



**IX ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

ISSN: 2594-5688

secretaria@sbap.org.br

Sociedade Brasileira de Administração Pública

**ARTIGO**

**A CAPACIDADE ESTATAL DO GOVERNO DO DISTRITO  
FEDERAL NO COMBATE À VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER: :  
PERCEPÇÕES DOS BUROCRATAS DE NÍVEL DE RUA**

**MARCOS VINÍCIUS DE OLIVEIRA SANTIAGO, DIEGO MOTA VIEIRA, JESSICA ELOÍSA DE OLIVEIRA,**

**GRUPO TEMÁTICO: 17 Segurança Pública e Cidadania**

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/>

## **A capacidade estatal do governo do Distrito Federal no combate à violência contra a mulher: percepções dos burocratas de nível de rua**

### **Resumo:**

Ainda que o Estado atue com políticas públicas de combate à violência contra a mulher, os casos registrados permanecem numerosos. O presente trabalho procurou responder a seguinte questão de pesquisa: como os burocratas de nível de rua percebem a capacidade do governo do DF para implementar as leis 11.340/2006 (Lei Maria da Penha) e 13.104/2015 (Lei do Feminicídio)? O referencial teórico aborda os conceitos de capacidades estatais e burocratas do nível de rua. A coleta e análise de conteúdo dos dados se deu por meio do levantamento de documentos oficiais e de entrevistas com roteiro semiestruturado junto a servidores da área de segurança. Os burocratas de nível de rua descrevem suas percepções sobre os instrumentos de prevenção e repressão, os fatores que contribuem e que inibem seu desempenho, além das capacidades analíticas, operacionais e políticas do governo local para combater a violência contra a mulher.

Palavras-chave: Violência contra a mulher. Capacidade estatal. Burocratas de nível de rua. Feminicídio. Lei Maria da Penha.

### **Introdução**

O arcabouço legislativo para proteção da mulher no Brasil tem evoluído nos últimos anos, principalmente com a aprovação da Lei Maria da Penha, Lei 11.340/2006, que tipifica o crime de violência doméstica e familiar contra a mulher (BRASIL, 2006), e a Lei do Feminicídio, Lei 13.104/2015, que trouxe um avanço não só para os crimes de violência doméstica, mas para a proteção da mulher em qualquer situação. A Lei 13.104/2015 modificou o Código Penal (Decreto-lei nº 2.848/1940) aumentando a pena no crime de homicídio em casos que o motivo é por razões da vítima ser do sexo feminino (BRASIL, 2015a). Apesar dos avanços, o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH) (2022) registrou em sua ouvidoria 87.442 denúncias de violência contra a mulher em 2021.

As leis 11.340/2006 e 13.104/2015, apesar de serem um importante instrumento para o combate da violência contra as mulheres, são leis federais e cabe a cada estado, município e ao Distrito Federal criar e aplicar políticas para o seu efetivo funcionamento. Nesse sentido, observa-se a necessidade de pesquisar a respeito da capacidade que o Estado tem para aplicar suas políticas, concretizando de forma efetiva a aplicação da legislação de combate à violência contra a mulher. No Brasil, o conceito de capacidades estatais tem ganhado espaço nos estudos da administração pública (GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2018).

Isto posto, este estudo investigou de forma específica como o Governo do Distrito Federal (GDF) tem implementado suas políticas públicas para aplicação das referidas leis. Não obstante, considera-se adequado abordar o tema com um enfoque na burocracia de nível de rua, tal que é este o grupo de agentes responsável pela execução da política pública e, portanto, em contato constante com as vítimas de violência. Esses burocratas são “os trabalhadores do serviço público que interagem diretamente com os cidadãos no decurso dos seus trabalhos e que têm poder substancial na execução

de seu trabalho” (LIPSKY, 2019, p. 37).

Assim, propõe-se a seguinte pergunta de pesquisa: como os burocratas de nível de rua percebem a capacidade do GDF para implementar as Leis 11.340/2006 e 13.104/2015 e combater a violência contra a mulher? Para tanto, pretende-se apresentar um panorama dos casos de violência doméstica contra a mulher no DF, descrever a atuação dos burocratas de nível de rua e analisar a capacidade do governo do DF em aplicar as políticas públicas de combate à violência doméstica contra a mulher sob a ótica desses agentes.

