



**IX ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

ISSN: 2594-5688

secretaria@sbap.org.br

Sociedade Brasileira de Administração Pública

**ARTIGO**

**VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E REDE DE PROTEÇÃO ÀS MULHERES  
NA RM DO CARIRI: UMA INTERPRETAÇÃO À LUZ DA  
BUROCRACIA DE NÍVEL DE RUA E DA INTERSETORIALIDADE**

**JOÃO MENDES ROCHA NETO, MARIA VANESKA SANTOS,**

**GRUPO TEMÁTICO: 18 Performance dos governos  
subnacionais e locais na administração pública**

IX Encontro Brasileiro de Administração Pública, São Paulo/SP, 5 a 7 de outubro de 2022.  
Sociedade Brasileira de Administração Pública  
Brasil

Disponível em: <https://sbap.org.br/>

## **Violência doméstica e rede de proteção às mulheres na RM do Cariri: uma interpretação à luz da Burocracia de Nível de Rua e da Intersetorialidade**

### **Resumo**

O artigo tem por objetivo analisar a atuação da rede de persecução e proteção às mulheres vitimadas pela violência na RM do Cariri-CE. Para isso, parte de uma reflexão sobre a integração de ações para o enfrentamento desse fenômeno. A análise se alicerçou nas bases de informações sobre o a violência doméstica e a rede de proteção, que permitiram uma aproximação com a realidade, complementada pelas entrevistas realizadas com atores relevantes nessa rede. A pesquisa confirmou as impressões iniciais que estão associadas a fragilidade das redes, para tratar de problemas complexos, que vão desde aspectos operacionais, até a insuficiência de capacidades, impactando diretamente na efetividade das ações.

**Palavras chave:** Violência Doméstica; Políticas Públicas; Burocracia de Nível de Rua; Intersetorialidade; Região Metropolitana do Cariri – CE.

### **1. Introdução**

Há uma ampla literatura que discute questões relativas ao federalismo brasileiro. No entanto, ainda há uma enorme lacuna sobre a capacidade diferenciada das municipalidades responderem ao conjunto de atribuições que lhes foram delegadas por força da Constituição de 1988 e que continuam a ser atribuídas nas duas últimas décadas através de um amplo conjunto de políticas públicas.

Isso reforça o debate em torno da eficácia das leis e das políticas públicas como algo recorrente, tanto nos meios acadêmicos, como para a própria sociedade. No caso específico das questões relacionadas a gênero, sobretudo no que se refere às mulheres, essas avaliações ainda são incipientes em face da recente incorporação do tema a agenda de políticas públicas.

Há outro componente importante a se discutir: a complexidade que envolve essa rede protetora das mulheres, tanto na esfera federal, como também nas esferas subnacionais, caracterizada pela assimetria institucional, que relega as mulheres dos menores municípios a condição de constante exposição ao perigo de episódios de violência, o que encaminha uma indagação central: qual a capacidade institucional dos agentes do Estado, que atuam nessa rede, reúnem para enfrentar o problema, de forma integrada?. Nesse sentido, o estudo aprofundou-se não em um município, mas em uma Região Metropolitana – Cariri –, no Ceará, onde segundo dados da Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social estão os percentuais mais elevados de violência contra as mulheres.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> 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

Trata-se de uma pesquisa descritiva e qualitativa, alicerçada em uma revisão bibliográfica, que acionou diversos campos do conhecimento que se mostram relevantes ao entendimento do objeto estudado. Adicionalmente, foram realizados levantamentos documentais junto a órgãos governamentais<sup>2</sup>, da esfera federal, estadual e municipal, que atuam diretamente na questão, com a consulta a relatórios, estudos institucionais, leis e bases de dados disponíveis que facilitam a compreensão da questão e a intensidade do fenômeno. Esse conjunto de dados secundários se complementou pela realização de entrevistas, baseadas em um roteiro semiestruturado junto diversas instituições<sup>3</sup>. Esse conjunto de informações será analisado, procurando promover um diálogo com o suporte teórico que vai acionar, sobretudo, a teoria dos Burocratas de Nível de Rua e a perspectiva da intersetorialidade e arranjos cooperativos em políticas públicas.

