



Universidade de Brasília  
Curso de Gestão de Políticas Públicas

ELISSA EMILY ANDRADA MARQUES

**PROGRAMA MULHER, VIVER SEM VIOLÊNCIA: Uma Análise de  
sua Implementação a Partir da Casa da Mulher Brasileira e de Entidades  
Parceiras**

Brasília – DF

2017

Elissa Emily Andrada Marques

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

Relatório de pesquisa a ser apresentado como  
trabalho de conclusão da disciplina de  
“Residência em Políticas Públicas”.

Professora Orientadora: Dra. Suylan de  
Almeida Midlej e Silva

Brasília – DF

2017

Dedico este trabalho a minha mãe, Edir, por sempre ter me apoiado e por me mostrar o que significa ser uma mulher forte. E a minha irmã, Ana, por nunca me deixar sem motivos para sorrir.

## **RESUMO**

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. A pesquisa utilizou como base teórica os conceitos de Políticas de Gênero, Implementação de Políticas Públicas e Relações Interorganizacionais. O estudo é uma análise qualitativa, utilizando como procedimentos metodológicos pesquisa documental, observação participante e entrevistas 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 existir alguns problemas nas relações com os órgãos, percebeu-se que o propósito de atender as mulheres vítimas de violência está sendo cumprido, e os órgãos estão encaminhando essas mulheres de maneira integrada.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Formatos de Arranjos Interorganizacionais .....	19
Figura 2 – Organograma Parcial da SEDESTMIDH.....	27
Figura 3 – Equipe CMB.....	28
Figura 4 – Relação CMB com Órgãos Externos .....	29
Figura 5 – Quantidade de mulheres atendidas pela CMB que fizeram cursos .....	45

## **LISTA DE GRÁFICOS**

Gráfico 1 – Formas de Acesso à CMB .....	30
Gráfico 2 – Atendimentos Ceam e Psicossocial .....	35
Gráfico 3 – Quantidade de Atendimentos da Defensoria na CMB .....	37

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

CA	Casa Abrigo
Ceam	Centro Especializado de Atendimento à Mulher
CMB	Casa da Mulher Brasileira
Deam	Delegacia Especial de Atendimento à Mulher
GDF	Governo do Distrito Federal
LMP	Lei Maria da Penha
Pronatec	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
SEDESTMIDH	Secretaria de Estado de Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos
SPM	Secretaria de Políticas para Mulheres

## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO .....	9
2	REFERENCIAL TEÓRICO .....	14
2.1	Políticas de Gênero .....	14
2.2	Implementação de Políticas Públicas .....	16
2.3	Relações Interorganizacionais .....	18
3	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS .....	22
4	DIAGNÓSTICO DA POLÍTICA PÚBLICA .....	26
4.1	Casa da Mulher Brasileira e suas Parceiras .....	26
4.1.1	Centro Especializado de Atendimento à Mulher .....	31
4.1.2	Defensoria .....	31
4.1.3	Casa Abrigo .....	32
4.1.4	Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal .....	32
4.2	Ações conjuntas e a implementação do Programa Mulher, Viver sem Violência .....	33
4.2.1	Serviço Psicossocial .....	33
4.2.2	Garantia do Acesso à Justiça .....	36
4.2.3	Serviço de Abrigamento .....	39
4.2.4	Serviço de Promoção de Autonomia Econômica .....	42
4.3	Principais resultados das ações da CMB .....	45
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	49
5.1	Recomendações .....	50
6	REFERÊNCIAS .....	52



## 1 INTRODUÇÃO

O programa Mulher: Viver sem Violência é uma política de assistência social, lançada em 2013 durante o governo da presidenta Dilma pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Está em processo de implementação, sendo viabilizado “por meio da assinatura de Termos de Adesão com os Executivos Estaduais e Municipais, bem como, por meio de Acordo de Cooperação com os Tribunais de Justiça, Ministérios Públicos e Defensorias Públicas estaduais” (BRASIL, 2015, p. 11).

A Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres tem como objetivo promover a proteção das mulheres e diminuir as desvantagens existentes por ser mulher numa sociedade ainda patriarcal. De acordo com o Decreto 8.086 de 2013, em relação ao seu papel no programa Mulher: viver sem violência, têm-se que:

Art. 4º Compete à Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República:

- I - coordenar a implantação e execução do Programa;
- II - coordenar a execução das ações de que trata o art. 3º;
- III - construir e equipar as Casas da Mulher Brasileira;
- IV - promover a capacitação das equipes dos Centros de Atendimento à Mulher nas Regiões de Fronteiras Secas e das Casas da Mulher Brasileira nos temas referentes às relações sociais de gênero;
- V - promover a articulação com os órgãos e entidades referidos nos §§ 1º e 2º do art. 3º, com o objetivo de assegurar a implementação e o cumprimento das metas do Programa;
- VI - elaborar e divulgar os protocolos de atendimento, as normas técnicas e a padronização de atendimento das Casas da Mulher Brasileira e dos Centros de Atendimento às Mulheres nas Regiões de Fronteira Secas, com apoio dos órgãos e entidades participantes e colaboradores;
- VII - apoiar, técnica e financeiramente, os entes federados na manutenção das Casas da Mulher Brasileira e dos Centros de Atendimento às Mulheres nas Regiões de Fronteira Secas; e
- VIII - promover encontros dos Centros de Atendimento às Mulheres nas Regiões de Fronteiras Secas e das Casas da Mulher Brasileira com o objetivo de avaliar a implementação e execução do Programa.

O Programa tem como uma de suas ações a Casa da Mulher Brasileira, que possui o objetivo geral de 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 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)

Na estrutura da CMB, houve a tentativa de incluir todos os serviços que as mulheres em situação de violência poderão precisar, portanto, está previsto nas Diretrizes que, após a mulher ser recepcionada, passará pelo atendimento com o apoio psicossocial. Caso necessite, existirá uma DEAM na própria CMB, um Juizado Especializado, Promotoria e Defensoria Pública. Para as mulheres em situação de violência patrimonial ou vulnerabilidade econômica, existe o Serviço de Promoção de Autonomia Econômica; uma Brinquedoteca para cuidado de crianças; Alojamento de Passagem e Central de Transportes. (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.

Tendo isso em vista, a escolha da Casa da Mulher Brasileira como local da pesquisa de campo foi feita com base na sua centralidade na implementação, sendo ela o órgão que está na unidade de análise. Como as relações com os órgãos parceiros são feitas dentro da CMB, ela se torna local estratégico para a coleta de dados e informações sobre como as ações do Programa têm sido implementadas pela CMB e outras organizações que também fazem o atendimento às mulheres vítimas de violência.

O Programa Mulher: Viver sem Violência, bem como o Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, fazem parte da execução da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres.

O Pacto, lançado em 2007, portanto anteriormente ao Programa Mulher: Viver sem Violência, representou um planejamento de ações para efetivar a implementação da Política Nacional formulada em 2006. De acordo com Brasil (2011a, p. 12), o Pacto tem como eixos estruturantes:

- 1) Garantia da aplicabilidade da Lei Maria da Penha.
- 2) Ampliação e fortalecimento da rede de serviços para mulheres em situação de violência.
- 3) Garantia da segurança cidadã e acesso à Justiça.
- 4) Garantia dos direitos sexuais e reprodutivos, enfrentamento à exploração sexual e ao tráfico de mulheres.
- 5) Garantia da autonomia das mulheres em situação de violência e ampliação de seus direitos.

Quatro anos após sua implementação, a SPM realizou uma avaliação e chegou à conclusão de que seria necessária uma releitura do Pacto e medidas para expansão e

fortalecimento da proposta do Plano Nacional, e isso resultou no Programa Mulher: Viver sem Violência em 2013 (BRASIL, 2015).

As estratégias de ação do Programa Mulher: Viver sem Violência são as seguintes:

1. Criação da Casa da Mulher Brasileira;
2. Ampliação da Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180;
3. Criação dos Centros de Atendimento às Mulheres nas Fronteiras Secas;
4. Organização e Humanização do Atendimento às vítimas de violência sexual;
5. Implantação das Unidades Móveis de Atendimento às Mulheres do Campo e da Floresta (Rodoviárias e Fluviais);
6. Realização de Campanhas Continuadas de Conscientização. (BRASIL, 2015, p. 11)

O objetivo geral do Programa Mulher: Viver sem Violência é expandir e fortalecer os serviços de atendimento às mulheres que se encontram em variadas situações de violência (doméstica, psicológica, sexual, patrimonial etc.), e este é o segundo eixo estruturante do Pacto Nacional (BRASIL, 2011a). Assim, pode-se notar que as estratégias de ação do Programa são versões mais concretas e específicas das ações dos eixos estruturantes do Pacto.

