

Artigo – Seção Estado, Organizações e Sociedade

Programa Mulher, Viver Sem Violência: Uma Análise de sua Implementação a Partir da Casa da Mulher Brasileira e de Entidades Parceiras

*Elissa Emily Andrada Marques¹
Suylan de Almeida Midlej e Silva²
Universidade de Brasília (UnB)*

RESUMO

O objetivo desta pesquisa foi investigar de que forma as ações do Programa Mulher, Viver sem Violência têm sido implementadas em Brasília, Distrito Federal, por meio da Casa da Mulher Brasileira em interface com outras organizações que também fazem atendimento às mulheres vítimas de violência. A pesquisa utilizou como base teórica os conceitos de políticas de gênero, implementação e relações interorganizacionais. O estudo se baseia em análise qualitativa, utilizando como procedimentos metodológicos pesquisa documental, observação participante e entrevistas individuais semiestruturadas. Por meio dos resultados da pesquisa, foi possível perceber que a Casa da Mulher Brasileira realiza diversas ações em conjunto com outros órgãos para atingir os seus objetivos visando a implementação do Programa. Apesar de existirem alguns problemas nas relações entre os órgãos executores, percebeu-se que o propósito de atender as mulheres vítimas de violência está sendo cumprido, e os órgãos estão dando atendimento a essas mulheres de maneira integrada.

Palavras-chave: Políticas de Gênero; Relações Interorganizacionais; Implementação de Políticas Públicas.

ABSTRACT

The objective of this research was to investigate how the actions of the Women, Living Without Violence Program have managed to be carried out in an integrated manner with other organizations, in Brasília, Federal District, even in the face of the risks of extinction of the Brazilian Women's House, public space destined to the service to the women victims of violence. The research used as a theoretical basis the concepts of gender policies, implementation and interorganizational relationships. The study is based on qualitative analysis, using methodological procedures as documentary research, participant observation and semi-structured individual interviews. Through the results of the research, it was possible to perceive that the Brazilian Women's House carries out several actions together with other organs to reach its objectives aiming at the implementation of the Program. Although there are some problems in the relations between the executing agencies, it has been realized that the purpose of serving women victims of violence is being fulfilled, and the agencies are providing care to these women in an integrated manner.

Keywords: Gender Policies, Interorganizational Relations, Public Policy Implementation.

RESUMEN

El objetivo de esta investigación fue investigar de qué forma las acciones del Programa Mujer, Vivir sin Violencia han sido implementadas en Brasília, Distrito Federal, por medio de la Casa de la Mujer Brasileña en interfaz con otras organizaciones que también hacen atención a las mujeres víctimas de violencia. La investigación utilizó como base teórica los conceptos de políticas de género, implementación y relaciones interorganizacionales. El estudio se basa en análisis cualitativos, utilizando como procedimientos metodológicos investigación documental, observación participante y entrevistas individuales semiestruturadas. Por medio de los resultados de la investigación, fue posible percibir que la Casa de la Mujer Brasileña realiza diversas acciones en conjunto con otros órganos para alcanzar sus objetivos visando la implementación del Programa. A pesar de que existen algunos problemas en las relaciones entre los organismos ejecutores, se percibió que el propósito de atender a las mujeres víctimas de violencia está siendo cumplido, y los órganos están dando atención a esas mujeres de manera integrada.

Palabras clave: Políticas de Gênero; Relaciones Interorganizativas; Implementación de Políticas Públicas.

¹ Graduada em Gestão de Políticas Públicas. Universidade de Brasília, Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas, Departamento de Gestão de Políticas Públicas - elissandrada@gmail.com

² Doutora em Sociologia, professora adjunta do Curso de Gestão de Políticas Públicas e do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília - suyulan00@gmail.com

1. Introdução

A violência é um problema cotidiano na vida das mulheres brasileiras. O Mapa da Violência de 2015 sobre homicídio de mulheres no Brasil mostra que parentes imediatos, parceiros ou ex-parceiros são responsáveis por 67,2% dos atendimentos do SUS a mulheres vítimas de violência e 27,1% dos feminicídios ocorrem em ambiente domiciliar (Waiselfisz, 2016). Para cada dia de 2014, em todo o Brasil, 405 mulheres demandaram atendimento em unidades de saúde por alguma violência sofrida, mostra o Mapa.

Diante desse cenário, tem sido mais do que urgente a implementação de políticas públicas de combate à violência contra a mulher. E a complexidade deste problema pede que sejam realizadas ações de forma integrada, incluindo várias organizações. Um dos programas criados para este enfrentamento é o Mulher: Viver sem Violência, lançado em 2013 pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM) e que conta com a parceria de várias entidades. O Programa ainda está em execução, mas corre o risco de ser extinto em função dos cortes orçamentários e da nova configuração governamental desde 2016.

De acordo com dados do Portal Siga Brasil, do Senado Federal, houve uma queda brusca dos investimentos na área. Em 2015, foram executados 120 milhões de reais em políticas para mulheres, enquanto em 2017, esse número caiu para 51,7mi. Desses, apenas 1,5mi foram executados na construção de Casas da Mulher Brasileira, em contraste ao valor de 2015, que foi de 47,2mi (Brasil, 2018). A construção da CMB deveria ser feita pelo menos em todas as capitais brasileiras, porém, até então, apenas três unidades estão em funcionamento: em Brasília, Curitiba e Campo Grande.

Outro aspecto a ser observado sobre a continuidade do Programa é a estrutura de implementação, pois, desde 2016, a SPM vem passando por mudanças. Em 2016, o Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos foi extinto e as competências da SPM foram transferidas para o Ministério da Justiça e Cidadania. Em 2017, passa a integrar a estrutura da Secretaria de Governo da Presidência da República, como Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres. Ou seja, a estrutura vem sendo diminuída lentamente, bem como o orçamento.

Uma das ações do Programa é a Casa da Mulher Brasileira (CMB), que tem como objetivo geral dar “assistência integral e humanizada às mulheres em situação de violência, facilitando o acesso destas aos serviços especializados e garantindo condições para o enfrentamento da violência, o empoderamento e a autonomia econômica das usuárias” (Brasil, 2015, p. 14).

A Casa da Mulher Brasileira em Brasília atua em parceria com diversas organizações que são especializadas no atendimento à mulher, como a Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher (DEAM), a Casa-Abrigo, Centros de Referência de Atendimento à Mulher, Defensoria e Promotoria Especializada, Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, e com a rede socioassistencial, rede de saúde, entre outros (Brasil, 2015).