O artigo se estrutura a partir de uma breve discussão teórica sobre o contexto da mulher na sociedade brasileira e os aspectos que contribuíram para a cultura de propriedade e violência. No debate conceitual, sob a perspectiva das políticas públicas, serão utilizados quadros teóricos sobre a atuação da Burocracia de Nível de Rua (BNR) e a intersetorialidade. Nessa fase os aspectos legais e institucionais, serão a ponte para a aterrissagem na realidade da RM do Cariri, que será objeto da seção seguinte que se ocupará de analisar o rico material da fase de campo. Ao final do artigo, mais do que conclusões, serão apresentadas provocações para continuidade de uma agenda de pesquisa que lance luzes sobre a capacidade de gestão das municipalidades para tratar de problemas complexos, a exemplo da violência contra a mulher.

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

O novo marco legal - Lei nº 11.340/2006 - 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. Mudou 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 ato perante o sistema persecutório. Agora, uma vez dado conhecimento formal as

---

habitantes, respectivamente, segundo estimativas do IBGE para 2018, mas responde por 14% dos episódios, embora sua população equivalha a pouco mais de 5% do estado.

<sup>2</sup> Secretaria Especial de Políticas para Mulheres, que trata diretamente da questão no âmbito do Governo Federal. Pesquisa Municipal (MUNIC) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) que produz levantamentos sistemáticos sobre a estrutura da administração pública dos municípios brasileiros em diversas frentes de atuação. Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social do Estado do Ceará que produz dados regionalizados sobre a violência.

<sup>3</sup> a) Delegacia Especializada; b) Defensoria Pública; c) Poder Judiciário (varas especializadas); d) Centro de Referência de Atendimento às Mulheres em Situação de Violência; e f) Centro de Referência Especializado de Assistência Social

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.

Outro avanço trazido pela nova legislação é o arranjo de proteção às vítimas, que será tratada mais adiante, e considerando que até então inexistia uma rede de amparo e defesa das mulheres vitimizadas, deixando que as soluções recaíssem sobre as próprias mulheres. Com a Lei Maria da Penha criaram-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.

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 (ou intersetorialidade) 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, 2009, p. 13).

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 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.

A Pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros – MUNIC, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2018 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. Campos (2015) já havia analisado tal quadro, ao final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito da Violência contra a Mulher e concluiu que: “[...] que a rede de atendimento é reduzida se considerarmos a diversidade regional e especialmente a dimensão geográfica do País” (p. 394) “[...] as verbas concentram-se nas capitais e os municípios menores possuem poucos recursos para a execução das políticas públicas” (p. 394)

O estudo do IBGE 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.

### **2.1 A perspectiva intersetorial do problema: um problema (e um esforço) necessário**

Para que se possa implementar políticas públicas, Bonelli (2019) afirma que é necessário um complexo processo envolvendo pessoas, interesses, recursos e conhecimentos. E, para tanto, toma-se instrumentos de comunicação e interação entre burocratas e usuários em um processo de adaptação e mediação entre Estado e Sociedade. Assim sendo a multiplicidade de relações possíveis em uma instituição e entre ela e demais partes interessadas pode gerar custos de transação (BONELLI, 2019).

Vista como um fator importante para o sucesso das políticas públicas, a interação entre formuladores e implementadores, através da coordenação do processo, merece especial atenção, uma vez que boa parte dos problemas surgidos nessas iniciativas governamentais pode ser resultado de uma série de fatores, dentre os quais está a ausência de estratégias de cooperação, ou de efetivar uma rede como apontado por Borzel, que compreende tais redes como:

[...] um conjunto de relaciones relativamente estables, de naturaleza no jerárquica e independiente, que vinculan a una variedad de actores que comparten intereses comunes em referencia a una política, y que intercambian recursos para perseguir esos intereses compartidos, admitiendo que la cooperación es la mejor manera de alcanzar las metas comunes (Borzel, 1997, p. 227).

A integração, segundo Cavalcanti (1991) apud Lustosa da Costa (2010), “[...] deve ser buscada como forma de coordenar esforços de diferentes agências públicas, que passam a fazer parte de redes institucionais engajadas na solução de problemas de natureza integrada, nunca resolvidos satisfatoriamente quando examinados a partir de uma perspectiva setorial”. Essa atuação interdependente parece ser uma tendência e uma busca dos governos por melhorarem seus desempenhos e tornarem eficazes suas políticas públicas.

