Teórico**

#### **A trajetória da mulher na sociedade brasileira: a sociedade do patriarcado e do machismo.**

Discorrer sobre os passos que as mulheres tiveram em nossa sociedade até o presente momento é descrever períodos de luta e de posições sociais subalternas, visto que no Brasil assim como outras sociedades, existem questões históricas que relegam as mulheres a uma posição secundária.

Isso denota um processo de negação da cidadania, tanto que a participação das mulheres na vida política do país ainda é incipiente, assim como seu papel no núcleo familiar era de subordinação, considerando que as decisões ficavam a cargo dos homens, o que constituiu uma sociedade patriarcal. Até os clássicos da literatura nacional reforçaram essa subserviência e a demarcação da posição feminina na sociedade.

Essa estrutura social forjou uma cultura marcada pelo machismo e pela naturalização dessa posição subalterna das mulheres, pouco permeável a igualdade de direitos e condições. O desejo de mudança sempre ficou isolado a algumas figuras emblemáticas que se levantaram contra o status quo, embora a maioria das mulheres continuasse cerceada.

Qualquer manifestação de mudança esbarrava em uma matriz sociocultural marcada pelo patriarcado e, conseqüentemente pelo machismo. Esse era o tom da vida social que veio desde o período colonial e ainda persiste em pleno século XXI, seja em alguns lugares do país, seja pela manifestação de atitudes que a todo o momento negam essa igualdade. Havia, portanto traços de autoritarismo que se associavam ao patrimonialismo, como pontua Sennett (1993) destacar que no patriarcado os lugares são assegurados pelos laços e nele não existe espaço para o discurso da igualdade.

Isso reforçou a compreensão, equivocada, da mulher como “propriedade” de seus pais e maridos e teve reflexos tão profundos em nossa sociedade ao ponto de existirem pessoas que em pleno século XXI, concordem com a falta de participação feminina nos espaços políticos e nas decisões importantes do país.

Nesse sentido, se desenha um quadro na contemporaneidade, marcado pela desigualdade e pelo desrespeito às lutas e a ambição por conquistas, reforçando uma perspectiva de relações de controle e coerção, quando não de episódios de violência.

A cada nova conquista da mulher no século XXI, a percepção de que uma guerra se travou para assegurar ideais e espaços sociais inimagináveis para as mulheres. Em contrapartida essas lutas se dão em um quadro ainda marcado pelo machismo que as associa a “masculinização” das mulheres, como se só o homem tivesse o poder e o direito de determinar seu futuro e almejar mudanças.

Mesmo com as conquistas, grande parte das mulheres ainda mantém um papel histórico que a associa aos cuidados domésticos e a maior carga de responsabilidade para com os filhos, tornando-a um ser multifuncional. No entanto, a proteção do marido e o matrimônio como uma trincheira já ficaram no passado. Essa nova mulher incorpora mais atribuições, pela sua participação no mercado de trabalho; mas ainda persiste a desigualdade e o não reconhecimento, considerando a quantidade de estudos que demonstram que evidenciam o exercício de funções iguais com remunerações diferenciadas em relação aos homens.

Ainda pesa contra a mulher uma enorme “culpa”, que se reforça pela reprovação coletiva/social de delegar atividades “de sua casa” ou parte das tarefas de “educar seus filhos a terceiros”, ou mesmo quando assume a inexistência de interesse em ter filhos e/ou casar nos moldes tradicionais. Assim, as mulheres vivem em um constante fio da navalha entre o desejo de avançar nas suas conquistas e mantê-las e a crítica social que lhes é feita velada e até explicitamente.

Uma faceta da atualidade são ações coletivas disseminadas pelo país em que os atores centrais são mulheres, as quais verbalizam desejo de mudança, perseguindo-os e alcançando-os. Evidentemente que séculos de patriarcado

deixarão vestígios, seja nas falas em que se percebe o desejo de manutenção das estruturas históricas, seja pela falta de consciência e, conseqüentemente, de compreensão dessas lutas e conquistas.

O processo histórico demonstra que ocorreram mudanças importantes para a colocação da mulher no mercado de trabalho, na política já que até pouco tempo tínhamos uma mulher como presidente do país. Além disso, iniciativas de demarcação em busca de maior respeito pelo corpo feminino e pela integridade da mulher têm ganhado as ruas do país e deixado evidente que boa parte da sociedade brasileira já não admite mais essa cultura de propriedade.

Cada nova bandeira hasteada em espaços ocupados exclusivamente por homens é mais uma conquista, e na continuidade da luta que se constituirá a igualdade de gênero, inclusive modificando a naturalização da propriedade e da violência contra a mulher.

### **A cultura de propriedade e da naturalização da violência contra a mulher**

O processo histórico que forjou a imagem das mulheres marcadas pela subserviência ao homem, a quem caberia um papel de tutor, reforçaram uma construção social de alienação e acabaram por naturalizar a cultura de propriedade. Sob tal aspecto Touraine (2005) destaca que na sociedade ocidental a mulher esteve ausente do polo dirigente.

Por anos essa impressão sobre as mulheres se tornou corriqueira, levando-as a uma cidadania secundária, pois seu único papel na sociedade era ser dona de casa e mãe. As instituições do Estado e os princípios religiosos contribuía para essa posição social, que retirava da mulher inclusive o seu livre arbítrio, o que resultou em uma sociedade que aceitava a violência contra a mulher, fundamentadas em justificativas culturais, morais, éticas e legais. Touraine considera que: “[...] a cultura do passado é a de uma oposição fortemente hierarquizada entre homens e mulheres” (2005, p. 213).

Por anos essa construção de propriedade, em que familiares e vizinhos se tornavam cúmplices e silenciavam diante dos episódios de violência contra a mulher, transferindo-a, muitas vezes a culpa, isentando os homens de tais atos.

Para além dos círculos mais imediatos, a sociedade patriarcal, fundada no machismo, impedia a ruptura dos laços matrimoniais, levando as mulheres à

manutenção de casamentos marcados pelo medo e pela repetição dos episódios violentos no ambiente doméstico.

A situação econômica da mulher por longos períodos também foi fator determinante para a mesma vivenciar cotidianamente a violência e a opressão no ambiente doméstico, em face de sua dependência material. Mesmo para as mulheres que optavam pela ruptura dos laços matrimoniais a sociedade e mesmo as famílias sempre se mostraram hostis, na aceitação da condição de “mulher separada”, transferindo para ela o ônus social e econômico da vida sem marido.

A manutenção e relações matrimoniais desgastadas resultaram muitas vezes em episódios de violência crescente que culminam no homicídio da mulher. Quando a decisão era pela ruptura formal dos laços matrimoniais, o aparato institucional muitas vezes induzia a um processo de remediação, quase sempre em desfavor da mulher, que continuava a sofrer no ambiente doméstico.