A CMB é um local de atendimento especializado, possui ações de acolhimento, escuta qualificada e transferência da mulher para os serviços necessários, sendo uma das portas de entrada para a rede de enfrentamento à violência contra as mulheres. Tais ações estão diretamente conectadas à implementação do Programa Mulher: Viver sem Violência.

A forma do atendimento dado pelo Estado à mulher vítima de violência em parceria com outras entidades impulsionou a realização dessa pesquisa, cujo objetivo foi investigar como as ações do Programa Mulher, Viver sem Violência têm sido implementadas por meio da Casa da Mulher Brasileira, em interface com outras organizações que também fazem atendimento às mulheres vítimas de violência. A pesquisa³ foi realizada entre os meses de março a novembro de 2017.

³ Estudo resultado da imersão acadêmica em pesquisa, realizada durante a Residência em Políticas Públicas – Estágio Supervisionado Obrigatório do Curso de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília (GPP/UnB).

Para isso, foram utilizados como procedimentos metodológicos pesquisa documental, observação participante e entrevistas semiestruturadas. Foram analisadas planilhas com informações sobre o primeiro atendimento, planilhas de controle mensal e anual da Gerência de Serviços da CMB, relatório de gestão da Casa da Mulher Brasileira de 2016, Diretrizes e Protocolos de Atendimento da CMB, a Portaria nº 60, de 20 de maio de 2016, que disciplina o acolhimento das mulheres no âmbito da SEDESTMIDH, e a Portaria nº 1.015, de 21 de julho de 2011, do Ministério da Educação, que institui o Programa Nacional Mulheres Mil.

Foi também utilizada a observação participante, técnica de levantamento de dados que conta com a presença do pesquisador no ambiente onde a própria ação pesquisada ocorre. A observação ajuda no registro de dados sobre um processo onde as suas relações causais não são nítidas, para identificar os participantes em um cenário social e a rede de interação social, além de contextualizar o levantamento de dados quantitativos (Angrosino, 2009). No caso desta pesquisa, a observação foi feita em sua maioria na Casa da Mulher Brasileira. Possibilitou coleta de informações sobre como acontecia o trabalho na CMB, sua relação com os órgãos e sobre as principais dificuldades existentes para a realização das tarefas e prestação de serviços, o que seria muito difícil por outros meios.

A fim de investigar a percepção de algumas entidades parceiras na implementação do Programa, foram realizadas entrevistas individuais semiestruturadas com representantes da própria CMB, da Defensoria Pública, e da Unidade do Centro Especial de Atendimento à Mulher, localizadas na CMB, e do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) e Casa Abrigo. Ao todo, foram 10 entrevistas, gravadas em aparelho de áudio, com duração de aproximadamente 7 horas de gravação. A codificação das entrevistadas se deu da seguinte maneira, seguindo numeração, cargo e organização:

Entrevistada 1 (Psicóloga, Defensoria), Entrevistada 2 (Estagiária, Defensoria), Entrevistada 3 (Gerente do Programa Mulheres Mil/Pronatec, Secretaria de Estado de Educação do DF), Entrevistada 4 (Assistente Social do Programa Mulheres Mil, Secretaria de Estado de Educação do DF), Entrevistada 5 (Chefe de Unidade, Ceam - Unidade CMB), Entrevistada 6 (Gerente de Serviços, CMB), Entrevistada 7 (Assessora, CMB), Entrevistada 8 (Coordenadora, CMB), Entrevistada 9 (Chefe do Núcleo Psicossocial, CMB), Entrevistada 10 (Diretora, Casa Abrigo).

Este artigo está estruturado em quatro seções, além desta introdução. A segunda e terceira seções discutem o referencial teórico utilizado na pesquisa, que versa sobre Implementação de Políticas de Gênero e Relações Interorganizacionais; a quarta seção traz os resultados, apresentando cada ação da Casa da Mulher Brasileira, em conjunto com outras organizações; e a última as considerações finais.

2. Implementação de Políticas de Gênero

As políticas públicas podem ser entendidas como “tudo o que um governo faz e deixa de fazer, com todos os impactos de suas ações e de suas omissões” (Azevedo, 2003, p. 17). Portanto, podem ser consideradas políticas públicas tanto as ações tomadas pelo governo para influenciar a vida dos cidadãos, quanto a decisão de não agir sobre determinado problema.

Existem diversas áreas de atuação das políticas públicas, como as políticas de saúde, educação, economia, justiça e cidadania, cultura, entre outras. A política pública analisada nesse estudo é uma política de gênero, e será definida a seguir.

Para analisar o Programa Mulher: Viver sem Violência será discutido, primeiramente, o conceito de políticas de gênero, que aborda a necessidade de se criar condições para a igualdade entre homens e mulheres, por meio do empoderamento e da autonomia do seu público-alvo. Também será examinado o conceito de implementação de políticas públicas, diretamente ligado à questão de pesquisa deste trabalho, onde se pretendeu analisar a implementação do programa por meio das ações da CMB em conjunto com outras organizações. A implementação engloba as ações efetivamente realizadas para se chegar ao objetivo desejado para resolver o problema público que levou à criação da política. Finalmente, serão discutidas as

relações interorganizacionais, visto que o Programa é implementado por meio de vários órgãos. Este aspecto é importante para se compreender como se dão as relações entre as organizações implementadoras de uma determinada política e como estas relações influenciam o processo da implementação.

Segundo Carlotto e Mariano (2008), as políticas públicas de governo só incluem uma perspectiva de gênero

quando existe uma vontade explícita, de parte das autoridades, de promover uma redistribuição entre os gêneros em termos de destinação de recursos, direitos civis e de participação, posições de poder e autoridade e valorização do trabalho de homens e mulheres (Carlotto e Mariano, 2008, p. 156).

Já para Bandeira (2005) existe uma diferenciação entre políticas públicas para mulheres e políticas de gênero. Políticas para mulheres seriam aquelas que possuem a mulher como público alvo, porém não vê a relação entre os sexos como uma causa dos problemas. Tais políticas mantêm a mulher como a responsável pela família, casa e filhos, não garantindo a sua autonomia. As políticas de gênero, por sua vez, diferenciam a socialização feminina e masculina e engloba a construção social do que é ser mulher. Não focam apenas no problema, mas buscam o empoderamento e a autonomia das mulheres atendidas. Esses dois tipos de política não são excludentes, porém possuem diferentes abrangências.