### **Lei Maria da Penha e a Lei do Femicídio**

A Lei 11.340, editada em 2006, é um marco no arcabouço legal brasileiro de combate à violência doméstica. A Lei ficou conhecida como “Lei Maria da Penha” em homenagem à Maria da Penha Maia Fernandes, vítima de tentativas de assassinato por seu marido. A Lei alterou o Código Penal, o Código de Processo Penal e a Lei de Execução Penal. Uma alteração importante foi em relação a Lei 9.099 de 1995 sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais, que impede que os autores de crimes de violência doméstica contra a mulher se beneficiem, como por exemplo conseguir a suspensão condicional do processo, decisão que foi confirmada pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), conforme a súmula “a suspensão condicional do processo e a transação penal não se aplicam na hipótese de delitos sujeitos ao rito da Lei Maria da Penha” (BRASIL, 2015b). Além disso, como em muitos casos de violência doméstica as vítimas desistem de levar a denúncia adiante, a lei 11.340 de 2006, em seu artigo 16, prevê que a renúncia à representação, quando o crime for de ação penal pública condicionada a representação, só poderá ser feito perante ao juiz (BRASIL, 2006). A própria Lei Maria da Penha sofreu alterações com o passar do tempo, sendo importante citar a alteração feita pela Lei 13.641 de 2018 que incluiu impossibilidade da autoridade policial poder arbitrar fiança em casos de prisão em flagrante, fazendo com que só a autoridade judiciária possa conceder a fiança. Também, em relação a pena, a lei Maria da Penha veda a aplicação de pena de prestação pecuniária, conforme expresso no artigo 17 (BRASIL, 2006).

A violência doméstica apresenta relação com variáveis socioeconômicas. De acordo com Lei 11.340 de 2006 a violência doméstica pode ocorrer em casos de violência física, psicológica, sexual, patrimonial e moral, quando ocorrido dentro do âmbito familiar, doméstico ou em algum tipo de relação de afeto (BRASIL, 2006). Segundo Santos *et al.* (2020), mulheres com maior instrução possuem maior clareza sobre seus direitos, tendendo a ser menos tolerantes com a violência.

Autoestima e independência também influenciariam no perfil das vítimas. As vítimas de feminicídio, de acordo com Ferreira e Moraes (2019), são em sua maioria mulheres negras, de baixa escolaridade e baixa renda. Muitas vezes o que leva uma mulher a não denunciar seu agressor é a relação de dependência e a falta de conhecimento sobre seus direitos. Em muitos casos a vítima não denuncia porque normaliza a violência, tem medo de passar necessidades, não acredita na justiça, tem medo de vingança por parte do agressor e até mesmo por vergonha (FERREIRA; MORAES, 2019).

Outra lei de notória relevância para o combate à violência contra a mulher é a Lei 13.104, sancionada no dia 09 de março de 2015, que alterou o Decreto-Lei nº 2.848 de 1940 (Código Penal) qualificando o crime de homicídio quando a vítima é mulher, motivado pelo desprezo ou discriminação em relação sexo, crime que antes era punido como homicídio simples. A norma classifica o crime de feminicídio como crime hediondo.

### Capacidades Estatais

O conceito de capacidade estatal pode ser entendido como a capacidade de “fazer as coisas”, como o poder do Estado de coagir ou persuadir com o intuito de fazer a população seguir as leis (LINDVALL; TEORELL, 2016). Ao mesmo tempo, diz respeito “as características estruturais e estoques de recursos de um sistema de governo” (PAINTER; PIERRE, 2005, p.4). Estudar capacidades estatais pode auxiliar na compreensão sobre porque alguns governos agem com maior eficácia em suas políticas e outros não, bem como descrever quais fatores internos e externos podem influenciar positiva ou negativamente a atuação do Estado (GOMES; FERREIRA; AMÂNCIO, 2017).

Nessa pesquisa, capacidade estatal é definida como conjunto de competências e capacidades necessárias para que o Estado possa exercer as suas funções (XUN; RAMESH; HOLETT, 2015; CUNHA; PEREIRA; GOMIDE, 2017). As competências, ou habilidades, podem ser categorizadas nas seguintes dimensões: analítica, operacional e política. Já as capacidades ou recursos, nos níveis individuais, organizacionais e sistêmicos (XUN; RAMESH; HOWLETT, 2015).

Gomide, Pereira e Machado (2017) argumentam que a dimensão analítica permite qualidade técnica, a dimensão operacional permite a organização dos recursos disponíveis frente as ações estabelecidas recursos disponíveis com as ações e a dimensão política contribui para obtenção e manutenção da legitimidade das ações governamentais. Em outras palavras, a capacidade analítica está ligada aos instrumentos que o estado tem para aplicar suas políticas, a operacional se refere a

força para colocar seus recursos em funcionamento e a política diz respeito ao apoio para exercer suas funções (RAMESH; HOWLETT; SAGUIN, 2016; GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2017).

Os autores ainda estabelecem três níveis de análise: o nível individual “envolveria o conhecimento técnico-político dos gestores públicos e analistas de políticas”, o organizacional “abarcaria a disponibilidade e a eficácia dos sistemas de informação e de gestão de recursos humanos e financeiros” e o sistêmico “compreenderia o apoio e confiança que uma organização estatal goza tanto dos políticos quanto da sociedade em geral” (GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2017, p. 6). Isto posto, observa-se uma relação entre as dimensões e os níveis de análise: cada dimensão compreende cada nível de capacidade, definindo-se nove tipos de capacidades.