Dentre as prioridades estabelecidas na Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, o Programa se enquadra principalmente em (BRASIL, 2011b, p. 37):

- Ampliar e aperfeiçoar a Rede de Prevenção e Atendimento às mulheres em situação de violência (assistência).
- Garantir a implementação da Lei Maria da Penha e demais normas jurídicas nacionais e internacionais (combate e garantia de direitos).
- Promover a atenção à saúde das mulheres em situação de violência com atendimento qualificado ou específico (assistência).
- Produzir e sistematizar dados e informações sobre a violência contra as mulheres (prevenção e assistência)

O Programa Mulher: Viver sem Violência tem, portanto, suas ações de implementação baseadas nessas prioridades da Política Nacional. Tais ações, feitas principalmente pela Casa da Mulher Brasileira (em conjunto com outras organizações), foi a unidade de análise desta pesquisa.

De acordo com o Decreto 8.086 de 2013:

Art. 3º O Programa Mulher: Viver sem Violência será desenvolvido, principalmente, por meio das seguintes ações: I - implementação das Casas da Mulher Brasileira, que consistem em espaços públicos onde se concentrarão os principais serviços especializados e multidisciplinares de atendimento às mulheres em situação de violência; (...)

§ 1º Mediante articulação com órgãos e entidades públicas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e com entidades do terceiro setor, as Casas da Mulher Brasileira e os Centros de Atendimento às Mulheres nas Regiões de Fronteiras Secas poderão contar com:

- I - serviços de atendimento psicossocial;
- II - alojamento de passagem;

- III - orientação e direcionamento para programas de auxílio e promoção da autonomia econômica, de geração de trabalho, emprego e renda;
- IV - integração com os serviços da rede de saúde e socioassistencial; e
- V - a presença de órgãos públicos voltados para as mulheres, como as Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher, os Juizados e Varas Especializadas de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, as Promotorias Públicas Especializadas da Mulher e as Defensorias Públicas Especializadas da Mulher.

Tendo em vista que este trabalho analisou a implementação do Programa em relação ao atendimento de mulheres vítimas de violência pela CMB em Brasília, essas foram as premissas analisadas. Das estratégias de ação do Programa, explicitadas anteriormente, a primeira (Criação da Casa da Mulher Brasileira) já foi realizada, portanto nesse aspecto, o alvo da unidade de análise será em como está a implementação da CMB.

A pergunta de pesquisa deste trabalho é: 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.

O Programa Mulher: Viver sem Violência tem como premissas básicas o atendimento e a prestação de serviços às mulheres vítimas de violência. As ações desenvolvidas pela CMB são centrais para a implementação do programa, pois é um espaço desenvolvido para prestar acolhimento e encaminhamento para as outras organizações que fazem o atendimento especializado à essas mulheres. Portanto, analisando as ações da CMB em relação às mulheres vítimas de violência, desde a sua entrada na Casa até a transferência aos demais serviços, será possível compreender a implementação do Programa nesse aspecto.

O trabalho teve como objetivo geral 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. Os objetivos específicos são:

- 1- Identificar quais são as ações realizadas pela CMB em Brasília no atendimento às mulheres vítimas de violência e quais ações são realizadas com ajuda de outras organizações que prestam o mesmo tipo de atendimento a estas mulheres.
- 2- Averiguar de que forma as outras organizações que prestam atendimento às mulheres vítimas de violência auxiliam nas ações da CMB.
- 3- Averiguar se as ações planejadas pela CMB de Brasília estão sendo realizadas de forma integral, contemplando a participação de outras organizações.
- 4- Averiguar se as ações da CMB em relação às mulheres vítimas de violência estão gerando os resultados esperados.

Diante do que foi exposto, para dar alicerce às discussões e análises examinadas por este trabalho, é necessária uma revisão de literatura sobre Políticas de Gênero, Implementação de Políticas Públicas e Relações Interorganizacionais.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico utilizado para analisar o Programa Mulher: Viver sem Violência terá primeiramente o conceito de Políticas de Gênero, que são específicas para as mulheres e abarcam as singularidades do que é ser mulher e as relações sociais que enfrentam. Essas políticas buscam gerar condições para uma igualdade entre homens e mulheres, por meio do empoderamento e autonomia do seu público-alvo.