O aparato institucional, caracterizado pelo patriarcalismo e pelo machismo, constituiu um ambiente de aprisionamento da mulher na sociedade, em que comportamentos “recriminatórios”, a exemplo do adultério, punido na forma da lei, como estabelecido no Código Criminal de 1830. Já em pleno século XX, o Código Civil de 1916, determinou que para trabalhar a mulher deveria ter autorização do marido, com o objetivo de proteger a família.

A legislação que tratava do assunto era uma expressão da sociedade naquele momento histórico e, portanto, assegurava ao homem o papel de provedor e a mulher um espaço secundário, o que se traduzia em lei que pouco coibiam o comportamento violento no ambiente doméstico e criavam obstáculos as mulheres no acesso aos seus direitos, inclusive dificultando o acesso as instituições do Estado.

Por décadas a primeira pergunta que uma autoridade policial fazia ao ter uma mulher vítima de violência a sua frente era: “isso foi um desentendimento bobo!”; e até as audiências de separação se iniciavam com um jargão: “existe certeza quanto a essa decisão?”, quase sempre feitas às mulheres.

A naturalização dessa compreensão de propriedade foi por anos fator determinante para atitudes de violência contra a mulher no ambiente doméstico,

visto que o homem compreendia sua esposa como uma posse, permitindo-lhe agir como tal a qualquer sinal de “subversão” do estado de coisas.

Dessa forma os casos de violência por anos foram se tornando tão comuns que os noticiários descreviam as mortes e ficava a cargo o espectador avaliar as razões do fato. As exceções ficavam pela comoção social quando tais episódios atingiam figuras públicas, como foi com Ângela Diniz ou com a jornalista Sandra Gomide.

Embora casos midiáticos estejam se tornando comuns, considerando que a violência doméstica permeia todas as classes sociais, são as mulheres de menor poder aquisitivo que acabam sendo notícia nos jornais, em face de uma conjunção de fatores, que vão dos culturais, aos econômicos, passando pelos sociais.

Na atualidade os episódios estão saindo do ambiente familiar e ganhando a mídia, demonstrando que o assunto não é mais só de âmbito privado, já que a violência contra as mulheres vem mostrando uma trajetória de crescimento, manifestada pela dispersão geográfica e social, o que se comprova pelas estatísticas.

Com tantos casos ganhando visibilidade, um deles foi determinante para avanços no enfrentamento ao problema. A biofarmacêutica cearense, Maria da Penha Fernandes, sobreviveu a duas tentativas de homicídio por parte do ex-marido, não sem que os tiros lhes retirassem os movimentos, tornando-a paraplégica. Isso levou Maria da Penha a se engajar na luta pelos direitos da mulher e na busca pela punição dos culpados.

Dessa forma, o processo legislativo que se mostrou acelerado, quando se toma o padrão de tramitação de uma lei no Congresso Nacional, resultou na Lei nº 11.340/2006, que recebeu o nome de “Lei Maria da Penha”, em homenagem a cearense.

O novo marco legal modificou substantivamente não só o caráter da violência doméstica, como também induziu um conjunto de instituições a trabalharem de forma articulada para o enfrentamento do problema. Muda inclusive a dimensão do crime, que antes podia ser extinto de acordo com a vontade da vítima, a qual muitas vezes era induzida pelo ambiente familiar e por

amigos a uma reconciliação, levando a retirada da formalização do episódio de violência. Agora, uma vez dado conhecimento formal as autoridades do Estado, compete a este conduzir todo o processo no âmbito criminal, ou seja, aquilo que ocorre na vida privada, quando se trata de violência contra a mulher, adquire caráter público, após a entrada em vigor da nova lei.

Outro avanço trazido pela nova legislação é o arranjo de proteção às vítimas, considerando que até então inexistia uma rede de amparo e defesa das mulheres vitimizadas, deixando que as soluções recaíssem sobre as próprias mulheres.

### **O arcabouço legal e institucional de proteção às mulheres vitimizadas**

A Lei Maria da Penha em seu artigo 8º dispõe:

A política que visa coibir a violência doméstica e familiar, far-se-á por um conjunto articulado de ações da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios (...) tendo por diretrizes: I - a integração operacional do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública com as áreas de segurança pública, assistência social, saúde, educação, trabalho e habitação [...].

Percebe-se assim que a rede não deve se limitar ao episódio da violência, ela deve ser ampla e, em alguns casos fazer o acompanhamento das vítimas por longo período de tempo, oferecendo-lhes condições para restabelecer-se dignamente. Ou seja, baseia-se no conceito de transversalização da questão de gênero nas políticas públicas, que seria:

[...] os governos e os outros atores devem promover uma política ativa e visível com vistas a integrar uma preocupação pela igualdade entre os sexos em todas as políticas e em todos os programas (...) analisando as consequências que delas resultam para as mulheres [...] (BRASIL/SECRETARIA ESPECIAL DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES, 2009, p. 13).

A transversalidade não se dá somente nos mesmos níveis de governo (horizontalmente), mas também deve operar verticalmente integrando a União os estados e municípios, em uma relação vertical, mas de respeito às competências constitucionais e cooperação federativa.



. A Lei Maria da Penha criou-se vários mecanismos de assistência e proteção, que não estão limitados ao poder executivo, nem tampouco ao governo federal. Trata-se de uma estrutura reticular que envolve o poder judiciário, o ministério público, além de unidades do executivo estadual e municipal que devem adotar uma abordagem ampliada do problema.

Para tanto, basta que se observe o disposto na Lei Maria da Penha que no seu primeiro parágrafo, no artigo 3º, determina: “[...] o poder público desenvolverá políticas para assegurar os direitos humanos das mulheres”. Isso se complementa e é detalhado no seu artigo 55 que dispõe:

A União, o Distrito Federal, os estados e os municípios, poderão criar e promover no limite das suas respectivas competências: I – centros de atendimento integrais e multidisciplinares para mulheres e respectivos dependentes em situação de violência doméstica e familiar; II – casas abrigos para mulheres e respectivos dependentes menores em situação de violência doméstica e familiar; III – delegacias e núcleos de defensoria pública.

Entre as instituições que integram essa rede protetiva pode se mencionar inicialmente as Delegacias Especializadas no Atendimento à Mulher (DEAM's), que são unidades da Polícia Civil dos estados e são responsáveis pela prevenção, apuração, investigação e enquadramento legal dos episódios de violência doméstica. Nessas unidades, é possível registrar boletim de ocorrência e solicitar medidas de proteção de urgência. Elas se constituem na “porta de entrada” da rede.

Outra instituição relevante no âmbito da rede central são os Juizados especializados, que integram o poder judiciário e possuem competência cível e criminal para julgar e sentenciar os agressores.

A partir de 2011 foram criadas as Coordenadorias de Violência contra a Mulher, por resolução do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), como forma de melhorar a prestação jurisdicional as mulheres e famílias acometidas pelo fenômeno da violência doméstica, modificando o papel da justiça, de forma paradigmática.