A capacidade analítica individual envolve o conhecimento de cada indivíduo sobre as políticas públicas, conhecimento técnico e científico, importantes para a criação e aplicação das políticas. A analítica organizacional se refere a disponibilidade de recursos humanos com conhecimentos sobre coleta e análise de dados. Já a analítica sistêmica diz respeito a geração e disseminação de informações para que gestores de políticas públicas tomem decisões acertadas. A capacidade operacional individual tem corresponde ao exercício de funções gerenciais. A operacional organizacional trata do suporte que a organização dá aos seus colaboradores, enquanto a operacional sistêmica tem relação com o apoio governamental e não governamental para o funcionamento e aplicação das políticas. Por fim, a capacidade política individual define-se como o conhecimento e experiência política que cada indivíduo possui, relacionando-se com sua capacidade para lidar com conflitos e problemas da sociedade. A capacidade política organizacional compreende a capacidade dos governos em dialogar com a população, abrindo espaços avaliação e monitoramento. Já a capacidade política sistêmica, a mais ampla entre os nove tipos de capacidades, envolve todas as atividades governamentais e implica no nível de confiança que o governo tem diante a sociedade (XUN; RAMESH; HOWLETT, 2015).

### **Burocratas de Nível de Rua**

Os burocratas de nível de rua estão diretamente envolvidos com a etapa de implementação das políticas públicas com relevante influência para o seu sucesso ou fracasso (OLIVEIRA, 2012). Segundo Lipsky (2019), são os trabalhadores que estão em contato direto com a população, como por exemplo os professores, policiais, juízes e trabalhadores da saúde. Esses burocratas também são chamados, segundo Ferreira e Medeiros, de “burocrata de rua, profissional de linha de frente,

implementador do nível de rua e implementador de linha de frente” (FERREIRA; MEDEIROS; 2016, p. 780). Dessa forma, os burocratas de nível de rua têm papel importante para a compreensão do funcionamento das políticas públicas, sendo capazes de traduzir necessidades do público-alvo e assim constituírem uma fonte de informações com evidências sobre o grau de eficácia de uma política.

De acordo com Oliveira (2012) os burocratas de nível de rua não apenas executam, mas também constroem a política pública. De certa forma a ideia de hierarquia está presente, mas pressupõe-se a discricionariedade na sua atuação. Conforme Lima-Silva *et al.* (2020), esses agentes podem lançar luz sobre a capacidade ou incapacidade do Estado para aplicar as políticas públicas. Ao mesmo tempo, possuem poder discricionário para viabilizar ou limitar o acesso dos cidadãos aos seus direitos. Da mesma forma, Ferreira e Medeiros (2016) indicam que o comportamento dos burocratas interfere nos resultados das políticas e esse comportamento pode ser influenciado por muitos fatores, como suas crenças e valores pessoais.

Logo, ao examinar as percepções dos burocratas de nível de rua sobre a capacidade do governo do DF para implementar as Leis 11.340/2006 e 13.104/2015 e combater a violência contra a mulher, essa pesquisa pretende estabelecer uma relação entre os estudos sobre capacidades estatais em seus níveis individual e organizacional, proporcionando um olhar dos agentes diretamente envolvidos com a implementação sobre as dimensões analítica, operacional e política.

## Métodos

Essa pesquisa possui abordagem qualitativa e caráter descritivo. Utilizou como principal estratégia de coleta de dados a realização de entrevistas em profundidade com roteiro semiestruturado com agentes de segurança pública envolvidos diretamente com a aplicação de políticas públicas que assegurem o cumprimento da Lei Maria da Penha e da Lei do Feminicídio pelo GDF. Os participantes da pesquisa foram selecionados conforme a técnica bola-de-neve. Além das entrevistas, também se recorreu ao levantamento e análise de documentos oficiais como leis e relatórios oficiais ligados à temática da violência contra a mulher divulgados pelo Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, pela Secretaria de Segurança Pública do Distrito Federal e pela Secretaria de Estado da Mulher do Distrito Federal. Para Gil (2002) algumas pesquisas descritivas têm por objetivo analisar o nível de atendimento dos órgãos públicos, sendo possível inserir o presente estudo nesse exemplo, levando em consideração a análise do atendimento do Estado no combate à violência doméstica contra a mulher com base nas percepções de burocratas de nível de rua.

Ao todo foram entrevistados 12 burocratas do nível de rua: cinco policiais militares, cinco policiais civis, entre agentes e delegados de polícia, um defensor público e um servidor da Defensoria Pública que trabalha em uma seção específica de combate à violência doméstica. Dentre esses sujeitos da pesquisa, oito são do sexo feminino. As entrevistas foram individuais, com uma exceção, na qual dois participantes foram entrevistados simultaneamente (identificados aqui como entrevistado 4/1 e entrevistado 4/2). Elas foram realizadas com a utilização de um roteiro específico construído com base no referencial teórico e aconteceram durante o mês de setembro do ano de 2021.