Essa diferenciação ocorre porque a noção de gênero se dá de uma maneira relacional entre o feminino e o masculino, sendo um produto social inserido numa estrutura de relações. Portanto, a unidade empírica mulher não é suficiente para analisar a condição feminina (César, 2005). Assim, de acordo com César (2005, p. 29), as políticas que possuem a perspectiva de gênero devem se sustentar por meio de ações que: “promovem a participação das mulheres nos níveis de projeto, implementação e avaliação das ações; tornam visível o papel das mulheres como protagonistas do desenvolvimento social e fomentam a organização da sociedade civil e a democratizam”.

As políticas públicas que visam proteger a mulher foram produto de muita luta por igualdade de direitos. No Brasil, até a década de 1970, o assassinato de mulheres por seus parceiros era muitas vezes inocentado usando o argumento da “legítima defesa da honra”. Apenas no ano de 1991 o Superior Tribunal de Justiça retirou oficialmente a defesa da honra como justificativa para a violência contra a mulher (Senado Federal, 2016).

A figura da “legítima defesa da honra”, segundo Pimentel, Pandjarian e Belloque (2006), p. 91-92)

consiste em tese jurídica que visa tornar impune a prática de maridos, irmãos, pais ou ex-companheiros e namorados que matam ou agridem suas esposas, irmãs, filhas, ex-mulheres e namoradas fundada ou “justificada” na defesa da honra da família ou da honra conjugal (Pimentel, Pandjarian & Belloque, 2006, p. 91-92).

A primeira lei brasileira que levou realmente em conta as especificidades da violência contra a mulher foi a Lei Maria da Penha (**Lei nº 11.340**), criada em 2006. Além de regulamentar as ações punitivas nos casos de violência contra a mulher, busca também ser base para as políticas públicas que tenham as questões de gênero como foco. De acordo com Andrade e de Matos Almeida (2017), a Lei Maria da Penha não é apenas uma legislação penal e punitiva, mas pode ser compreendida como uma política pública preventiva de caráter intersetorial e multidisciplinar que tem um formato inovador para o enfrentamento da violência contra as mulheres e que possui normas que preveem ações relacionadas à prevenção, assistência, proteção e garantia dos direitos das mulheres.

A partir da criação da Lei Maria da Penha, as políticas públicas para mulheres em situação de violência entraram em consonância com esta Lei. A Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres foi formulada em 2006 e possui como um de seus eixos estruturantes exatamente a implementação da Lei Maria da Penha.

A implementação de políticas públicas é a fase de colocar em prática aquilo que foi estabelecido como o curso de ação do Estado. Lester e Goggin (1998, p. 5) colocam a implementação como sendo um “processo,

uma série de decisões e ações regionais direcionadas para colocar em vigor uma decisão existente de autoridade federal”.

De acordo com Winter (2010), o produto da implementação vai além da operacionalização de uma lei, referindo-se a política que de fato está sendo entregue aos cidadãos. Portanto, para a autora, a análise da implementação requer compreender causas e consequências da entrega das políticas públicas (Winter, 2010).

A implementação é, portanto, um “campo importante por agregar uma perspectiva de política pública à administração pública com forte foco em como as políticas são transformadas durante o processo de execução até – e mesmo após – o ponto de entrega” (Winter, 2010, p. 219). A abordagem de análise da implementação utilizada neste trabalho será a de Relações Interorganizacionais, que será melhor abordada no tópico a seguir.

A violência contra a mulher tem causas e consequências múltiplas, e as políticas de gênero precisam atuar nos pontos focais de forma paralela e integrada, para que sejam efetivas às mulheres atendidas. De acordo com Bugni (2016, p. 79), há a “necessidade de articular uma política integrada que reconheça essa violência como imbricada em relações sociais e familiares de vulnerabilidade, e que precisa estar associada a programas de emprego, moradia, transferência de renda, acesso à educação infantil integral etc”. Essas ações sendo implementadas separadamente não possuem o mesmo impacto na superação da violência de gênero. Como coloca Soares (2004, p.115), a mesma situação aplica-se às políticas de combate à violência, “que devem estar integradas às ações de apoio às mulheres vítimas de violência com medidas que permitam sua autonomia econômica. As políticas públicas precisam deixar de tratar de forma segmentada os direitos da cidadania.

De acordo com Bugni (2016), as formulações atuais de políticas de gênero possuem o entendimento que a sua implementação precisa ser multissetorial e capilarizada entre as esferas de governo e entre as áreas de atuação. “A proposta da SPM [Secretaria de Políticas para as Mulheres] perpassa pela capilarização dessas políticas, em abrangência nacional, e pela promoção da gestão transversal e intersetorial, enquanto propostas estratégicas essenciais em busca de maior êxito de tais políticas” (Bugni, 2016, p. 83).

Para que realmente seja superada a situação de violência, seria necessário que a mulher pudesse manter sua autonomia e empoderamento. Portanto, a implementação de Políticas de Gênero precisaria ser realizada de forma integrada, com ações em diversas áreas. Tendo isso em vista, a análise das Relações Interorganizacionais é uma chave para o estudo das Políticas de Gênero.

3. Relações Interorganizacionais

O estudo das relações interorganizacionais analisa a implementação de políticas públicas que são realizadas com ações de mais de uma organização. É considerado de que forma as relações entre as organizações responsáveis por uma política influenciam o processo de implementação (O’Toole JR., 2003).

Para O’Toole Jr. (2003), os incentivos para se planejar em conjunto são três: pela autoridade, quando há uma obrigação na realização da cooperação; pelo interesse comum, quando há entre as organizações objetivos partilhados; e pela troca, quando existe algum ganho para a cooperação entre os órgãos ocorrer.

Vale ressaltar a diferença entre o conceito de Redes de Políticas Públicas e Arranjos Interorganizacionais. Barbosa (2010, p. 20) coloca que na configuração das Redes “os membros do arranjo inter-relacionam, com fluxo das interações em todas as direções e entre todos”. Enquanto no Brasil, na esfera federal, existem “arranjos interorganizacionais nos quais as interações ocorrem entre os membros e uma organização central de maneira focalizada, com baixa ou nenhuma interação entre os demais membros do arranjo entre si” (Barbosa, 2010, p. 20). A rede seria então um tipo de arranjo interorganizacional.