Outras unidades integram essa rede, a exemplo das Casas-Abrigo que oferecem local protegido e atendimento integral (psicossocial e jurídico) a

mulheres em situação de violência doméstica (acompanhadas ou não de filhos) sob risco de morte. Elas podem permanecer nos abrigos de 90 a 180 dias e tendo também casa da Mulher Brasileira que integra, no mesmo espaço, serviços especializados para os mais diversos tipos de violência contra as mulheres entre estes acolhimento e triagem; apoio psicossocial; promoção de autonomia econômica; cuidado das crianças; alojamento de passagem e apoio para locomoção.

No caso da mulher que busca atendimento jurídico, os Centros de Referência de Atendimento à Mulher, além do acolhimento, acompanhamento psicológico e social e prestam orientação jurídica às mulheres em situação de violência e as encaminha para os órgãos da Defensoria Pública, quando hipossuficiente.

Por fim, vale mencionar os serviços de Saúde Especializados para o Atendimento dos Casos de Violência Contra a Mulher, que contam com equipes multidisciplinares (psicólogos, assistentes sociais, enfermeiros e médicos) capacitadas para atender as vítimas.

De forma geral, com raras exceções, os municípios brasileiros possuem baixa capacidade institucional, faltando-lhes recursos técnicos e financeiros para alavancar algumas políticas. Em muitos casos essas municipalidades sobrevivem de transferências constitucionais obrigatórias e apresentam-se deficientes para fazer o enfrentamento de todas as atribuições que lhe são cometidas, muitos sequer conhecem o desenho e as formas de implementação.

A Pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros – MUNIC, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) sinalizou para a gravidade do problema em diversas áreas, pois realiza um levantamento das estruturas governamentais dos municípios brasileiros; mas no combate a violência doméstica tal aspecto adquire contornos dramáticos em face da distribuição desigual e da rarefação de equipamentos pelo território nacional.

O estudo evidenciou que apenas 18,7% possuem algum tipo de estrutura de assistência voltada para a proteção contra a violência e promoção de ações destinadas a mulheres em situação de vulnerabilidade doméstica, ou seja, apenas 1.043 de um universo superior a 5.560 municípios, denotando uma rede bastante

enfraquecida do ponto da nacionalização da política. Quando se verifica essa distribuição pelo porte dos municípios, verifica-se que a rede está presente predominantemente no Sudeste e nas cidades com população superior a 500 mil habitantes, chegando a 90% dessas municipalidades.

Adicionalmente, a distribuição dos equipamentos de proteção também é lenta na sua evolução, desde o início da vigência da Lei Maria da Penha, apenas 594, ou 10,7% dos municípios brasileiros possuem conselhos para tratar do tema; e somente 6,5% das cidades possuem, órgãos do poder executivo, sendo que em sua maior parte 64% essas competências estão incorporadas em outras unidades que não tratam do assunto exclusivamente. Segundo a MUNIC, o quantitativo de municípios que possuem algum instrumento de planejamento exclusivo voltado para o tema se resume a 3,5% do total de cidades do país. Dessa forma, pode-se concluir que a nacionalização da política de combate a violência doméstica é parcial, frágil e sua institucionalização ainda é incipiente, quando comparada a outras políticas sociais, que operam de forma sistêmica.

Aqui não se parte do pressuposto que esse ou aquele lugar possui maior incidência, mas que o fenômeno da violência doméstica está presente em todo território nacional. Portanto, ao se verificar essa distribuição desequilibrada pode-se afirmar que persiste um padrão de concentração naquelas áreas onde a população possui maior nível de educação e, conseqüentemente apresentam maior capacidade de organizar suas demandas. Por outro lado, nas pequenas cidades e em algumas macrorregiões mais pobres, onde já existem deficiências de toda natureza, a situação tende a se agravar pela ausência da rede protetiva.

### **A perspectiva transversal do problema: um esforço necessário**

Além dessa baixa presença do sistema de proteção, há uma incapacidade de articulação entre distintos organismos do governo federal, o que se configura em outro componente de grande importância, agravado pelas assimetrias existentes entre os entes federados, sejam eles estados ou municípios.

Mesmo nas cidades onde essa rede de proteção se faz presente, nem sempre estão asseguradas as condições adequadas de atendimento, nem tampouco se verifica que os indicadores de violência tenham diminuído em face da presença da rede protetiva. O estudo realizado pelo IBGE mostrou que ainda

persistem a escassez e descontinuidade na oferta de serviços em face de problemas orçamentários e de recursos humanos preparados, além da baixa capacidade de articulação vertical e horizontal. Esse conjunto de fatores por tornar a Lei e as políticas “Letra Morta”, uma vez que existem, mas não possuem capacidade de combater aquilo que se propõem.

Assim, o enfrentamento do problema merece uma abordagem transversal que inclua diversas agências governamentais, de forma que seu enfrentamento se dê numa perspectiva integradora e possibilite, de fato, ao seu público alvo, mulheres que sofrem violência, retomar suas vidas com dignidade. Tal entendimento é corroborado pelo I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres entende como Universalidade das políticas, que segundo o documento:

[...] devem ser cumpridas na sua integralidade e garantir o acesso aos direitos sociais, políticos, econômicos, culturais e ambientais para todas as mulheres. O princípio da universalidade deve ser traduzido em políticas permanentes nas três esferas governamentais, caracterizadas pela indivisibilidade, integralidade e intersectorialidade dos direitos, e combinadas às políticas públicas de ações afirmativas, percebidas como transição necessária em busca da efetiva igualdade e equidade de gênero [...] (BRASIL/SECRETARIA ESPECIAL DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES, 2009, p. 13).

Essa integração de políticas públicas e a importância da transversalidade do tema, apesar de nobre, só ocorre teoricamente. Pois não há sequer dados que evidenciem ações integradas nas dimensões sinalizadas pela legislação, embora seja sabido que uma mulher envolvida em episódios de violência necessita desse aparato, imediatamente, e até outras iniciativas governamentais são importantes para lhe assistir. Quando essas ações acontecem, são exceções, e não a regra, contrariando claramente aquilo que dispõe a legislação que determina a implantação dessa rede de forma indiscriminada.