Em um contexto de pandemia, algumas foram feitas de forma presencial e outras virtualmente, utilizando-se as plataformas *Teams* e *Google Meet*, além de ligação em vídeo pelo *WhatsApp*. Tiveram duração média de 30 minutos, foram gravadas e transcritas com o auxílio de ferramentas do *Word*. Conforme Stake (2011), as estratégias metodológicas qualitativas estão apoiadas na análise e interpretação dos dados. Assim, foram submetidas a análise de conteúdo com categorias definidas *a priori* a partir do referencial teórico e *a posteriori* conforme interpretação das respostas obtidas.

## **Percepções dos burocratas de nível de rua sobre os números da violência contra a mulher no DF**

O número de casos registrados no DF é alto. Segundo o Relatório de Monitoramento dos Femicídios no Distrito Federal, da SSP-DF (2022), não houve uma redução, mas um aumento de registros entre 2020 e 2021. Observando os registros de 2015 a 2021, a média é estável em torno de 18,86 casos por ano. Em relação à violência doméstica, também não houve redução. Em 2015 foram 13.798 casos registrados, em 2020 foram 15.995 casos e em 2021 foram 16.327 ocorrências segundo a Secretaria de Estado e Segurança Pública do Distrito Federal.

Por sua vez, os entrevistados parecem concordar que o Brasil tem evoluído no tratamento do problema, principalmente por conta da Lei Maria da Penha e da Lei do Femicídio. Entretanto apontam que o quadro ainda é grave, como observa o Entrevistado 4/1 “o Brasil é o quinto país no ranking de feminicídio”. O Entrevistado 11 argumenta por meio de uma metáfora: “eu enxergo como uma pandemia em paralelo”. O entrevistado 3 reflete: “eu acho que a gente evoluiu bastante, mas tem muito a evoluir ainda”. O que agrava mais a violência doméstica é a questão cultural envolvida, o problema do machismo, conforme apontado pelo Entrevistado 6 “o machismo é uma questão histórica [...] vai precisar de um tempo ainda para que a gente consiga fazer um exercício que atinja a real necessidade da mulher de ser reconhecida dentro de um parâmetro de igualdade”.

A realidade do DF é diferente dos outros estados, levando em consideração questões geográficas e a organização administrativa. Por ter um território menor, a atuação do Estado estaria facilitada, conforme argumenta o Entrevistado 2 “no DF nós temos uma situação muito boa e até, e deveria ser mesmo pelo nosso tamanho territorial”. O Entrevistado 6 concorda: “a dimensão do nosso território, geograficamente nós somos muito pequenos”. Além disso, o GDF parece bem servido para combater a violência doméstica contra a mulher, como ressaltado pelo entrevistado 6 “existem muitos equipamentos de enfrentamento a violência doméstica que funciona de forma articulada”.

### **Instrumentos necessários e elementos que influenciam a atuação do burocrata de nível de rua no combate a violência contra a mulher**

Os estudos sobre capacidades estatais observam as relações existentes entre Estado e sociedade, pois consideram que cabe ao Estado incitar o apoio da sociedade para a realização de seus objetivos (PAINTER; PIERRE, 2005). Não obstante, os estudos sobre capacidades estatais estão voltados para os atributos que o Estado precisa ter para conseguir implementar com efetividade suas políticas públicas (GOMES; FERREIRA; AMÂNCIO, 2017). Com o objetivo de reconhecer esses atributos, é preciso identificar os instrumentos necessários, os elementos facilitadores e os elementos inibidores.

Na visão dos entrevistados, para combater a violência contra a mulher são necessários alguns instrumentos, classificados como instrumentos de repressão e instrumentos de prevenção. Os instrumentos de repressão consistem na atuação do Estado após o cometimento do crime e buscam responsabilizar o seu autor. Segundo os entrevistados, é preciso dar mais autonomia e discricionariedade para a atuação do burocrata de nível de rua. Segundo o Entrevistado 1 “o que o Estado poderia fazer a mais é dar mais instrumentos para gente poder agir nesse quesito, dar mais autonomia”. Além disso é preciso instrumentalizar ferramentas de proteção que evitem que a vítima sofra nova violência. Como ressaltado pelo entrevistado 7 “uma das ferramentas mais importantes que existiu aí é exatamente a medidas protetivas de urgência, isso daí foi algo transformador”.

Também consideram importante a penalização dos autores criminosos para evitar a reincidência do crime e maior disponibilização de recursos financeiros e humanos para os órgãos envolvidos. Eles apontam ainda a necessidade de ampliar a capacitação dos profissionais (como lidar com situações de violência). O Entrevistado 10 argumenta: “há necessidade de se capacitar os profissionais das diversas áreas de atuação, para que receba, né? Essas mulheres, bem como também

a própria comunidade, a sociedade, inserir todo mundo nessa equação aí da solução penso que seria importante”. Na mesma linha segue o Entrevistado 11: “capacitar os profissionais de saúde, capacitar os profissionais da segurança, que a gente ainda tem uma incompreensão muito grande do que é violência contra a mulher, do que é violência baseada no gênero, pelos agentes do Estado”. Também avaliam criar centros de apoio para atendimento psicológico de vítimas e autores e fomentar a educação sobre o tema, especificamente a respeito dos direitos do cidadão. Discutem ainda a necessidade de facilitar o acesso das vítimas ao judiciário e criar mais delegacias com atendimento especializado. Sobre esse aspecto o entrevistado 8 diz: “fortalecimento da parte criminal, [...] aumentando as delegacias, as Deams, muitas vezes a vítima já se encontra muito fragilizada, então é necessário um atendimento especializado, para que não ocorram outros traumas”.