Figura 1 - Formatos de Arranjos Interorganizacionais

Fonte: Adaptação de Van de Ven & Walker (1979) *apud* Barbosa & Medeiros (2005)

Como pode-se perceber pela figura 1, a relação de Rede não é a única forma de relação interorganizacional possível. O Conjunto Interorganizacional, por exemplo, não se configura como Rede, pois existe uma organização central que se relaciona com as organizações membro, sem que os membros tenham vínculos entre si.

Barbosa (2010) define perspectivas de análise da coordenação interorganizacional. Neste trabalho, serão utilizadas as seguintes análises:

- Perspectiva estrutural
- Perspectiva do processo
- Perspectiva da consistência

Hall (2002) coloca que a estrutura organizacional possui três aspectos: complexidade, formalização e centralização. Esses três aspectos podem variar dentro de uma mesma estrutura, pois são fenômenos multidimensionais.

A análise da complexidade é feita por Hall (2002) a partir de três enfoques: Horizontal – se refere a como as tarefas serão desenvolvidas e divididas. Quanto mais divisões de trabalho houver, maior será a especialização dos indivíduos e o nível de complexidade; Vertical – se refere à disposição dos níveis de autoridade. A autoridade então é distribuída de acordo com o nível hierárquico; e Dispersão Geográfica – as

atividades e pessoal podem estar dispersos geograficamente, pela separação das tarefas ou dos centros de poder.

A formalização é colocada por Hall (2002) como sendo a variável chave para o indivíduo, pois é ela quem afeta diretamente o seu comportamento. A possibilidade de discernimento na ação é inversamente proporcional à formalização existente. Já a centralização diz respeito à participação dos grupos nas tomadas de decisões estratégicas. Quanto maior for a possibilidade de participação nessas decisões, menor o nível de centralização. Porém, mesmo se os indivíduos dos níveis mais baixos da organização possuírem a prerrogativa de tomar decisões, se estas forem programadas pelas políticas organizacionais, a centralização será alta. (Hall, 2002)

A perspectiva do processo tem como foco as interdependências existentes entre as organizações participantes no processo de implementação. Existem três tipos de interdependência: a interdependência paralela, onde a falha de uma etapa influencia no resultado total da implementação e também nos resultados de cada organização; a interdependência sequencial, onde a falha em uma etapa não influencia todos os resultados individuais, apenas na organização que executa a etapa seguinte; e a interdependência da reciprocidade, onde as organizações trocam inputs de forma mútua (Barbosa 2010).

A perspectiva da consistência foi analisada por Peters (1998) por meio de três falhas que podem representar a consistência de uma ação de Estado. A falha da sobreposição, onde mais de uma organização realiza a mesma função; a falha da lacuna de atuação, onde uma tarefa necessária na implementação não é realizada por nenhuma organização; e a falha da incoerência, onde uma política pública é implementada por organizações com metas discordantes (Barbosa, 2010).

A abordagem teórica aqui apresentada pretende subsidiar a análise do Programa Mulher, Viver sem Violência, de forma a investigar a sua implementação por meio da Casa da Mulher Brasileira e a sua relação com as organizações parceiras.

4. A Casa da Mulher Brasileira e o Atendimento Integrado

Esta seção pretende detalhar os resultados obtidos na pesquisa a partir de cada ação desenvolvida pela CMB em conjunto com as outras organizações analisadas neste trabalho, com uma reflexão mais geral sobre os principais resultados das ações da CMB, ao final da seção. Tais ações compreendem atendimento psicossocial às mulheres vítimas de violência realizadas pelo Núcleo Psicossocial da CMB e pelo Ceam; garantia de direitos jurídicos, com a assistência da Defensoria; serviço de abrigo, que visa a proteção emergencial para mulheres em situação de risco de morte, realizada pela Casa Abrigo; e Serviço de Promoção de Autonomia Econômica, com o provimento de cursos técnicos para as mulheres em vulnerabilidade social pela Secretaria de Estado de Educação do DF.

Serviço Psicossocial

O atendimento psicossocial é o primeiro serviço prestado à mulher atendida na CMB. Além da triagem, o atendimento também pode ser feito de maneira continuada, caso a mulher precise de acompanhamento psicossocial. Atualmente, esse serviço é prestado pelo Núcleo Psicossocial da Casa da Mulher Brasileira e pelo Centro Especializado de Atendimento à Mulher (Ceam) localizado na CMB.

Nas diretrizes da Casa da Mulher Brasileira, a relação com o Ceam é como órgão parceiro externo (Brasil, 2015). A mulher atendida passaria pela CMB, e caso precisasse de um acompanhamento psicossocial continuado, poderia fazê-lo na própria Casa ou em uma unidade do Ceam próxima à sua residência. Da mesma forma, uma unidade do Ceam poderia encaminhar uma mulher à CMB caso fosse necessário.

Na época ele [o Ceam] veio para cá porque ele não tinha para onde ir. Então na verdade ele veio dar mais corpo ao Psicossocial. Estamos inclusive em uma fase de transição, em que a gente está tentando entender o que o Ceam quer fazer aqui, qual é o papel aqui. Ele está buscando uma identidade dentro da Casa. (Entrevistada 8, 2017).

O Ceam não foi previsto dentro da Casa, então a gente não tem um trabalho prescrito. E a gente acaba complementando o trabalho da equipe Psicossocial. (...) E ao mesmo tempo ir conversando sobre o que é o Ceam dentro da Casa, se faz sentido ou se não faz, o que vai ser feito desse Ceam. Porque a gente pode ter várias opções: transformar tudo num Ceam aqui dentro da Casa, com o atendimento psicossocial sendo de responsabilidade do Ceam, ou tira o Ceam daqui, fecha essa unidade e integra nossa equipe ao núcleo psicossocial da Casa, ou abre-se um Ceam fora daqui, em outro local, e essa parceria vai ser feita com a gente em outro território. É o que está sendo discutido ainda em nível gerencial (Entrevistada 5, 2017).