Percebe-se que o problema é complexo e seu combate deve ser sistêmico, não só entre as diferentes áreas temáticas elencadas no dispositivo legal, mas também entre os diferentes níveis de governo, além é claro da participação ativa da sociedade civil, sobretudo daquelas organizações que são afetadas ao problema. Os documentos oficiais avançam ao reconhecerem os obstáculos a esse enfrentamento, conforme mostra o trecho seguinte:

Tais desafios estão relacionados, entre outros: a) às dificuldades de inserção de um novo tema na agenda política nacional, especialmente de um tema polêmico e delicado como é o que aqui se trata; b) às restrições impostas pela cultura organizacional da administração pública brasileira, que dificulta a concretização dos princípios da transversalidade e da interseccionalidade; c) aos limites impostos pelo pacto federativo brasileiro que estabelecem responsabilidades e atribuições específicas a cada ente da federação, retirando da gestão direta do governo federal temas importantes para a questão de gênero; d) à heterogeneidade das diferentes políticas cobertas pelo PNPM, tanto no que se refere ao nível de descentralização, quanto à existência de sistemas, leis orgânicas e fundos; e) aos recursos escassos e à constante disputa no campo político por maior legitimidade que se traduza em maior orçamento, mais recursos humanos, etc; f) às disparidades regionais e à dimensão do país, que faz com que o público-alvo das ações do Plano alcance mais de 97 milhões de brasileiras; g) à pouca produção de informações em áreas estratégicas, como sobre a violência. (BRASIL/SECRETARIA ESPECIAL DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES, 2009, p. 13).

Para além do que está posto como desafios nos documentos oficiais existem aspectos estruturais que ainda carecem de um enfrentamento que muitas vezes não pode ser alcançado se o debate não se ampliar e nesse sentido Maria da Glória Ghon destaca que: “Ao tratar o gênero como simples relação numérica, sem questionar as estruturas de dominação vigentes e a cultura política dominante, a mulher reduz-se a um atributo da natureza, um ser genético [...]” (GOHN, 2009, p. 152)

Diante do exposto constata-se, portanto, que há algumas lacunas importantes a serem discutidas em cada um dos grandes eixos. Os números evidenciam uma distribuição desigual no território brasileiro, que certamente espelha a realidade encontrada nos estados. Dessa forma, a fragilidade da rede institucional que assiste as mulheres vítimas de violência é uma realidade. Tal afirmação é corroborada pela pesquisa empírica, feita junto aos principais atores que integram a rede protetiva na RM do Cariri, e alicerça os argumentos para elaboração desse Plano de Intervenção e que serão analisados na seção subsequente.

A fase de campo do Plano de Intervenção que integra o debate técnico teórico se mostrou central para comprovar que o problema que hipotetizou a proposta se traduz na realidade das instituições envolvidas. Os resultados das entrevistas realizadas junto às instituições estão abaixo, devidamente analisados. Para preservar o anonimato dos informantes todos foram denominados como “interlocutores”. Ressalte-se ainda que as instituições foram identificadas na metodologia, mas que para resguardar o anonimato não foi feito nenhum tipo de associação, portanto todos são tratados da mesma forma.

Quando indagados sobre a existência de aparato legal que permita a operacionalização conjunta das instituições na proteção e combate a violência contra a mulher, as respostas se mostraram contraditórias. Alguns interlocutores informaram que não existe tal amparo legal, de forma taxativa; e outros responderam que afirmativamente, mas foram poucos os que mencionaram a legislação e os instrumentos que orientam a política para as mulheres. Um dos interlocutores chegou a destacar o fato de que os órgãos atuam por demanda e o fazem isoladamente. Outro interlocutor chegou a mencionar que desconhece, mas que, se acaso existir, deve haver uma ampla divulgação para a sociedade, considerando a escalada crescente de violência na RM do Cariri. Um dos interlocutores chegou a dizer que as atribuições legais de cada órgão, dificultam a resolução do problema e são as usuárias da rede que acabam por cobrar uma atuação conjunta, de forma a ver suas demandas atendidas, considerando que a atuação do poder público no que se refere ao combate e proteção das vítimas possuem fases distintas, mas não isoladas. Isso já denota, de partida, um desconhecimento inicial quanto aos dispositivos que orientam o estabelecimento da rede protetiva e o lugar que cada um dos órgãos possui nesse arranjo, bem como de reconhecer estratégias para assegurar maior celeridade na resolução dos problemas das vítimas.

No mesmo caminho, ao serem perguntados sobre a existência de instrumentos de planejamento intersetorial na RM do Cariri para enfrentamento do problema, um dos interlocutores afirmou que no passado já existiu, mas que atualmente não tem conhecimento. Destacou que existem os Conselhos voltados

para as políticas sociais, mas que esses são setoriais. Essa negativa foi acompanhada por outros quatro interlocutores. Um interlocutor reforçou a inexistência da intersetorialidade nas três esferas de governo e arrematou: “As ações são planejadas individualmente e pontuais em cada órgão”, e a estrutura em rede é alimentada pelas relações cooperativas entre os servidores, de forma individual, chamando atenção para o fato de que a visão do: “[...] gestor na maioria das vezes é político não a política pública”. Outro dos interlocutores destacou a ausência desse instrumento de planejamento e gestão integrado, mas pontuou que a alternativa encontrada é o: “[...] diálogo em toda rede de combate a violência contra a mulher. Portanto, os entrevistados são sensíveis quanto a importância da atuação intersetorial, apesar do reconhecimento que as descontinuidades trazem para a estruturação da rede e da interveniência das questões político partidárias no fortalecimento do arranjo.

Quando inquiridos sobre a existência de bases estatísticas e a qualidade dos dados, relativos à violência doméstica, na RM do Cariri, um dos interlocutores destacou que inexistem ações sistematizadas para a geração de números e não há comprometimento para que a alimentação das bases seja cíclica, o que certamente impacta nos diagnósticos do problema da região. Outro interlocutor sinalizou que a visibilização do problema se dá pela mídia, que desconhece bases oficiais de dados e complementa: “Mata-se mais, divulga-se mais”, ou seja, existe um fator subjetivo e cultural que amplifica o problema a cada crime ocorrido, sem que necessariamente isso se reflita em informações de qualidade, nem tampouco de ações articuladas. Somente um dos interlocutores afirmou que existem bases de dados e que isso permite retratar o problema, contrariando todos os demais, embora esse entrevistado não tenha mencionado as fontes dessa base estatística e nem os documentos onde tal diagnóstico encontra-se. Outro interlocutor aponta que se tais informações fossem disponibilizadas, elas nunca retratariam o problema com precisão, em face do que ele denominou de “casos velados”, ou seja, aqueles episódios não notificados, e para isso a instituição em que o entrevistado trabalha realiza a “busca espontânea”, ou seja, se utiliza de outras fontes que não sejam as formais para localizar fatos não levados ao conhecimento das autoridades e, em que a rede protetiva, portanto, não entrou em ação. Um dos interlocutores mencionou que na sua unidade está em fase de

implantação um registro específico para as mulheres vitimizadas. No entanto, trata-se de uma instituição com circunscrição municipal, o que possibilitará apenas uma amostra do problema como um todo. Dessa forma, a possibilidade de se ter um retrato da violência doméstica na RM do Cariri ainda carece de ações estruturantes e convergentes. Um dos interlocutores mencionou que produz estatística e que as envia ao seu órgão superior, que no caso está no âmbito do governo estadual, que faz uso dos mesmos para mapear áreas de maior incidência e desenvolver ações.