Depois, será discutido o conceito de implementação de Políticas Públicas, que está diretamente ligado à pergunta norteadora deste trabalho, onde se pretendeu analisar a implementação do Programa por meio das ações da CMB em conjunto com outras organizações. A implementação é a fase da política onde aquilo que foi planejado será realizado. São as ações efetivamente tomadas para se chegar ao objetivo desejado e resolver um problema público.

Em seguida, será realizada a discussão sobre 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.

### 2.1 Políticas de Gênero

De acordo com as autoras Carloto e Mariano (2008, p. 156):

Consideramos que as políticas públicas de governo 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.

Bandeira (2005) faz 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 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:

- a) Promovem a participação das mulheres nos níveis de projeto, implementação e avaliação das ações;
- b) Tornam visível o papel das mulheres como protagonistas do desenvolvimento social e
- c) Fomentam a organização da sociedade civil e a democratizam.

Bandeira (2005) propõe que a governabilidade e a eficácia das políticas públicas de igualdade de gênero dependem de uma nova perspectiva nas competências políticas, institucionais e administrativas, e da responsabilização dos agentes que estão envolvidos na política pública. De acordo com Bandeira (2005, p.6), então:

Assim, a garantia da governabilidade, para uma política de igualdade de gênero, se assegura em três dimensões articuladas:

- Na vontade e na decisão política que garanta, junto aos planejadores em todas as instâncias federativas, a incorporação, nas suas agendas, da importância e do significado da transversalidade de gênero, contemplando e compreendendo seus desdobramentos e suas perspectivas, tanto em relação à ação do estado quanto às suas instituições de planejamento.
- Na sua incorporação na prática dos gestores, que executam, monitoram e avaliam a políticas públicas, em todos os níveis: federal, estadual e municipal.
- Na disseminação de novos valores culturais e políticos junto à população, com vistas a que esta sensibilização torne a população participante e co-responsável na construção de uma cidadania inclusiva.

Tais políticas públicas podem ser vistas como forma de reduzir o caráter abstrato do Estado, num processo de democratização que reconhece as desigualdades sociais e contesta a premissa da democracia liberal de não evidenciar as diferenças (MARIANO; GALVÃO, 2013).

As políticas estatais visando 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 atenuado por lei usando a “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” consiste em tese jurídica que visa tornar impune a prática de maridos, irmãos, pais ou ex-companheiros e namorados que matam ou agredem suas esposas, irmãs, filhas, ex-mulheres e namoradas fundada ou “justificada” na defesa da honra da família ou da honra conjugal. (...) No final dos anos 70 e início de 80, o movimento de mulheres brasileiro mobilizou-se contra a tradicional invocação da tese da “legítima defesa da honra” nos crimes passionais, criando o slogan que se tornou famoso em todo o país: “Quem ama não mata”. (BELLOQUE; PANDJIARJIAN E PIMENTEL, 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. Nela, tem-se que:

Art. 1º Esta Lei cria mecanismos para coibir e prevenir a violência doméstica e familiar contra a mulher, [...] dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; e estabelece medidas de assistência e proteção às mulheres em situação de violência doméstica e familiar.

Art. 2º Toda mulher, independentemente de classe, raça, etnia, orientação sexual, renda, cultura, nível educacional, idade e religião, goza dos direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sendo-lhe asseguradas as oportunidades e facilidades para viver sem violência, preservar sua saúde física e mental e seu aperfeiçoamento moral, intelectual e social. [...]

§ 1º O poder público desenvolverá políticas que visem garantir os direitos humanos das mulheres no âmbito das relações domésticas e familiares no sentido de resguardá-las de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

A Lei Maria da Penha, 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 Almeida (2017, p. 18):

Com um formato inovador para o enfrentamento da violência contra as mulheres, que incorpora em suas normativas ações relacionadas à prevenção, assistência, proteção e garantia dos direitos das mulheres, a LMP deve ser compreendida não apenas como uma legislação penal e punitiva, mas como uma política pública preventiva de caráter intersetorial e multidisciplinar.