Para caracterizar o processo de implementação das ações intergovernamentais e/ou intersetoriais, considera-se fundamental conjugar as perspectivas dos gestores e executores diretos das ações desenvolvidas com a experiência de acesso e utilização dos beneficiários

dessas intervenções. Portanto, quanto mais amplo for o escopo de uma política pública, maior será a necessidade de integração e de construção de estratégias intersetoriais. Isto, contudo, na realidade não ocorre, visto que as agências governamentais ainda encaram os objetos de suas políticas públicas de forma segmentada e matizada pela sua cultura organizacional, pela sua história e pelos compromissos que o seu executor principal assume com os grupos de interesse.

Balestrin et al. (2010) complementam quando dizem que, a rede de colaboração facilita as organizações atuarem de forma conjunta na transação de recursos para alcançar os objetivos organizacionais. Nesse sentido, acionar o debate sobre a Burocracia de Nível de Rua (BNR) parece ser elemento central para compreender o objeto desse artigo. Como ponto de partida é relevante resgatar Lotta (2012) quando aborda a questão da participação dos burocratas de nível de rua na implementação de políticas públicas, alertando para a lacuna existente entre a etapa de formulação e de implementação.

Esse distanciamento pode resultar naquilo que Lipsky (1980), aponta como os três principais conflitos decorrentes da BNR: (i) metas políticas voltadas a indivíduos ou a coletividade?; (ii) individualizar tratamentos, ou criar rotinas padronizadas?; e (iii) como atender às expectativas do público, dos agentes e das políticas públicas? São questionamentos que servem para o que está sendo analisado no artigo.

Lipsky (1980), que enxerga os burocratas de nível de rua como implementadores de políticas públicas, exercendo seu papel em contato direto com o público, a exemplo dos policiais, professores, profissionais de saúde, assistentes sociais, muito acionados como exemplos, mas que, no caso em comento, podem ser alargados para os agentes persecutórios e operadores do direito no enfrentamento a violência doméstica.

Esses burocratas se relacionam diretamente com a sociedade, atuam concretamente com a política “na ponta”. Para Bonelli et al. (2019) esses atores são importantes na implementação das políticas e podem ter sua atuação analisada sob 3 perspectivas: a estrutural (obediência a regras formais), a de ação individual (mecanismos de recompensas, punições e monitoramento) e a relacional (interação entre os burocratas e outros atores).

A perspectiva relacional trata das relações articuladas em rede dos agentes burocráticos com outros agentes internos e externos ao Estado (HUISING e SILBEY, 2011 APUD BONELLI ET AL, 2019). Tal interação, conforme o artigo, pode favorecer o aprendizado mútuo e o alinhamento de interesses, afetando o processo de implementação. Tal perspectiva também deve levar em consideração o papel e a atuação dos agentes nas implementações, conforme cita (MOTA, 2018) “ao destacar a atuação e percepção dos agentes na implementação

das políticas, trazemos também suas percepções, ideais e valores em conjunto com as características do contexto em que atuam”.

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. 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 intersetorialidade dos direitos, e combinadas às políticas públicas de ações afirmativas, percebidas como transição necessária em busca da efetiva igualdade e equidade de gênero [...] (BRASIL, 2009, p. 13).

Adicionalmente, sob o aspecto de atuação do poder público, 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, 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 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 e alicerça os argumentos para elaboração desse artigo.

### **3. O encontro da realidade com a teoria: análise do arranjo protetivo na RM do Cariri**

O problema que levou a pergunta apresentado na parte introdutória encontra alguns elementos que, mesmo carecendo de ampliação, são apresentados a partir da análise dos entrevistados de cinco instituições que atuam na persecução dos autores do delito e na proteção das mulheres vitimizadas, procurando promover o encontro com o debate teórico/contextual já apresentado. Para preservar o anonimato dos informantes todos foram denominados como “interlocutores, entrevistados ou informantes”, com atribuição de letras a cada um deles. Foram evitados o lançamento dos depoimentos, na forma de transcrição *ipsis litteris* com a finalidade de evitar a identificação, o que levou a interpretação analítica das falas.

Quando indagados sobre a existência de aparato legal que permita a operacionalização conjunta das instituições na proteção e combate à violência contra a mulher, as respostas se mostraram contraditórias. Os entrevistados C e D informaram desconhecer a existência de tal dispositivo legal, o que chamou atenção, considerando que um deles era operador do sistema persecutório, inclusive destacando que, os órgãos atuam por demanda e o fazem isoladamente. O entrevistado C 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.