Em relação aos instrumentos de prevenção, apontam a importância de políticas públicas contínuas, baseadas em evidências e com foco nas necessidades reais das vítimas, bem como ações educativas para gerar conscientização sobre direitos e deveres, mostrar a reprovabilidade do crime e especificar as penalidades as quais os infratores estão sujeitos. Conforme falado pelo Entrevistado 11: “eu preciso trabalhar com prevenção e com educação em direitos”. Parece ser relevante para o combate à violência que ações educativas sejam desenvolvidas, como ressaltado pelo Entrevistado 9: “o que é necessário e que hoje eu acho que é mais efetivo é fazer um trabalho de base, essa questão tem que começar a ser tratada na escola, é de pequenininho”. Já o Entrevistado 6 afirma: “é tão fundamental que essas políticas elas não estejam ligadas a um governo, que elas estejam ligadas ao Estado”.

Além disso, os participantes da pesquisa também apontam elementos que atuam como obstáculos para a sua atuação como burocrata de nível de rua, conforme observado no quadro 1.

**Quadro 1:** obstáculos para a atuação do burocrata

<b>Obstáculos no combate à violência doméstica</b>	Aspecto cultural: visão do homem superior à mulher, banalização da violência doméstica
	Consumo de drogas: bebidas alcoólicas ou drogas psicoativas
	Falso entendimento da sociedade sobre a violência doméstica: ideia de normalidade em relação à violência doméstica
	Falta de políticas públicas voltadas para o autor: faltam políticas de educação e de atendimento psicológico para os autores
	Machismo institucional: atrapalha o desenvolvimento de ações de combate à violência doméstica
	Mau uso dos recursos na implementação das políticas de combate à violência doméstica
	Medo de denunciar: muitas vítimas têm medo de fazer a denúncia

Fonte: elaborado pelos autores

O Entrevistado 8 ressaltou em relação aos obstáculos “que o principal é o cultural mesmo, porque a gente tem uma cultura de naturalização da violência doméstica”. Para o Entrevistado 11 uma barreira que em muitos casos atrapalha o desenvolvimento de políticas públicas de combate à violência doméstica é a questão do machismo institucional: “o machismo institucional é uma barreira porque ele influencia em todo o desenho institucional dos equipamentos que estão responsáveis pela recepção dessa temática”. O Entrevistado 2 reforça a questão do medo da vítima em denunciar: se a vítima não faz a denúncia o Estado não sabe o que está acontecendo, não podendo atuar nesses casos, por isso a importância de políticas públicas que criem dispositivos de proteção para essas vítimas.

Por outro lado, os participantes da pesquisa também apontaram elementos que facilitam o combate à violência contra a mulher (Quadro 2). Dentre os elementos de incentivo para a atuação dos burocratas de nível de rua no combate à violência contra a mulher, o entrevistado 4/1 destaca que “as pessoas estão entendendo mais, o que que é um relacionamento tóxico, qual é o limite da toxicidade do abusivo”.

**Quadro 2:** incentivos para atuação do burocrata

<b>Aspectos favoráveis ao combate à violência doméstica</b>	
<b>Atuação do Estado</b>	Capacitação dos profissionais: os profissionais precisam estar preparados para lidar com os casos de violência doméstica
	Interação entre os órgãos: o trabalho conjunto entre órgãos facilita o combate à violência doméstica
	Novas delegacias: mais delegacias para o atendimento de ocorrências do crime
<b>Legislação</b>	Alterações legislativas: trazer inovações para as leis, levando em consideração os avanços da sociedade
	Qualificação do crime: dar maior relevância ao problema da violência doméstica
	Quebra de medida protetiva: quando o autor deixa de cumprir alguma medida protetiva estará cometendo outro crime
	Lei do PROVID: regulamenta o trabalho da PM de combater a violência doméstica
<b>Avanços da sociedade</b>	Acesso à informação: as pessoas conseguem acessar as informações de forma mais fácil
	Maior visibilidade sobre o tema: as pessoas passam a refletir mais sobre a questão da violência doméstica

Fonte: elaborado pelos autores

### **A capacidade estatal do GDF para o combate à violência contra a mulher: dimensões analítica, operacional e política em nível organizacional**

Nessa seção são analisadas a capacidade analítica, voltada para capacidade de fazer estudos para a criação de políticas públicas, capacidade operacional, voltada para os recursos sua aplicação e capacidade política, voltada para o apoio do Estado, no nível organizacional. O exame da capacidade

em nível organizacional aborda a capacidade de fazer política, a capacidade de desenvolver os meios para conseguir fazer as políticas públicas alcançar seus objetivos (DUNLOP; RADAELLI, 2018).