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

## **2.2 Implementação de Políticas Públicas**

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, “as principais tarefas da análise da implementação são analisar causas e consequências do comportamento de entrega”. (WINTER, 2010)

As teorias de implementação de políticas se deram primeiramente por uma visão top-down, que focava a análise nas ações dos políticos e burocratas de alto escalão, acreditando que estes eram os fatores que mais influenciava na implementação.

Porém, foi percebido que a implementação também dependia muito daqueles que realmente trabalhavam com ela no dia a dia: os burocratas de nível de rua. A sua ação tem um alto poder de modificar a implementação da política com que trabalha, dependendo de como age. A teoria de análise destes burocratas é chamada de *bottom-up*.

Para além dessa análise *top-down* e *bottom-up*, existe a chamada “terceira geração” de teorias de implementação. Nessa análise, tem-se que as políticas que visam enfrentar problemas crônicos ou de longo prazo possuem uma implementação problemática (HOWLETT, 2013). Howlett coloca ainda que “os problemas públicos, como a violência doméstica [...] estão envolvidos em tantas causas que na maioria das vezes se espera que os programas criados para lidar com suas causas isoladas, ou mesmo múltiplas, não atinjam seus objetivos”.

Hill (2007) coloca que é possível ir além das visões *top-down* e *bottom-up* para examinar um processo de implementação, quando se toma como referência as metas definidas no início do curso da política e analisa o que ocorreu com elas no decorrer da implementação. Ou começar a análise pelo resultado obtido com a implementação e seguir o caminho reverso.

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). 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):

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 (SOARES, 2004, p.115).

De acordo com Burgni (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 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” (BURGNI, 2016, p. 83).

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

### **2.3 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 entender o contexto que propiciou a discussão dos instrumentos sobre as relações interorganizacionais, Radin (2005, p. 598) coloca que:

Há três conjuntos de mudanças acontecidas na última década que são cruciais para compreender esse contexto:

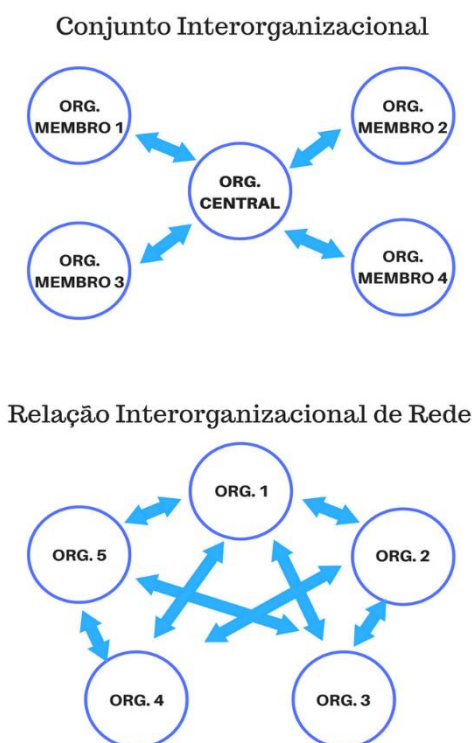
1. Aumento das atividades que atravessam fronteiras;
2. Novas habilidades de gestão requeridas como resultado das mudanças que atravessam fronteiras; e
3. Expressão internacional dessas mudanças.

À medida em que ocorre o aumento da quantidade de programas públicos, há a conexão entre as operações, gerando uma estrutura de compartilhamento. O governo passa a abordar problemas onde uma única área de atuação não gera uma solução efetiva, e que não podem ser classificados em apenas uma arena, necessitando da interação de jurisdições e departamentos. Outro estímulo para o contexto das relações interorganizacionais é a globalização. Os acordos internacionais acabam gerando uma ressonância dentro das políticas nacionais, visto que há a tentativa de se padronizar a implementação, induzindo à cooperação. (O'TOOLE JR., 2003)

Portanto, para que a implementação consiga ser efetiva nesses casos, a cooperação entre os órgãos torna-se necessária. 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 e Walker (1979) Apud Barbosa e 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

De acordo com Radin (2005), é necessário que se use um conjunto de instrumentos que moldem as relações entre os atores. A categoria de instrumento estrutural é colocada por ele como sendo aquela que abarca as questões das relações formais, padrões de autoridade, regras, mecanismos para a diferenciação e integração de papéis, entre outros.