Os demais entrevistados (A, B e E) responderam afirmativamente, e dois deles mencionaram a própria Lei Maria da Penha como o disposto que dispõe sobre a atuação conjunta dos órgãos responsáveis pela apuração e julgamento do delito, mas, também, pela rede de prestação de serviços sociais a mulher vitimizada. O entrevistado A assinalou 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, o entrevistado C afirmou que no passado já existiu, mas que atualmente não tem conhecimento de nenhum plano. Destacou ainda que, existem os Conselhos voltados para as políticas sociais, mas que esses são setoriais. Essa negativa foi acompanhada pelos demais interlocutores.

O entrevistado D 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 política não a política pública”. Esse interlocutor destacou a ausência desse instrumento de planejamento e gestão integrado, mas pontuou que a alternativa encontrada tem sido 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 discontinuidades 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, o entrevistado D 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, e complementou que a visibilidade 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.

Já os entrevistados A, B e E afirmaram que existem bases de dados, e isso permite retratar o problema, contrariando o entrevistado D. Esses entrevistados chegaram a informar onde os dados estão disponíveis, e convergiram para a mesma base, o Observatório da

Universidade Regional do Cariri (URCA), localizada na cidade do Crato. O entrevistado A alerta que mesmo com tais informações disponibilizadas, elas não retratam 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 não entrou em ação.

Um dos interlocutores (B) 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. Já o informante E 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, os entrevistados A e C afirmaram que cada um sabe suas competências, mas que existem exceções, que não foram exemplificadas na entrevista, o que sugere um ambiente com alguns sombreamentos e melindres institucionais.

O entrevistado E 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”.

Sobre a importância das relações entre as instituições estaduais e municipais e o Governo Federal na efetivação da rede, o interlocutor D julgou de grande importância, pois isso possibilitaria maior planejamento e, portanto, efetivação das iniciativas. O entrevistado D foi taxativo 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.

Essa opinião foi corroborada pelo entrevistado A ao concluir que: “Essa relação é positiva e imprescindível”, mas, também, faz críticas aos resultados da ausência de integração dos entes federados ao dizer que: “Nunca houve de fato um enfrentamento com ações práticas como construção de equipamentos, concursos para profissionais, política de seguridade”.

No mesmo diapasão, o informante E 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 o entrevistado B 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 que o entrevistado C mencionou o serviço do “Disque 100” como a “porta de entrada” das vítimas no sistema de combate e proteção a violência doméstica. O entrevistado

Quando indagados sobre questões locais da rede de proteção, notadamente em seus pontos frágeis, o interlocutor C 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.

O entrevistado D 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.

O informante B 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. O interlocutor E mencionou a ausência de equipamentos, como a “Casa Lar”, bem como de que os equipamentos 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. O entrevistado D 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, o interlocutor C 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. O entrevistado A 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 o informante B mencionou que existe previsão de implantação da Casa Abrigo, no município de Juazeiro do Norte, com utilização de

verbas federais. Outros dois interlocutores (A e E) responderam de forma contraditória, um deles dizendo que existe a possibilidade de incorporação de outros atores, e outro 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, o entrevistado C 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 (D e E) 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 o informante A relatou que a rede é bem articulada e possui integração, e que não percebem dificuldades para atuação coordenada entre as instituições. O entrevistado B 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 informante destacou que esses fatores corroboram para inexistência de um Plano para enfrentamento do problema no âmbito regional o que reforça essa desarticulação e a efetividade das ações no enfrentamento ao problema.

O entrevistado E 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. O interlocutor C destacou a ausência de comunicação entre os atores que integram a rede, já o informante D mencionou que o desinteresse do poder público (federal, estadual e municipal) prejudica a visão real do problema e, portanto, as estratégias interssetoriais (horizontais e verticais) são incipientes e pouco efetivas. Isso vai ao encontro daquilo que o entrevistado B atribui como o grande desafio ao dizer que tais políticas devem ser de Estado e não de governos. Já o interlocutor C 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 (B, C, D e E) entendem como estruturais, sendo destacado pelo entrevistado D que: “[...] ainda não se vislumbrou que a violência contra a mulher não está 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 informantes entendem os problemas como estruturais e destacam que é necessário se repensar tais questões de forma mais aprofundada. Somente o entrevistado A 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 [...]”.