Diante disto, a unidade do Ceam-CMB está ainda em processo de definir sua função e decidir qual é a sua atuação na Casa. Atualmente, presta o mesmo atendimento que o Núcleo Psicossocial, auxiliando na triagem das mulheres atendidas pela primeira vez e realizando o acompanhamento psicossocial. Portanto, existe aqui uma falha de sobreposição da ação na perspectiva da consistência. Segundo algumas entrevistadas, a atividade exercida pelo Ceam ainda está em processo de construção, sendo por enquanto apenas um complemento do atendimento do Núcleo Psicossocial da CMB.

Garantia do Acesso à Justiça

Após passar pelo atendimento psicossocial, a mulher é encaminhada para os órgãos presentes na CMB. A Defensoria Pública do DF está presente na Casa da Mulher Brasileira, atendendo as mulheres em situação de violência que necessitam de assistência jurídica. O atendimento é feito por meio de um advogado e uma psicóloga que atua com conhecimentos jurídicos.

A Defensoria dispõe de apenas um analista para fazer as ações e todos os informes. De acordo com o Relatório de Gestão da CMB, o funcionamento está sendo apenas no período da tarde, das 12h às 19h, enquanto a CMB funciona das 8h às 20h (Casa da Mulher Brasileira, 2016). Portanto, isso gera desgastes para uma mulher que chegue para atendimento no período da manhã e tenha que esperar a abertura da Defensoria, e mais ainda caso a mulher vá à CMB após às 19h, pois terá que voltar no próximo dia. Essa situação foge à proposta da Casa de integrar os serviços e evitar que a mulher vítima de violência precise perambular pelos equipamentos de assistência.

Serviço de Abrigamento

O abrigamento de mulheres em situação de violência, com o agravante de estar em risco de morte caso volte para sua residência, é feito pela Casa Abrigo. Como é em local sigiloso para a proteção das mulheres atendidas, a CA recebe apenas mulheres encaminhadas pela Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher ou pela Casa da Mulher Brasileira. Além dessa relação pré-estabelecida, por meio das entrevistas foi evidenciado que a Casa Abrigo também encaminha mulheres para acompanhamento na CMB após o seu desligamento.

A formalização da ação conjunta da Casa Abrigo com a CMB foi realizada a partir da portaria nº 60, de 20 de maio de 2016, que coloca:

Art. 3º O ingresso na Casa Abrigo ocorrerá somente após relato da situação de risco de morte, ocasionada pela violência doméstica e familiar, por meio de registro de boletim de ocorrência em Delegacia de Polícia e de encaminhamento da pessoa à Casa da Mulher Brasileira - CMB, no horário de funcionamento desta, ou à Delegacia Especial de Atendimento à Mulher - DEAM.

Nas diretrizes da Casa da Mulher Brasileira, existe a previsão de existir o alojamento de passagem. O alojamento de passagem seria um local onde a mulher poderia ficar por 48h, enquanto haveria uma

avaliação de risco em conjunto com todos os órgãos e a decisão se a mulher realmente deveria ir para a Casa Abrigo (Brasil, 2015).

Para isso, a CMB deveria funcionar 24h por dia, o que não foi possível até então, informação esta fornecida por praticamente todas as entrevistadas da Casa da Mulher Brasileira e órgãos parceiros internos (entrevistadas 1, 2, 5, 6, 7, 8). De acordo com a entrevistada 7, o alojamento de passagem precisa do dobro de funcionários para funcionar. Como não está funcionando, as mulheres estão sendo encaminhadas diretamente para a CA, e muitas vezes elas não atendem os pré-requisitos necessários exigidos:

Não é qualquer mulher que vai para a Casa Abrigo. (...) O Alojamento de Passagem é previsto por 48h, então às vezes ela não precisava ir para a Casa Abrigo, se ela tem família, ela pode ir para a família. Mas como é muito corrido, quando ela está em situação de risco e precisa se dar rapidamente uma solução para ela, acaba sendo encaminhada para a Casa Abrigo. Mas quando ela chega lá, eles têm muitas regras. Elas ficam cerceadas de liberdade, não podem entrar em contato com ninguém, para garantir o sigilo e a segurança delas. Então acaba criando muito conflito, que muitas delas julgam que não estavam precisando nesse nível, desse tipo de abrigo. (Entrevistada 7, 2017).

Pode-se perceber, então, na perspectiva da consistência, uma lacuna de atuação, onde as mulheres que precisam de acolhimento por um tempo reduzido ou que não atendem as exigências da Casa Abrigo ficam sem um atendimento específico.

Serviço de Promoção de Autonomia Econômica

Na relação com o Programa Mulheres Mil, coordenado pelo Pronatec, da Secretaria de Estado de Educação, a Casa da Mulher Brasileira encaminha mulheres para a realização de cursos profissionalizantes. A CMB tem em seus objetivos específicos a premissa de promover educação financeira e a qualificação das mulheres atendidas por meio do Serviço de Promoção de Autonomia Econômica (SPA), e essa parceria entra nesse aspecto.

A CMB faz a mobilização para encaminhar as alunas e a Secretaria de Educação oferta o curso, os professores e materiais. Em alguns casos, a CMB ofereceu o espaço físico para a realização. Como os cursos não são somente para mulheres em situação de violência, quando percebe-se que alguma aluna está nessa condição, há o encaminhamento dela para a CMB. Essa parceria gerou um outro resultado: a disseminação de conhecimento sobre os direitos das mulheres e sobre a Casa da Mulher Brasileira.

A relação entre o Pronatec e a CMB não é formalizada por meio de termo de cooperação, pois não existe documento que comprove a relação entre eles e isso acaba por gerar a falta de definição sobre as ações, como reclamam algumas entrevistadas.

De acordo com as Diretrizes Gerais e Protocolos de Atendimento da CMB, o Serviço de Promoção de Autonomia Econômica busca para as mulheres a “inserção no mercado de trabalho; de outras formas de acesso à renda; de melhoria de suas condições e qualificação profissional; de educação financeira e para autonomia” (Brasil, 2015, p. 33). Porém, o SPA não funciona em sua totalidade por falta de servidores. Atualmente, o programa tem uma assessora como responsável, porém não existe uma equipe para a sua realização, como explicam as entrevistadas:

Esse serviço teria que ter uma equipe, mas ele não tem. Aqui na Casa, pela quantidade de servidores, permite se dar o primeiro atendimento. A gente entende que não deve morrer o serviço, porque ele é muito importante (...). Mas infelizmente, pela quantidade de servidores, a gente consegue prover apenas algumas coisas, mas fazer um acompanhamento mais complexo a gente não consegue. Ele [o Pronatec] é uma parceria que corresponde a um dos braços do Serviço de Promoção de Autonomia Econômica e a gente consegue dar este braço. (Entrevistada 7, 2017).