Quanto à definição dos mandatos de cada ator na rede protetiva, um dos interlocutores afirmou que cada um sabe suas competências, mas que existem exceções, que não foram exemplificadas na entrevista. Outro interlocutor concorda que existe clareza na definição das atribuições, mas analisa que cabe ao Governo Federal, a partir da política específica e dos recursos disponibilizados nos seus programas, fazer a cobrança pelos resultados dos órgãos que se integram na rede protetiva, e concluiu dizendo que com isso poderia se estruturar dados mais consistentes e promover: “[...] maior investimento, proteção e enfrentamento a violência”. Outros dois interlocutores foram taxativos ao dizer que não existe uma clara definição quando aos mandatos legais e atribuições de cada ator na rede protetiva e um dele inclusive aponta como uma das causas a fragilidade na execução das ações e inexistência de quadros técnicos, com maior conhecimento sobre o fenômeno. Sobre a importância das relações entre as instituições estaduais e municipais e o Governo Federal na efetivação da rede, um dos interlocutores julgou de grande importância, pois isso possibilitaria maior planejamento e, portanto, efetivação das iniciativas. Outro interlocutor concorda com esse posicionamento e concluiu que: “Essa relação é positiva e imprescindível”. No mesmo caminho, um dos interlocutores destacou a importância de tal relação em face dos recursos estarem predominantemente no Governo Federal, o que torna a relação quase uma imposição para efetivação da rede protetiva e de suas ações de manutenção. Ainda na mesma tendência outro interlocutor atribuiu centralidade a relação federativa ao mencionar o montante de recursos concentrados na União e a capacidade de efetivar o trabalho em rede, em face dos mandatos que a esfera federal possui nas políticas públicas que tratam do assunto. Destaque-se ainda o interlocutor que mencionou o serviço do



“Disque 100” como a “porta de entrada” das vítimas no sistema de combate e proteção a violência doméstica, mas aqui vale destacar que esse é um canal para denúncias e que a ação da rede se efetiva também por outros canais físicos que estão no âmbito dos estados e municípios. Outro interlocutor destacou que é importante a relação entre os entes federados, mas adota uma posição mais crítica ao dizer que: “Nunca houve de fato um enfrentamento com ações práticas como construção de equipamentos, concursos para profissionais, política de segurança”.

Quando indagados sobre questões locais da rede de proteção, notadamente em seus pontos frágeis, um dos interlocutores apontou a ausência de um sistema de informações que produza estatísticas confiáveis, bem como alertou para a falta de uma equipe multidisciplinar nas delegacias, inclusive as especializadas, que são a porta de entrada da rede protetiva, pois é para elas que as mulheres vão após sofrerem violência nos seus lares. Outro interlocutor destacou aspectos relacionados a gestão que impactam no funcionamento dos equipamentos, tais como rotatividade das equipes, terceirização de profissionais, indicações políticas para os cargos de gestão, ausência de instrumentos de produção de dados e conseqüentemente a fragilização no monitoramento das ações, e a conclusão desse mesmo interlocutor vai além da rede protetiva, mas não a retira do contexto, quando diz não haver reconhecimento pelas mulheres dos seus direitos. Outro interlocutor destacou que a morosidade nas respostas, por vezes, causa prejuízo a toda rede protetiva, que necessita aguardar manifestações para dar continuidade a algumas de suas ações. Alguns interlocutores mencionaram a ausência de equipamentos, como a “Casa Lar” ou mesmo a necessidade de instituições que tenham seu funcionamento ampliado (para 24 horas) como as Delegacias da Mulher, ou mesmo a implantação dessas unidades especializadas em outros municípios da RM do Cariri. Outro interlocutor destacou a inexistência de equipamentos em municípios da RM que contam com altos índices de violência doméstica, onde são encontrados apenas CREAS e CRAS.

Sobre a possibilidade de outros atores participarem da rede protetiva, um dos interlocutores afirmou existir o espaço, mas que isso por vezes é prejudicado pela ausência de articulação, tanto no âmbito dos órgãos governamentais, como entre esses e a sociedade civil. Outro interlocutor respondeu positivamente, e

mencionou que a implantação do Núcleo da Defensoria Pública (NUDEM), na cidade do Crato, pode colaborar para produzir dados e promover a integração da rede na RM do Cariri. Em relação a expansão da rede outro interlocutor mencionou que existe previsão de implantação da Casa Abrigo, no município de Juazeiro do Norte, com utilização de verbas federais. Mais dois interlocutores responderam de forma contraditória, um deles dizendo que existe a possibilidade de incorporação de outros atores, e outro interlocutor afirmou categoricamente que não. Isso traduz, o desconhecimento sobre a evolução do arranjo, conforme os outros entrevistados exemplificaram, e a adoção de posturas reativas aos novos atores pode implicar em uma redução do espaço colaborativo, enfraquecendo a rede protetiva.

Ao serem perguntados sobre a dificuldade de integração das políticas sociais na RM do Cariri e se isso impacta nas questões relativas a proteção e combate a violência contra a mulher, um dos interlocutores referiu a ausência de uma efetiva intersetorialidade, bem como reclamou da inexistência de iniciativas preventivas, e concluiu que isso pode resultar em uma subnotificação do problema, corroborado pela própria rede. Outros dois interlocutores destacaram a intersetorialidade e integração como aspecto relevante para o fortalecimento da rede e efetivação de suas ações, e alertam que isso inexistente na RM do Cariri. Somente um dos interlocutores relatou que a rede é bem articulada e possui integração, e que não percebe nenhuma dificuldade de atuação coordenada entre as distintas instituições. Contraditoriamente ao anterior, um dos interlocutores alertou para a atuação isolada das unidades da rede e relacionou essa forma de atuação a dificuldade de se ter estatísticas seguras e, portanto, um diagnóstico preciso do problema da violência doméstica na RM do Cariri. O mesmo entrevistado destacou que esses fatores corroboram para inexistência de um Plano Integrado para enfrentamento do problema no âmbito regional o que reforça essa desarticulação e a efetividade das ações no enfrentamento ao problema. Um dos interlocutores mencionou avanços, mas também relatou a dificuldade de acesso das vítimas a alguns equipamentos localizados em outros municípios da RM do Cariri e mesmo pelo fato de alguns deles estarem em outras regiões do estado o que impõem deslocamentos demorados desestimulando, por vezes, as mulheres buscarem os serviços da rede, e finalizou dizendo que o aparato das

políticas sociais é encontrado em todos os municípios, entretanto, os equipamentos especializados em tratar mulheres vitimizadas não possuem a mesma capilaridade, configurando mais um obstáculo no acesso.