A partir do debate teórico e dos achados da pesquisa entende-se que existem aspectos estruturais associados a atuação da rede de proteção as mulheres vítimas de violência doméstica na RM do Cariri. A primeira está associada a visão fragmentária do arranjo expressa pelos entrevistados que, demonstram assimetria de conhecimento sobre alguns aspectos elementares, tais como a legislação e a própria disposição do arranjo colaborativo de proteção a mulher vitimizada. A discussão trazida pelos autores que tratam da BNR é bastante assertiva quando abordam a necessidade da atuação integrada como forma de fortalecer a rede da política pública, sobretudo, pelo compartilhamento de informações.

Verifica-se que a compreensão de intersetorialidade e atuação reticular é bastante distorcida, considerando que a maioria dos entrevistados demonstra pouco conhecimento sobre as atribuições dos demais órgãos no arranjo para proteção das mulheres. Os informantes alternam uma narrativa de valorização de ação conjunta, mas é perceptível a atuação isolada, principalmente quando se trata de assegurar recursos para melhoria dos serviços prestados, ou mesmo quando surgem críticas a outras unidades que atuam na rede. Nesse caso, os problemas sempre estão com o outro, e quando está com a unidade decorrem da insuficiência de recursos disponíveis (financeiros e técnicos), em uma postura de pouca empatia institucional.

Ressalte-se o relevo que as críticas feitas pelos entrevistados em relação a esfera gerencial/política tiveram e como isso dialoga com o debate teórico sobre a BNR, devemos

lembrar que o papel do município apesar de relevante no enfrentamento, é residual do ponto de vista da produção legal, que compete ao Congresso Nacional e o disciplinamento infralegal também não está nas atribuições da gestão local. Ademais, por tratar-se de uma política nacionalizada, por força legal e pela institucionalidade, que conta inclusive com pasta ministerial dedicada ao tema, é natural que os atores governamentais envolvidos vejam um enorme distanciamento entre eles que implementam, e os formuladores.

Verificou-se que esses burocratas se relacionam diretamente com a sociedade e atuam concretamente com a política “na ponta”, com mandatos distintos e reúnem condições diferenciadas na consecução das ações de punição aos agressores e proteção as mulheres vitimizadas. Retomando a discussão de Bonelli et al. (2019), eles são atores que atuam sob a três perspectivas: a estrutural, quando atuam sob o disciplinamento de regras, dentro do arranjo, mas também percebem as lacunas existentes na/para sua atuação; a ação individual, ao adotar formas de superar lacunas, utilizando-se, muitas vezes, da discricionariedade para assegurar efetividade da rede; e a relacional, que os expõe a outras instituições governamentais, das demais esferas federativas, bem como dialogam com a sociedade civil. São servidores que sofrem pressão por parte da sociedade, de um lado e, de outro, do sistema persecutório, que opera em cadeia.

Ao final, se percebe que essa atuação dispersa corrobora para o processo de revitimização que aparecem quando associam-se os elementos encontrados na pesquisa com as questões levantadas por Lipsky (1980) anteriormente: (i) metas políticas voltadas a indivíduos ou a coletividade?; (ii) individualizar tratamentos, ou criar rotinas padronizadas?; e (iii) como atender às expectativas do público, dos agentes e das políticas públicas? Em relação ao primeiro aspecto quando estamos tratado de um tema como a violência doméstica, as metas ou qualquer forma de medir desempenho deve ser muito além de números, pois envolvem aspectos subjetivos. Verificamos durante a pesquisa que tais questões ainda são de difícil alcance para as BNR que atuam fragmentadas e, por vezes, não compreendem o alcance do problema.

Em relação ao segundo ponto destacado por Lipsky (1980) há uma grande relevância para o tema objeto do artigo, considerando que os protocolos estabelecidos pelos distintos órgãos de persecução criminal e proteção a mulher vítima pela violência doméstica, revela intuições mais preocupadas em desempenhar seu papel no sistema persecutório e punitivo ao agressor, e menos focalizada na vítima. A adoção de rotinas e padrões de ação distancia os órgãos das vítimas tornando-as apenas o objeto de atuação institucional, o que é reproduzido pelas BNR, e leva as mulheres a situações de constrangimentos continuados durante o processo judicial, reforçando a revitimização.