Quando ela [a CMB] foi criada, apesar de existir nas diretrizes, nós não temos uma estrutura no organograma do Serviço de Promoção de Autonomia Econômica. Então isso é uma coisa que para nós é muito difícil, porque eu acabo deslocando outras pessoas para poder estar fazendo as vias do Serviço de

Promoção de Autonomia Econômica. Então o ideal é que nós tivéssemos uma estrutura melhor. Há uma falta de servidor no GDF, em especial da pasta da mulher, porque nunca no GDF houve concurso para essa pasta. [o SPAE]. Tem funcionado precariamente, poderia se fazer muito mais. É claro que sem envolver recursos, a gente já conseguiu capacitar mais de 350 mulheres. Isso já é bastante coisa, mas poderia ser mais se tivéssemos mais pessoas para estar ajudando. De dois em dois meses, a gente faz um curso de recolocação profissional aqui, em parceria com a Secretaria do Trabalho, a gente faz intercalado cursos de educação financeira para as mulheres. Tudo isso sem recursos. (Entrevistada 8, 2017).

Todas essas ações têm sido fundamentais para a implementação do Programa Mulher, Viver sem Violência, sendo realizadas em parceria com a Casa da Mulher Brasileira, embora existam algumas dificuldades, como serão apontadas na subseção seguinte, que apresenta como tem ocorrido essa parceria.

Principais resultados das ações interorganizacionais coordenadas pela CMB

Na visão geral das entrevistadas do Ceam e Núcleo Psicossocial, a parceria, mesmo com as dificuldades na definição da atuação, está gerando os resultados esperados no sentido de que o Ceam está atendendo as mulheres, o atendimento integrado está acontecendo, e as mulheres atendidas raramente ficam esperando na recepção, pois há vários profissionais atuando ao mesmo tempo. Ainda é uma incógnita se a parceria com o Ceam se mantém ou não dentro da Casa, mas ele é um reforço que está sendo utilizado, dando um suporte maior para o atendimento.

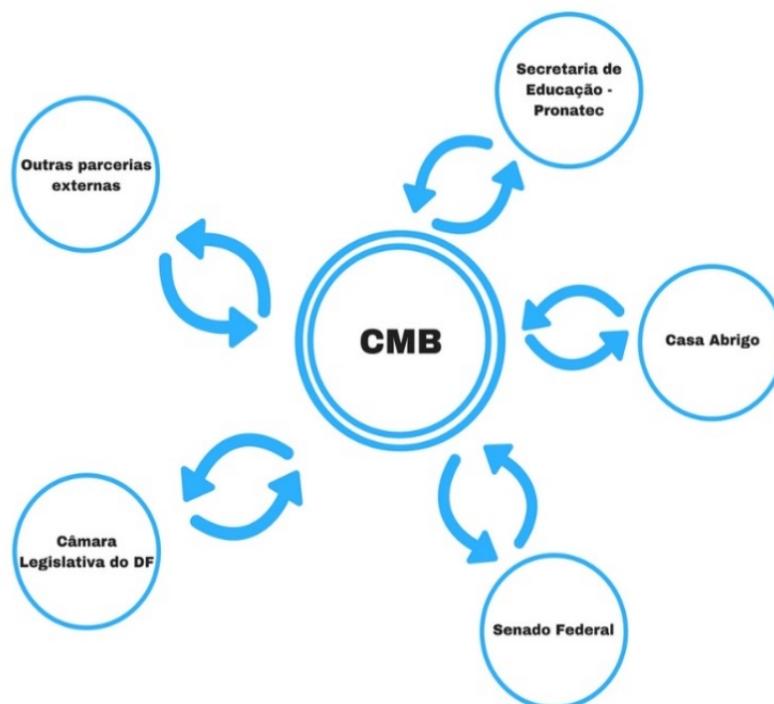
A parceria com a Defensoria tem gerado os resultados esperados pela CMB, mas é colocado que ela poderia ser melhor caso funcionasse desde o período da manhã. A Defensoria auxilia no Programa Mulher, Viver sem Violência estando na Casa, com a prestação de atendimento jurídico para as mulheres, dando a elas o acesso ao sistema de justiça, e tendo um olhar mais acolhedor e especializado.

A Casa Abrigo contribui com o Programa Mulher Viver sem Violência acolhendo as mulheres e oferecendo segurança a elas. A CA atende os casos mais excepcionais, onde não há para a mulher nem mesmo a possibilidade de retornar ao seu lar. Nesses casos, a Casa Abrigo é o que garante a segurança de sua vida e dos seus filhos, impossibilitando que o agressor possa ter acesso à vítima. Apesar do serviço cercar a vítima de sua liberdade ao invés de seu agressor, tais medidas são implementadas para gerar uma segurança imediata, enquanto o sistema de justiça entra em ação. A CA faz parte do fluxo de atendimento no enfrentamento à violência contra a mulher, e garante um atendimento e acompanhamento específico.

Para a CMB, a parceria com o Pronatec tem gerado resultados ainda melhores dos esperados, ocorrendo um amadurecimento no entendimento das mulheres atendidas. Foi percebido que existe uma baixa escolarização dessas mulheres, ao mesmo tempo que os empregadores do DF em sua maioria exigem no mínimo Ensino Médio. Então ficou claro para a Coordenação a necessidade de sensibilizar as mulheres atendidas na CMB a voltar aos estudos. Percebeu-se, também, a necessidade de prover uma formação de curto tempo, pois as mulheres não vislumbram passar muito tempo na realização do curso. Muitas mulheres optaram por uma formação profissional que permita a elas terem tempo disponível para cuidar da casa e filhos, e foi visto que o mercado de trabalho formal não é tão atrativo. Cursos como o de costureira foram mais atrativos para as mulheres atendidas.

De acordo com a diferenciação de Bandeira (2005), as ações feitas pela CMB e pelas organizações parceiras podem ser classificadas como Políticas de Gênero, pois têm como foco a autonomia da mulher, com a tentativa de não a manter como a única responsável pela casa e família. É perceptível na atuação desses órgãos a busca do empoderamento e independência da mulher atendida, esforçando-se para que haja mudança na situação em que ela se encontra.