Em complementação a questão anterior, foi sugerido aos entrevistados que mencionassem as razões dessas dificuldades relatadas. Um dos interlocutores destacou a ausência de comunicação entre os atores que integram a rede. Outro interlocutor mencionou que o desinteresse do poder público (federal, estadual e municipal) prejudica a visão real do problema e, portanto, as estratégias intersetoriais (horizontais e verticais) são incipientes e pouco efetivas. Isso vai ao encontro daquilo que um dos interlocutores atribui como o grande desafio ao dizer que tais políticas devem ser de Estado e não de governos. Um dos interlocutores destacou a baixa capacitação dos demais entes envolvidos na rede, e concluiu que a maior responsabilidade acaba recaindo sobre a área de assistência social.

Por fim, quando indagados sobre a natureza de tais problemas (se estruturais ou pontuais), quatro dos interlocutores entendem como estruturais, sendo destacado por um deles que: “[...] ainda não se vislumbrou que a violência contra a mulher não esta só na região, mas na forma como a sociedade educa e aceita este processo de forma banal. Na esfera política existem os ganhos quando se inauguram equipamentos, mas isso não diminui a violência”. É uma fala contundente, mas que expressa uma percepção muito próxima do que estudos e estatísticas demonstram, o que acabou por transparecer numa das falas de outro interlocutor ao dizer que compete ao Estado decidir por promover tais mudanças. Outros interlocutores entendem os problemas como estruturais e destacam que é necessário se repensar tais questões de forma mais aprofundada. Um dos interlocutores acredita que os problemas são pontuais, pois existem iniciativas exitosas em outras regiões. Outro interlocutor chama atenção para a necessidade de enfrentamento do problema, de forma bastante lúcida ao dizer: “Acho que todos devem se engajar no combate a violência contra a Mulher. É dever do Estado e de nós todos enquanto sociedade [...]”.

Em resumo, pode-se entender que os problemas da rede protetiva que atua junto as mulheres vitimizadas pela violência se resume nas seguintes questões:

- Compreensão do fenômeno da violência doméstica como algo complexo e multifacetado, o que possibilitaria a compreensão que nenhum dos órgãos detém a primazia sobre os demais, exercitando a intersetorialidade e a transversalidade;
- Desconhecimento das leis/planos/políticas, e das atribuições que competem a cada instituição, bem como entender que não é o fluxo do processo que impede a efetividade, mas sim o estabelecimento de recursos menos burocráticos que possibilitem respostas tempestivas e efetivas, para o encaminhamento e solução do problema;
- Má distribuição dos serviços da rede na RM do Cariri, com a concentração de alguns equipamentos em determinadas cidades e ausência completa da rede em outras, com quadros técnicos pouco preparados para atenderas mulheres, dando-lhes uma sensação de abandono por parte do poder público;
- Fragilidade nos instrumentos de coleta de informações e detalhamento dos episódios para que, de fato, se tenha um perfil do fenômeno e bases de dados sólidas que possibilitem a atuação de cada instituição dentro de seu mandato legal, entendendo-se como parte de uma estrutura maior. Além de estabelecer estratégias metodológicas para a coleta e validação dos dados por todas as instituições que compõem o arranjo;
- Interferências político partidárias nos cargos de gestão de alguns órgãos que integram a rede protetiva e a consequente descontinuidade dos instrumentos de planejamento, possui com efeitos evidentes no arranjo e no sentimento de confiança e parceria e, portanto, nas respostas dos órgãos de forma mais efetiva;
- Baixa qualificação dos quadros técnico envolvidos no enfrentamento do problema, bem como de uma política continuada de formação e capacitação que pudesse dar conta das nuances do fenômeno;
- Comunicação institucional deficiente, destacada por alguns entrevistados, explícita e implicitamente, denota que esse é um fator que impacta no conhecimento pleno do fenômeno, bem como dificulta a atuação coordenada, com repercussões nas mulheres vitimizadas, que percebem esse caráter fragmentário da rede; e

- E o fator fundante de todos os demais: a visão da violência doméstica como um tabu ou mesmo com certa naturalização, o que demanda uma atuação mais forte do Estado brasileiro e não de governos isoladamente, ou seja, trata-se de fazer o enfrentamento discutindo as questões estruturais que envolvem o papel da mulher na sociedade e trazendo à tona a necessidade de reconhecer o fenômeno como algo não passível de naturalização.

## **4. ESCOPO**

O Plano de Intervenção intenta demonstrar aspectos que se constituem obstáculos a efetivação de uma rede protetiva às mulheres e de combate a violência doméstica. A partir dessas fragilidades o Plano de Intervenção se propõe desenhar uma estrutura em rede para enfrentamento do problema na Região Metropolitana do Cariri, a qual também deve fortalecer a produção de informações para o enfrentamento do problema.

### **4.1. Estrutura Analítica**

Mapeando na região os equipamentos existentes, conhecendo seus desafios e potencialidades, será possível desenhar uma proposta para integrar a rede de proteção e combate à violência doméstica, de forma que se consiga produzir um panorama do fenômeno na RM do Cariri.

A efetivação da rede traz resultados na qualidade das informações, que por sua vez, implica em uma ação mais efetiva e concertada dos atores governamentais que tratam da questão, evitando assim que um dos maiores problemas, a desarticulação e morosidade no atendimento pleno às mulheres vitimizadas, evitando que elas ampliem as estatísticas de feminicídio. Dessa forma, espera-se que as entregas sigam a sequência mostrada na figura a seguir:



Figura 1 – Fluxo de entregas

Fonte: Elaborado pela autora, 2018.

#### 4.2. Não escopo

Nas ações planejadas nesse Plano de Intervenção não buscamos interpretar as razões da violência doméstica contra a mulher na RM do Cariri, visto que cada caso se caracteriza por fatores comuns, mas também neles se encontram especificidades. Também não temos como proposta a resolução completa do problema, pois como já fora visto, no processo histórico há fatores enraizados que induzem aos episódios, o que vai além do que nos propomos nesse Plano.

#### 4.3. Levantamento de restrições

As restrições se relacionam a disponibilidade das instituições em participar da pesquisa, por uma série de fatores, que vão desde suas atribuições e códigos de conduta, passando pela dificuldade de disponibilizar tempo para responder as indagações.

Um fator que pode implicar em obstáculo, são as limitações dos municípios quanto a compor a rede protetiva, já que estamos falando de um território com cidades e estruturas de gestão muito heterogêneas, o que por vezes dificulta uma atuação mais integrada e efetiva dos servidores locais, inclusive na disponibilidade de tempo para acumular mais tarefas.

Outro fator que pode se constituir em impeditivo são custos futuros não somente com as ações finalísticas, mas também com aquelas que se direcionam a capacitação dos quadros técnico, pois as prefeituras menores ainda encontram enormes dificuldades para custear tais ações.