Em relação a capacidade analítica, o Entrevistado 5 indica que dentro da Polícia Militar "a gente aqui tem estatística nossa [...], a gente tem como fazer essa nossa avaliação local e também a das outras regiões administrativas". Existe um trabalho estatístico sobre os casos de violência doméstica, que é utilizado para o trabalho policial, principalmente para o trabalho do PROVID, mas é possível notar que esses dados não são tão divulgados para todos os policiais, são mais divulgados para os que trabalham diretamente com violência doméstica. Dentro da Polícia Civil há um departamento específico para estatísticas, conforme sinalizado pelo Entrevistado 8 e assim é possível que os policiais solicitem dados para realizarem estudos mais aprofundados.

No que tange a capacidade operacional, Xun, Ramesh e Holett (2015) definem que os recursos e a capacidade de movimentá-los pode ser responsável pela efetividade de uma política pública. Então para uma análise da capacidade operacional organizacional é importante saber se o Estado possui recursos e funcionários suficientes para a aplicação das políticas de combate à violência doméstica na forma de instrumentos de implementação. Atualmente o GDF desenvolve as políticas definidas no quadro a seguir.

**Quadro 3:** políticas do GDF para o combate à violência contra a mulher

<b>Casa da Mulher Brasileira</b>	Oferece atendimento psicológico e acesso à Defensoria Pública, à Polícia Civil e ao Tribunal de Justiça.
<b>Casa Abrigo</b>	Protege mulheres que estão sob risco de morte, oferecendo um abrigo.
<b>Emprende Mais Mulher</b>	Tem o objetivo de reduzir as desigualdades entre homens e mulheres, para solucionar os casos em que a mulher é vítima de violência por conta da dependência financeira. Oferece cursos, atendimento psicológico e mentorias.
<b>Núcleos de Atendimento à Família e aos Autores de Violência Doméstica</b>	Tem por objetivo fazer com que as pessoas reflitam sobre a violência doméstica. Oferece atendimento psicológico para as vítimas e infratores.
<b>Centro Especializado de Atendimento à Mulher</b>	Oferece atendimento psicológico para as vítimas de violência doméstica, além de orientação e encaminhamento jurídico para as vítimas.
<b>Dispositivo Móvel de Proteção à Pessoa (DMPP)</b>	Tem por objetivo o acompanhamento de mulheres vítimas de violência doméstica através de um dispositivo. A mulher recebe um dispositivo móvel e o agressor recebe uma tornozeleira eletrônica.
<b>Aplicativo Viva Flor</b>	É um aplicativo que a vítima tem instalada ao celular, quando estiver sob risco de alguma violência consegue acionar a polícia, que irá socorrer imediatamente.

Fonte: elaborado pelos autores a partir de dados da Secretaria de Estado da Mulher do DF

Os Entrevistados 1, 6 e 11 parecem concordar que essas ações não funcionam de forma efetiva na prática, sendo preciso ainda precisa melhorar a capacitação dos agentes e dar visibilidade a essas iniciativas. Os Entrevistados 4/1 e 4/2 indicam a falta de políticas públicas voltadas para os autores dos crimes. O Entrevistado 4/1 argumenta: “não tem uma campanha focando na educação do autor, da masculinidade, não tem, não existe isso, isso não é discutido, isso não é dito, isso não é falado”. Já o Entrevistado 4/2 diz: “eu aposto em políticas públicas para os homens, isso a gente deveria discutir mais, e sugerir”. Aparentemente, segundo os entrevistados, o Estado tem focado muito na vítima e não tem procurado políticas que trabalhem com o agressor. Assim, é possível observar percepções sobre a fragilidade da capacidade operacional, que está ligada aos recursos e sua alocação, bem como em relação à capacidade analítica, dada a lacuna em torno de políticas voltadas para determinados atores envolvidos com a questão da violência contra a mulher.

Segundo o Entrevistado 2: “para fazer o trabalho da Polícia Militar a questão não é investimento. Nesse aspecto é sempre capacitação mesmo, mas investimento ele existe.” Já para o Entrevistado 6 “a gente precisa urgentemente fazer um investimento de contratação, fazer um investimento em capacitação”. De acordo com essas colocações, haveria um problema na alocação dos recursos. Por sua vez, segundo o Entrevistado 10 faltaria a Defensoria Pública orçamento específico para o desenvolvimento de ações para o combate à violência contra a mulher, principalmente na representação jurídica das vítimas e em ações educativas de prevenção ao crime.