Pelo formato da relação da CMB com as organizações, foi percebido que ela não se configura como uma relação de Rede de Políticas Públicas. Os órgãos possuem a CMB como órgão central na relação, portanto se enquadra em um formato de Conjunto Interorganizacional. Da mesma forma que no estudo de Barbosa e Medeiros (2005) houve a conclusão sobre os arranjos interorganizacionais na implementação de programas federais, a Casa da Mulher Brasileira faz a conexão entre os equipamentos, encaminhando mulheres de um órgão ao outro, havendo baixa ou nenhuma comunicação direta entre os membros.

Figura 2 - Relação CMB com órgãos externos

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados da pesquisa

A CMB é a organização central, que recebe as demandas dos parceiros e, caso necessário, passa tal demanda a outro órgão. Por exemplo, a Secretaria de Estado de Educação realiza ações com a CMB, porém não com a Casa Abrigo (CA). Caso a CA queira encaminhar mulheres aos cursos profissionalizantes, a demanda é passada para a CMB, que encaminha ao Pronatec.

Pela análise da motivação da ação conjunta (O'Toole JR., 2003), foi percebida em todas as relações o interesse comum, tendo em vista que não é visível uma hierarquia entre a CMB e os demais parceiros, portanto não enquadrando na relação de autoridade, e nem há ganhos para a realização da parceria, então não sendo uma relação de troca. O interesse comum nesse caso é de todas as organizações terem o objetivo de atender mulheres em situações de vulnerabilidade e violência. Nas entrevistas tanto com os órgãos alvo quanto com a Coordenação da CMB, percebe-se que as hierarquias existentes estão dentro dos próprios órgãos, não possuindo estrutura de hierarquia na relação entre eles. Segundo a Entrevistada 9, "Somos colegas no mesmo espaço com coordenações diferentes" Também para a Entrevistada 5, "o Ceam é uma unidade dentro de uma Coordenação [da CMB], então existe uma questão de hierarquia. Mas ela não é minha chefe direta. (...) A gente está aqui dentro [da CMB], então aqui a gente conversa de igual para igual."

Na perspectiva estrutural (Hall, 2002), é possível concluir que há uma alta complexidade horizontal, tendo em vista que existe uma grande divisão do trabalho, tendo cada demanda sendo resolvida pelo órgão responsável. A complexidade vertical está presente dentro de cada órgão, com suas cadeias de comando. Porém, na relação da CMB entre os órgãos, não existe essa relação de hierarquia. Na formalização, vê-se que as organizações que atuam dentro da CMB possuem o Termo de Adesão assinados e, com exceção do Ceam, têm sua ação regida pelas Diretrizes e Protocolos de Atendimento da CMB. Os órgãos externos, como já foi dito, carecem de formalização, sendo a Casa Abrigo um dos poucos parceiros que possuem algum documento para ação conjunta. A centralização é facilmente percebida por meio do Colegiado Gestor. Todas as decisões da CMB são tomadas por meio dos participantes do Colegiado, sendo passado aos demais servidores aquilo

que foi decidido. No caso das parcerias externas, a centralização também é presente, visto que a decisão para a ação conjunta é feita pelas chefias.

Na perspectiva do processo, foi constatada uma interdependência do tipo recíproca entre a Casa da Mulher Brasileira e as demais organizações. Dentro do fluxo da Casa, as mulheres são encaminhadas do Núcleo Psicossocial para órgãos como a Defensoria. Existe também o encaminhamento dos órgãos para a CMB, como foi percebido pela planilha da recepção. Na Casa Abrigo, as mulheres podem ser encaminhadas pela CMB, e a CA encaminha as mulheres para acompanhamento psicossocial na CMB no seu pós-desligamento. O Pronatec oferece cursos profissionalizantes para as mulheres que a CMB envia, e caso seja percebida a necessidade, encaminha mulheres em situação de violência para a Casa da Mulher Brasileira. A interdependência paralela pode ser percebida na relação, pois caso haja falha na prestação de serviço de uma organização, os resultados gerais de atendimento a mulheres vítimas de violência serão afetados. A interdependência sequencial também pode ser percebida, pois como há um encaminhamento de mulheres entre as organizações, se um órgão falha no processo, a organização que executa a tarefa seguinte será prejudicada em sua atividade.

A perspectiva da consistência (Peters, 1998) foi percebida na relação com a Casa Abrigo, com uma falha de lacuna de atuação, e com o Ceam, com uma falha de sobreposição. Pela falta do Alojamento de Passagem da CMB, as mulheres que necessitam de abrigo menos rigoroso ou por um curto período de tempo, não possuem esse serviço. Como a situação de risco precisa ser resolvida rapidamente, as mulheres são encaminhadas diretamente para a Casa Abrigo, o que às vezes não era o necessário no caso. Nas diretrizes da Casa da Mulher Brasileira, o Ceam deveria ser um órgão para parceria externa. No caso específico de Brasília, uma unidade do Ceam foi incorporada na Casa. Porém, as medidas de ação do Ceam são as mesmas que a do Núcleo Psicossocial da CMB, então os dois órgãos estão empenhando forças para a realização da mesma tarefa. A discussão sobre o que será feito com essa parceria está em nível gerencial.

Sendo assim, foi possível constatar que a Casa da Mulher Brasileira em interação com os órgãos parceiros tem implementado o Programa Mulher, Viver sem Violência por meio de ações integradas e algumas dificuldades encontradas não têm comprometido a implementação do Programa, ao contrário, têm até possibilitado sua sobrevivência.

5. Considerações Finais

O objetivo desta pesquisa foi investigar de que forma as ações do Programa Mulher, Viver sem Violência têm sido implementadas por meio da Casa da Mulher Brasileira em interface com outras organizações que também fazem atendimento às mulheres vítimas de violência. Por meio dos resultados da pesquisa, foi possível perceber que a Casa da Mulher Brasileira realiza diversas ações em conjunto com outros órgãos para atingir os seus objetivos visando a implementação do Programa. Apesar de existirem alguns problemas nas relações com os órgãos, foi concluído que o propósito de atender às mulheres vítimas de violência está sendo cumprido, e os órgãos estão encaminhando essas mulheres de maneira integrada.