Existe um aspecto central que é a compatibilização dos mandatos legais das distintas instituições, sem que aja o descumprimento de nenhuma legislação e nem se incorra em ilegalidades. Dessa forma, as iniciativas devem respeitar esses princípios legais, seja na constituição do arranjo, seja na elaboração do Plano de Ação.

Ainda no campo legal, outro fator desafiador é a incorporação dos instrumentos de planejamento e gestão da rede nas agendas de prefeitos e nas Câmaras de Vereadores dos municípios, de forma que o arranjo tenha visibilidade e recursos complementares aos do Governo federal e do estado para garantir seu funcionamento. Da mesma forma, induzir o debate no âmbito da RM do Cariri de forma sistematizada pode se constituir em uma restrição considerando que nem todos os municípios podem dar a mesma importância ao tema.

Por fim, fatores relacionados a gestão das instituições e mecanismos de incentivo a permanência e a qualificação aos quadros técnicos também se constituem em um desafio, pois sempre existe a possibilidade da rotatividade dos gestores, por indicação política e dos servidores, por vontade própria.

#### **4.4. Premissas**

Os fatores que motivam a violência contra a mulher na RM do Cariri, vão desde a desarticulação das políticas públicas, e isso não é um problema localizado.

Essa falta de articulação implica em uma rede de proteção e combate à violência, que existe, mas se mostra fragmentada na sua atuação, o que por vezes leva a um sentimento de abandono e desesperança na resolução dos problemas pelas mulheres vitimizadas.

Existe uma insuficiência de informações sobre o fenômeno, o que também dificulta ações proativas e, portanto, as instituições, ficam atuando reativamente, sem conhecer a intensidade, as características e nem tampouco como tem se dado a evolução dos episódios.

Ainda persiste uma visão individual dos quadro que trabalham na linha de frente do fenômeno de não lhe dar o tamanho e importância que possui. Isso, em alguns casos, acaba resultando na morte da mulher que já vinha sofrendo com episódios cíclicos de violência em seu ambiente doméstico.

As estruturas governamentais ainda se mostram pouco cooperativas e, por vezes, só respondem quando episódios extremos de violência ou então “ondas” de crimes contra mulheres ocorrem e ganham a mídia. Adicionalmente, políticas voltadas para segmentos específicos, embora as mulheres não sejam minorias no Brasil, ainda carecem de continuidade, seja nas estruturas institucionais, seja nos meios de assegurar a sua efetividade.

Ainda no mesmo argumento, algumas agendas estruturantes, embora sejam amparados por diplomas legais, não são prioritárias e só aparecem quando o país é induzido, por compromissos supranacionais a lhes assegurar alguma visibilidade, como ocorrem nas conferências da Organização das Nações Unidas (ONU), ou quando se estruturam na forma de agendas mundiais, a exemplo dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), que no ODS-5 trata da “igualdade de gênero”.

#### **4.5. Riscos**

Embora alguns pontos já tenham sido destacados nas restrições e aqui serão repetidos, de forma sintética, mas outros que nos parecem relevantes serão elencados a seguir:

- Falta de comprometimento dos municípios e dos órgãos do governo estadual em efetivar a rede e fazê-la funcionar;
- Ingerências políticas que impliquem em alterações no Plano de Ação e no arranjo de governança da rede;
- Descontinuidade das ações em face da rotatividade dos servidores responsáveis pelas ações;
- Resistências e disputas institucionais pelo protagonismo da rede e internamente a ela;



- Restrições orçamentárias para custeio do funcionamento da rede (ações finalísticas e de suporte);
- Falta de motivação/incentivos objetivos e subjetivos para os servidores integrarem a rede;
- Ausência de compromisso com os instrumentos estratégicos, notadamente a comunicação e alimentação da base de dados;
- Incapacidade de levar a cabo as ações previstas no Plano de Ação, inclusive as de capacitação dos servidores; e
- Baixa capacidade de mobilização e impermeabilidade da rede a novos atores, inclusive da sociedade civil.

#### **4.6. Estrutura de gestão e principais atores envolvidos**

Para a constituição do arranjo em rede será necessária elaboração de um instrumento de cooperação federativa, a ser discutido conjuntamente entre os atores envolvidos e formalizado pelas autoridades competentes, ouvidas as suas áreas jurídicas.

A estratégia de integração se dá com base no que prevê o artigo 8º da Lei nº 11.340/2006 e estrutura-se horizontalmente, considerando que propõe um arranjo de governança no âmbito da RM do Cariri, mas tem a expectativa de espelhar-se nas esferas superiores do Estado brasileiro, seja no nível do governo estadual, seja no governo federal. Adicionalmente, é importante que o arranjo de governança conte também com instituições da sociedade civil, atendendo aquilo que dispõe o mesmo artigo da Lei nº 11.340/2006.

É importante que as instituições envolvidas se vejam dentro de um ambiente de cooperação institucional, como forma de aperfeiçoar suas ações e conferir efetividade e capacidade de resolução dos problemas levados ao conhecimento da rede. Adicionalmente, os órgãos integrantes também devem compreender que a troca de informações e a constante preocupação em produzir dados de qualidade se constitui em um recurso que melhora sobremaneira a atuação de todos.

Inicialmente a rede deve ser constituída pelos órgãos que atualmente já desempenham alguma atribuição no contexto da rede de proteção às mulheres e combate a violência doméstica na RM do Cariri, e podem ser visualizados na figura a seguir:



Figura 2 – Arranjo reticular de proteção e combate à violência doméstica.

Fonte: Elaborado pela autora, 2018.

Propõe-se a constituição de um arranjo cooperativo interfederativo, que pode se iniciar com as municipalidades e os órgãos do governo estadual, incluindo-se também organizações da sociedade civil e academia. Para assegurar os canais de comunicação e o fortalecimento dos laços de confiança entre os parceiros é necessário que se estabeleça um calendário de reuniões técnicas e outros eventos abertos ao público que confirmem visibilidade ao arranjo de governança.

Essa estrutura de gestão deverá mobilizar forças para estruturar o Plano de Ação da rede que deverá contemplar os seguintes aspectos: a) detalhamento de iniciativas; b) instituições responsáveis; c) fluxos e processos; d) recursos humanos e orçamentários; e e) prazos. As iniciativas devem ter uma dimensão estratégica em que todos se vejam conjuntamente, uma dimensão tática em que

as instituições enxerguem sua atuação na rede; e uma dimensão operacional em que as instituições explicitem quais suas rotinas e papéis no âmbito da rede.