A terceira indagação de Lipsky (1980) não se dissocia das anteriores, considerando que o atendimento das expectativas das demandantes do arranjo é uma situação bastante complexa, uma vez que há distintas percepções em relação aos atores que participam desse arranjo. Talvez o melhor exemplo que se tenha da frustração de grande parte desse público é quando em episódios de violência o agressor não é punido, ou é punido de forma branda, sob os olhos da sociedade e de outros atores que atuam na persecução e proteção as vítimas. Dessa forma, metas e protocolos, tratados nas demais questões de Lipsky (1980) se somam a percepções negativas da BNR, em face das decisões que levariam a punição dos agressores, frustrando expectativas da coletividade, quando se fala na política de combate a violência doméstica.

Há, portanto, um conjunto de aspectos objetivos e subjetivos que interferem na qualidade do trabalho desses BNR, uma vez que eles atuam em um tema que envolve estruturas sociais e históricas que forjaram a cultura do machismo, e da mulher como propriedade do homem, o que resulta em um cenário crescente de violência no ambiente doméstico.

Assim, se de um lado, não se pode avaliar, de forma apressada, a atuação dos BNR que estão no arranjo de punição e proteção às mulheres vítimas de violência na RM do Cariri, ainda carecendo de aprofundamentos; de outro lado, não se pode deixar de consignar que o estado de coisas encontrado é apenas uma amostra do que ocorre no restante do país, conforme já se verificou pelos números apresentados pela MUNIC.

Dessa forma, a análise aqui realizada serve para denunciar o quadro institucional dos órgãos com mandato para atuar na questão da violência doméstica, fenômeno crescente no país, mas que vem enfrentando um cenário adverso, tanto do ponto de vista de financiamento, como de capacidades institucionais para enfrentar o problema.

#### **4. Considerações Finais**

O artigo procurou se debruçar sobre um problema recorrente na federação brasileira: as crescentes dificuldades dos municípios brasileiros em fazer a gestão das políticas nacionais e/ou federais considerando as assimetrias técnicas, legais, institucionais e financeiras que envolvem um complexo cenário de desigualdades, repercutindo muitas vezes na qualidade da oferta de serviços e bens públicos para a população dessas cidades, notadamente aquelas de menor porte.

Percebeu-se que a legislação impôs a constituição de uma rede de proteção, sem, no entanto, ter as garantias que essa rede teria eficácia, o que reforça o abismo entre aquilo que os diplomas legais dispõem e a real capacidade das estruturas governamentais de implementar tais políticas públicas.

Assim, a pesquisa confirmou que, somente a legislação e as políticas públicas não são o bastante para assegurar essa rede de proteção considerando as desigualdades existentes no território brasileiro, que tomou o recorte específico da RM do Cariri.

Adicionalmente, deseja-se com o presente estudo ampliar na agenda de pesquisa de políticas públicas esse debate efervescente que são as assimetrias existentes na federação brasileira, bem como a capacidade de as municipalidades implementarem, com a baixa capacidade técnica e institucional que possuem, tudo aquilo que lhes tem sido delegado nos últimos anos, em termos de ações governamentais.

### **Referências Bibliográficas**

BALESTRIN, A.; VERSCHOORE, J. R.; REYES JUNIOR, E. O Campo de Estudo sobre Redes de Cooperação Interorganizacional no Brasil **RAC**. v.14, n. 3, p. 458-477, 2010.

BONELLI, F; et. al. A atuação dos burocratas de nível de rua na implementação de políticas públicas no Brasil: uma proposta de análise expandida. **Cadernos Ebape.br**. v.17, p. 800-817, 2019.

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

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

CAMPOS, C. H. Desafios na implementação da Lei Maria da Penha. **Revista Direito GV**. v.11, n. 2, p. 391-406, 2015.

CEARA. Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social. [https://www.supesp.ce.gov.br/painel\\_dinamico/](https://www.supesp.ce.gov.br/painel_dinamico/)

COSTA, F. L. Contribuição a um projeto de reforma democrática do Estado. **Rev. Adm. Pública**. v. 44, n. 2, p. 239-270, 2010.

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

IBGE. **Pesquisa Municipal**. Rio de Janeiro: IBGE, 2018.

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

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services**. New York: Russell Sage Foundation, 1980.

LOTTA, G. O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIA, C. A (org). **Implementação de Políticas Públicas. Teoria e Prática**. Editora PUCMINAS, Belo Horizonte, p.20-49, 2012.

MOTA, M. O. Implementação de políticas públicas educacionais na perspectiva dos agentes burocráticos. **Estudos em Avaliação Educacional**. v. 29, n. 72, p. 684-709, 2018.