Ademais, a capacidade política é aquela relacionada com o envolvimento e adesão do governo e da população. Segundo Ramesh *et al.* (2016) é a capacidade de conhecer as partes interessadas e conquistar o apoio para conseguir alcançar objetivos. De acordo com o Entrevistado 5 o GDF tem atuado principalmente por meio da Secretaria de Estado da Mulher. Ao observar a Lei Maria da Penha e a Lei do Feminicídio o Entrevistado 5 reconhece existir um apoio do Poder Legislativo Federal. Um problema, como mencionado pelo entrevistado 6, é a existência de pessoas dentro do parlamento que dificultam as ações que desenvolvam as políticas de combate à violência doméstica contra a mulher. Em relação à população há uma percepção de que o apoio tem aumentado, pois a mentalidade da sociedade mudou e a maior parte das pessoas passaram a ver a violência contra a mulher como algo reprovável. O Entrevistado 7 argumenta: “muito bom mesmo, da sociedade, assim, as pessoas hoje em dia estão denunciando mais”.

## Percepções sobre a discricionariedade dos burocratas do nível de rua

Nesta seção serão abordados os temas da discricionariedade dos burocratas do nível de rua e da interferência da Lei Maria da Penha e da Lei do Feminicídio no trabalho desses burocratas. Segundo Lipsky (2019), os burocratas de nível de rua podem definir, em algumas situações, a quantidade e a qualidade dos benefícios que o Estado pode disponibilizar. Afinal, essas leis reduzem ou ampliam a margem para o exercício da discricionariedade? O Entrevistado 2 e o Entrevistado 4/1 afirmaram que o trabalho policial não tem discricionariedade. Segundo eles, por se tratar de crimes, o trabalho é baseado na legislação. Já Lipsky (2019) sinaliza que "os policiais decidem que cidadãos deter e que comportamentos ignorar" (LIPSKY, 2019, p.55). Ao menos em seu discurso, outros entrevistados concordam com a existência de espaço reduzido para o emprego da discricionariedade. O Entrevistado 7 ressalta: "hoje o trabalho policial está muito vinculado, quando se trata de violência doméstica familiar contra a mulher". O Entrevistado 9 afirma: "eu não vejo muita discricionariedade nossa situação". O Entrevistado 8 destoa: "a gente que realmente tem uma discricionariedade, um campo ali para várias interpretações, isso vai fazer toda a diferença, é a diferença entre alguém ser preso e não ser preso, por exemplo". Por outro lado, o Entrevistado 6 pondera que a discricionariedade deve estar baseada na legislação e se o burocrata de nível de rua não se basear nisso, o uso da discricionariedade pode resultar em crime: "então se algo cabe a minha avaliação discricionária, eu preciso fazer isso balizado pela lei, com a ética e observando os limites normativos, fora disso vai atrapalhar".

Foi observado ainda a percepção de que a Lei Maria da Penha interfere no trabalho policial, já que ela especifica o crime e traz dispositivos de combate à violência, conforme mencionado pelo entrevistado 6: "às vezes as previsões elas são rasas, o que eu entendo é que tanto a lei Maria da Penha quanto a Lei do Feminicídio eles vêm trazendo esse encorpado [...] tem situações que ficam muito mais claras". Porém ao mesmo tempo observa-se que a Lei do Feminicídio não interfere tanto, tendo sim um valor mais simbólico conforme apontam os entrevistados 8 e 11. Por fim, foi observado que a discricionariedade pode ajudar na defesa das vítimas, como mencionado pelo entrevistado 10. Exemplificando, um defensor público pode solicitar uma medida protetiva de urgência, proporcionando maior segurança à vítima. Segundo o entrevistado 11, a discricionariedade faz com que a Defensoria não se limite apenas à representação judicial da vítima.

## Conclusão

Este trabalho investigou as percepções dos burocratas de nível de rua envolvidos com as políticas públicas de combate à violência contra a mulher no Distrito Federal. Foi possível descrever como percebem o panorama vigente em relação ao número de casos registrados pelo governo, além dos instrumentos necessários (para prevenção e para repressão) e os elementos que influenciam a sua atuação: fatores que favorecem e que inibem o desempenho. Por fim, foi possível descrever as percepções sobre as capacidades analíticas, operacionais e políticas do governo do Distrito Federal para implementar as políticas que concretizem a Lei Maria da Penha e a Lei do Feminicídio. Dentre as limitações da pesquisa, registra-se o acesso e a análise limitada dos dados secundários sobre o contexto da violência contra a mulher no DF. Considera-se também a seleção final dos participantes da pesquisa como uma limitação, pois não foram abordados sujeitos representantes de outras categorias além de policiais militares, civis e servidores da Defensoria Pública.

Por fim, é possível indicar as seguintes sugestões de pesquisas futuras sobre o tema: (1) mapear a rede de políticas públicas de combate à violência contra a mulher no DF e avaliar a sua efetividade, (2) caracterizar os seus *stakeholders* conforme o grau de influência e os papéis exercidos formal e informalmente no planejamento e implementação das políticas, (3) analisar como a interação com os diferentes *stakeholders* pode favorecer o desenvolvimento das capacidades analítica, operacional e política do GDF, (4) diversificar a seleção de entrevistados ao descrever as percepções de burocratas de nível de rua acerca da capacidade estatal do GDF para o enfrentamento da violência contra a mulher, (5) identificar outras políticas locais voltadas para a redução da desigualdade entre gêneros observando intersecções e pontos de sinergia.