#### 4.7. Quadro de Trabalho/equipe

<b>Produto:</b> Arranjo em rede de proteção e combate à violência doméstica e implantação da base de dados que trata do tema		
<b>Atividade</b>	<b>Estimativa de duração</b>	<b>Responsável</b>
Mapeamento da rede	Quinze dias	Pesquisadora
Levantamento sobre obstáculos	Dois meses	Pesquisadora
Apresentação do Plano de Intervenção	Um dia	Pesquisadora
Constituição de GT	Um mês	Autoridades com mandato
Agenda de Trabalho para propor Plano de Ação e arranjo em rede	Dois meses	Instituições <sup>2</sup>
Formalização do arranjo de gestão	Um mês	Autoridades com mandato
Oficinas com equipes dos órgãos	Três meses	Instituições
Entrega do Plano de Ação (versão preliminar)	Um mês	Instituições
Validação do Plano de Ação	Um mês	Instituições, autoridades e sociedade civil
Lançamento do Plano de Ação	Um dia	Instituições, autoridades e sociedade civil
Seminário	Um dia	Instituições, autoridades e sociedade civil
Elaboração da metodologia de alimentação da base de dados	Um mês	Instituições
Validação da base e da instituição que abrigará a base de dados	Um mês	Instituições, autoridades e sociedade civil

<sup>2</sup> a) Delegacias (especializadas ou não); b) Defensoria Pública; c) Poder Judiciário (varas especializadas ou não); d) Instituto Médico Legal; e) Centro de Referência de Atendimento às Mulheres em Situação de Violência; f) Conselho Regional da Mulher; g) Centro de Referência de Assistência Social; e h) Centro de Referência Especializado de Assistência Social.



## Considerações Finais

O problema da violência doméstica no Brasil não possui cor, condição socioeconômica, nem tampouco localização, é um fenômeno que está enraizado na cultura e leva a uma estranha naturalização dos episódios. Sabe-se, no entanto, que onde o Estado se faz menos presente, seja pelas medidas protetivas, seja pelo combate aos fatos já consumados, esse tipo de crime viceja.

Em um país tão extenso e heterogêneo essa presença do poder público também se mostra diferenciada, seja na formalização de sistemas protetivos, seja na efetividade dessas redes em responder a contento e combater os crimes de violência doméstica. Os dados já não guardam mais uma expressão que confere a essa ou aquela porção do território nacional o atributo de região com maiores índices de violência contra mulheres, mas há uma cisão quando se fala do porte dos municípios. Nesse sentido, o estudo da rede de proteção e enfrentamento a violência doméstica na RM do Cariri-CE emerge da desarticulação e da consequente fragilidade que acabou por se comprovar em face da escuta feita junto aos órgãos diretamente envolvidos.

No entanto, os problemas encontrados não podem ser um fator de inércia e conformidade por parte do poder público, nem tampouco da sociedade civil, que deve manter uma atenta vigilância e encontrar estratégias para dar fim aos crimes de ódio contra mulheres que cotidianamente ocorrem.

Portanto, o presente Plano de Intervenção enveredou por um caminho propositivo que parte do esforço da pesquisadora em realizar um primeiro diagnóstico da atuação em rede, procurando identificar aspectos relevantes para a desarticulação. Como desdobramento, a pesquisadora convida os órgãos que atuam em torno do tema para a constituição de um arranjo formal de governança, no formato de rede, envolvendo poder público e sociedade civil, bem como conclama um esforço conjunto no sentido de elaborar um documento de orientação para a ação cooperada – o Plano de Ação -, e por fim provoca as instituições a adoção de uma metodologia concertada de trabalho que seja capaz

de produzir informações tempestivas e de qualidade sobre os episódios que ocorrem na RM do Cariri, tornando efetiva essa atuação reticular e assegurando visibilidade e sensibilização social para o fenômeno. ,

## **Referências Bibliográficas**

BRASIL. **Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006.**

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. **Relatório Final de Implementação: I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres – 2005 - 2007.**: SPM, 2009.

CEARÁ. **Lei Complementar nº 78, de 26 de junho de 2009.**

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e Misto.** 3.ed. Porto Alegre: Brookman,2010.

GOHN, M. G. **Novas Teorias dos movimentos sociais.** Loyola. São Paulo, 2009.

IBGE. **Projeções populacionais para os municípios brasileiros.** IBGE. Rio de Janeiro, 2018.

IBGE. **Pesquisa Municipal.** Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

IPEA. **Atlas da Violência.** IPEA. Brasília, 2018.

TOURAINÉ, A. **Um novo paradigma: para compreender o mundo de hoje.** Vozes. Petrópolis, 2007.

SANTOS NUNES, A. C. A. Análise de Arranjos de Implementação de Políticas Públicas de Combate à Violência Contra Mulheres em Municípios de Pequeno Porte. **Revista do Serviço Público.** Enap. Brasília. 2017. V. 68, n. 3.

SENNET, R. **O Declínio do Homem Público: as tiranias da intimidade.** São Paulo: Companhia das Letras, 1993.

## Apêndice 1 – Roteiro de Entrevista

Prezado Servidor,

Com nossos cumprimentos, gostaríamos de contar com sua valiosa colaboração e da Escola Nacional de Administração Pública (Enap) na pesquisa científica ao nível de Especialização intitulada “Proposta de Fortalecimento da Rede Protetiva de Combate a Violência Contra a Mulher na RM do Cariri/CE”, orientada pelo Prof. João Mendes da Rocha Neto.

Sua participação se dá no sentido de responder as perguntas que seguem, as quais objetivam levantar informações sobre o arranjo de governança e a rede protetiva de combate a violência contra a mulher na RM do Cariri.

É importante ressaltar do compromisso de nossa parte de que as informações coletadas serão utilizadas somente nesta pesquisa, que deverá resultar em um Plano de Intervenção, com vistas à melhoria da integração dos atores envolvidos, inclusive com aperfeiçoamento das ações e bases de informação sobre o tema.

Desde já, agradecemos pela atenção e colaboração que será fundamental para o sucesso deste trabalho.

Maria Vaneska Pinheiro

- 1) Você conhece se há algum aparato legal que permita a operacionalização conjunta das instituições na proteção e combate a violência contra a mulher?
- 2) Tem conhecimento de algum instrumento de planejamento da ação intersetorial na RM do Cariri? Qual?
- 3) Acha que as informações e estatísticas produzidas pelos órgãos que tratam do tema na RM do Cariri são de boa qualidade? Ou seja, permitem um retrato do problema e permitem seu enfrentamento?

- 4) Percebe que os atores sabem de seus mandatos claramente nas políticas de proteção e combate a violência contra a mulher?
- 5) Entende como importantes que as relações com o governo federal no sentido de efetivar / possibilitar a articulação em rede? Por que?
- 6) Avalie quais os principais pontos fracos da rede de proteção e combate a violência contra a mulher na RM do Cariri? Por que?
- 7) Há possibilidade ou previsão de outros atores no processo de implementação das políticas sociais no município?
- 8) Percebe a existência de dificuldade de integração das políticas sociais na RM do Cariri e se isso impacta nas questões relativas a proteção e combate a violência contra a mulher?
- 9) Você identifica algum problema que origina esta dificuldade?
- 10) Você considera que esta dificuldade como algo estrutural ou trata-se de uma questão pontual?