A maioria das ações que a CMB realiza com outros órgãos do DF não possui uma formalização. Geralmente, os níveis gerenciais decidem pela ação conjunta e os servidores que estão na ponta do atendimento conversam entre si para o encaminhamento de mulheres. Isso gera uma situação onde não há uma definição exata do que cada órgão irá realizar na parceria. Por exemplo, a ação com o Pronatec Mulheres Mil não ocorreu no início de 2017 simplesmente porque não existe em nenhum documento a previsão dos cursos acontecerem em todos os semestres.

A relação com os órgãos externos analisados auxilia a CMB a realizar ações que até então ela não era capaz de prover por si só. A Casa Abrigo acolhe, além da sua demanda específica, mulheres que precisariam do Alojamento de Passagem. Como o Alojamento não tem possibilidade de funcionar no momento, as mulheres são encaminhadas para a Casa Abrigo, mesmo se não for o tipo de abrigo que elas precisam. Apesar de a CMB ter em seus objetivos específicos a inserção das mulheres em situação de violência nos programas sociais para a sua independência e autonomia, o Serviço de Promoção de Autonomia Econômica

também não consegue funcionar em sua totalidade, tendo o Pronatec Mulheres Mil atuando apenas como um de seus braços.

Os órgãos dentro da estrutura da CMB analisados mostraram alguns problemas. Primeiramente, o Ceam não é previsto para estar dentro da Casa, não tendo, então, um trabalho prescrito para ser realizado ali. Por enquanto, realiza a mesma função que a do Núcleo Psicossocial, mas tanto o Ceam quanto a Coordenação da CMB estão realizando esforços para conseguir definir suas atribuições. O principal obstáculo percebido em relação à Defensoria foi o seu atendimento reduzido na Casa, funcionando apenas no período da tarde. Isso foi percebido como um gerador de transtornos para as mulheres que buscam atendimento na CMB pela manhã ou início da noite.

As ações planejadas pela CMB não estão sendo realizadas de forma integral, por motivos estruturais. Porém, com a realização das parcerias, os resultados estão sendo atingidos de uma forma bastante satisfatória. A análise das organizações que agem em conjunto com a CMB demonstrou que as mulheres estão realmente sendo atendidas de maneira humanizada e integrada, apesar dos problemas encontrados. E essas são as maiores premissas do Programa Mulher, Viver sem Violência. Resta saber agora se este Programa que tem se mostrado importante para o enfrentamento da violência contra a mulher terá continuidade diante de um cenário de cortes orçamentários cada vez mais ostensivos.

BIBLIOGRAFÍA

- Andrade, L. V. R., & de Matos Almeida, M. M. (2017). A criminalização da Violência contra as mulheres no Brasil: de "legítima defesa da honra" à violação dos direitos humanos. *Revista Sociais e Humanas*, 30(2).
- Angrosino, M. (2009). *Etnografia e observação participante: coleção pesquisa qualitativa*. Bookman Editora.
- Azevedo, S. D. (2003). Políticas públicas: discutindo modelos e alguns problemas de implementação. SANTOS JÚNIOR, Orlando A. Dos (et. al.). *Políticas públicas e gestão local: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais*. Rio de Janeiro: FASE.
- Bandeira, L. (2005). Fortalecimento da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres: avançar na transversalidade da perspectiva de gênero nas políticas públicas. Brasília: CEPAL/SPM-PR.
- Barbosa, S. C. T. (2010). Implementação de programas públicos federais: caráter da coordenação interorganizacional.
- Barbosa, S. C. T., & Medeiros, J. J. (2005). Configuração de arranjos interorganizacionais e implementação de programas públicos. *Cadernos EBAPE. BR*, 3(2), 01-16.
- Brasil (2015). Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Programa Mulher, Viver Sem Violência: Diretrizes Gerais E Protocolos De Atendimento.
- Brasil (2018). Portal Siga Brasil. Senado Federal. Recuperado em primeiro de março de 2018 de <http://www9.senado.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=senado%2Fsigabrazilpainelcidadeo.qvw&host=QVS%40www9&anonymous=true&Sheet=shOrcamentoVisaoGeral>.
- Bugni, R. P. Políticas públicas para as mulheres no Brasil: análise da implementação da política de enfrentamento à violência contra as mulheres em âmbito nacional e municipal (Doctoral dissertation, Universidade de São Paulo).
- Carlotto, C. M., & Mariano, S. (2012). A família e o foco nas mulheres na política de assistência social. *Sociedade em Debate*, 14(2), 153-168.
- Casa da Mulher Brasileira (2016). *Relatório de Gestão da Casa da Mulher Brasileira 2016*.
- César, M. A. (2005). Mulher e política social em Cuba: o contraponto socialista ao bem-estar capitalista.
- Distrito Federal (2016). Portaria nº 60, de 20 de maio de 2016. *Diário Oficial do Distrito Federal, Brasília*, 25 de maio de 2016. Seção 1, p. 11.
- Hall, Richard H. *Organizations: structures, processes, and outcomes*. 8th ed. New Jersey: Prentice Hall, 2002.
- Lester, J. P., & Goggin, M. L. (1998). Back to the future: The rediscovery of implementation studies. *Policy Currents*, 8(3), 1-9.
- O'Toole Jr, L. J. (2003). Interorganizational relations in implementation. *Handbook of public administration*, 234-244.
- Peters, B. G. (1998). Managing horizontal government: The politics of co-ordination. *Public administration*, 76(2), 295-311.
- Pimentel, S., Pandjarian, V., & Belloque, J. (2006). "Legítima defesa de honra". Ilegítima impunidade de assassinos: um estudo crítico da legislação e jurisprudência da América Latina. In *Vida em família: uma perspectiva comparativa sobre crimes de honra* (pp. 65-208).
- Senado Federal (2016). *Curso: Dialogando sobre a Lei Maria da Penha. Módulo I - A Violência Contra as Mulheres*.
- Soares, V. (2004). Políticas públicas para igualdade. *Políticas públicas e igualdade de gênero*, (8), 113.
- Van de Ven, A. H.; Walker, G. Coordination patterns within an interorganizational network. *Human Relations*, v. 32, n.1, p.19-36, 1979
- Waiselfisz, J. J. (2016). *Mapa da violência 2015: homicídio de mulheres no Brasil*. 2015.
- Winter, S. C. (2010). Perspectivas de implementação: status e reconsideração. *Administração Pública*. Coletânea. São Paulo: Editora UNESP, 209-228.