## Referências

- BRASIL. Decreto-lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm)>. Acesso em: 07 jul 2022.
- BRASIL. Lei 13.104, de 9 de março de 2015. Brasília: Presidência da República, 2015a.
- BRASIL. Lei no 11.340, de 7 de agosto de 2006. Brasília: Presidência da República, 2006.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula nº 536. A suspensão condicional do processo e a transação penal não se aplicam na hipótese de delitos sujeitos ao rito da Lei Maria da Penha. Seção 3, Brasília, DF, 15 jun. 2015b.
- CUNHA, Bruno Queiroz; PEREIRA, Ana Karine; GOMIDE, Alexandre de Ávila. State capacity and utilities regulation in Brazil: Exploring bureaucracy. *Utilities Policy*, v. 49, p. 116-126, 2017.
- DUNLOP, Claire A.; RADAELLI, Claudio M. Aprendizagem política e capacidade organizacional. In: *The Palgrave handbook of public administration and management in Europe*. Palgrave Macmillan, Londres, 2018. p. 595-620.
- FERREIRA, Vicente da Rocha Soares; MEDEIROS, Janann Joslin. Fatores que moldam o

- comportamento dos burocratas de nível de rua no processo de implementação de políticas públicas. Cadernos EBAPE. BR, v. 14, n. 3, p. 776-793, 2016.
- GIL, A. C. Como elaborar projetos de pesquisa. São Paulo: Atlas, 2002
- GOMES, Marília Della Lucia; FERREIRA, Patrícia Aparecida; AMÂNCIO, Júlia Moretto. Capacidade estatal e formulação de políticas sociais por municípios sob a ótica da gestão pública democrática. Sociedade e Cultura, v. 20, n. 1, p. 83-104, 2017
- GOMIDE, Alexandre de Ávila; PEREIRA, Ana Karine; MACHADO, Raphael. O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica. Sociedade e Cultura, Goiânia, v. 20, n. 1, p. 3-12, jan./jun. 2017.
- GOMIDE, Alexandre; PEREIRA, Ana Karine; MACHADO, Raphael. Burocracia e capacidade estatal na pesquisa brasileira. Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas. Brasília, DF: IPEA: Enap, p. 85-104, 2018.
- LIMA-SILVA, Fernanda; SANDIM, Tatiana Lemos; MAGRI, Giordano Morangueira; LOTTA, Gabriela. O nível de rua na pandemia: a percepção de profissionais da linha de frente da assistência social sobre a implementação de políticas. Revista de Administração Pública, v. 54, n. 5, p. 1458-1471, 2020.
- LINDVALL, Johannes; TEORELL, Jan. State capacity as power: a conceptual framework. Lund: Department of Political Science, v. 2016, n. 1, 2016.
- LIPSKY, Michael. Burocracia de nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos. Michael Lipsky; tradutor, Arthur Eduardo Moura da Cunha. Brasília: Enap, 2019.
- MINISTÉRIO DA MULHER, DA FAMÍLIA E DOS DIREITOS HUMANOS (MMFDH). Painel de dados da Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/ondh/paineldedadosdaondh/#>. Acesso em: 07 jul 2022.
- OLIVEIRA, Antonio. Burocratas da linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas. Rev. Adm. Pública [online]. 2012, vol.46, n.6, pp.1551-1573.
- PAINTER, Martin; PIERRE, Jon. Unpacking policy capacity: Issues and themes. In: Challenges to state policy capacity. Palgrave Macmillan, London, 2005. p. 1-18.
- RAMESH, M.; HOWLETT, M. P.; SAGUIN, K. Measuring Individual-Level Analytical, Managerial and Political Policy Capacity: A Survey Instrument. Lee Kuan Yew School of Public Policy Research Paper, n.16-07, mai, 2016.
- SANTOS, Ione Barbosa dos; LEITE, Franciéle Marabotti Costa; AMORIM, Maria Helena Costa; MACIEL, Paulete Maria Ambrósio; GIGANTE, Denise Petrucci. Violência contra a mulher na vida: estudo entre usuárias da Atenção Primária. Ciência & Saúde Coletiva, v. 25, p. 1935-1946, 2020.
- SECRETARIA DE ESTADO DA MULHER. 2022. Disponível em: < <https://www.mulher.df.gov.br/> > . Acesso em: 07 jul 2022.
- SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL (SSP DF). Violência contra a mulher. 2022. Disponível em: <http://www.ssp.df.gov.br/violencia-contra-a-mulher/>. Acesso em: 07 jul 2022.
- STAKE, Robert E. Pesquisa qualitativa: estudando como as coisas funcionam. Porto Alegre: Penso, 2011.
- XUN, W.; RAMESH, M.; HOWLETT, M. Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. Policy and Society, v. 34, n. 3-4, p. 165- 171, 2015.