Barbosa (2010) utiliza-se das definições de Hall (2002) sobre estrutura organizacional para analisar as relações interorganizacionais na perspectiva estrutural. 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:

1. 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;
2. Vertical – se refere à disposição dos níveis de autoridade. A autoridade então é distribuída de acordo com o nível hierárquico; e
3. 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)

Enfim, as teorias aqui explicitadas dão base para 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. O referencial teórico foi usado como alicerce para toda a pesquisa, principalmente na realização dos procedimentos metodológicos utilizados, que serão explanados na próxima seção.

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Esta pesquisa utilizou a abordagem qualitativa, que possui como base a teoria antropológica, buscando torná-la operativa para uma análise de intervenções. Produzindo, assim, formas mais sistemáticas de críticas e sugestões de mudanças nos programas analisados (MINAYO, 2005). “Referem-se à necessidade de levar em conta a participação e as percepções dos sujeitos envolvidos na criação e na implementação dos programas sociais” (MINAYO, 2005, p. 27). Os procedimentos metodológicos utilizados foram pesquisa documental, observação participante e entrevistas semiestruturadas.

Pesquisa documental é o levantamento de informações contidas nos documentos disponibilizados pela organização, podendo ser tabelas estatísticas, cartas, pareceres, atas, relatórios, notas, diários, projetos de lei, ofícios, testamentos, informativos, depoimentos orais e escritos, certidões, documentos informativos arquivados em repartições públicas etc. (SANTOS, 2000). Os documentos utilizados nesta pesquisa foram as planilhas da recepção da CMB, onde são colocados os dados iniciais das mulheres atendidas antes de passarem pela triagem; as planilhas de controle mensal e anual da Gerência de Serviços da CMB, onde se encontram os quantitativos de atendimentos feitos por cada órgão presente na Casa; o relatório de gestão da Casa da Mulher Brasileira de 2016; as 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.

Nas planilhas da recepção da CMB, foram coletadas as informações de como as mulheres atendidas chegaram até a Casa, se por encaminhamento de algum órgão ou por conta própria. As planilhas da Gerência de Serviços da CMB forneceram informações sobre o quantitativo de mulheres atendidas pelos órgãos presentes dentro da Casa, sendo de importância para demonstrar que o atendimento integrado está sendo realizado. O Relatório de Gestão da Casa da Mulher Brasileira de 2016 mostrou informações que comprovam os relatos das entrevistas, além de fornecer dados adicionais sobre o que aconteceu na CMB durante o período. As Diretrizes e Protocolos de Atendimento da CMB regulamenta as ações da Casa em seus aspectos de fluxo de atendimento, define as atribuições da Coordenação e do Colegiado Gestor, e as funções de cada órgão que atua dentro de sua estrutura.

A Portaria nº 60, de 20 de maio de 2016, formaliza a ação da Casa Abrigo com a CMB e define detalhadamente como a CMB deve agir para que a parceria aconteça. A Portaria nº

1.015, de 21 de julho de 2011, institui o Programa Mulheres Mil do Pronatec, implementada pela Secretaria de Estado de Educação do DF, que realiza parceria com a CMB.

Observação participante é uma técnica de levantamento de dados realizada por meio da presença do pesquisador no ambiente onde se dará a pesquisa, procurando perceber como é a sua realidade. De acordo com Agrosino (2008, p. 43), “depende da capacidade de um pesquisador de observar e interagir com as pessoas enquanto elas executam suas rotinas do dia a dia”. A observação é necessária quando se quer registrar um processo onde as suas relações causais não são nítidas, para identificar os participantes em um cenário social e a rede de interação social, e contextualizar o levantamento de dados quantitativos. (AGROSINO, 2008).

No caso desta pesquisa, a observação foi feita em sua maioria na Casa da Mulher Brasileira. Também na atividade que o Pronatec da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal realiza em conjunto com a CMB. Visto que a Casa Abrigo é em local sigiloso para a proteção das mulheres atendidas, não foi possível realizar observação neste órgão.

A observação possibilitou coleta de informações sobre como se dá o trabalho na CMB, a sua relação com os órgãos e sobre as principais dificuldades existentes para a realização das tarefas e da prestação de serviços para as mulheres vítimas de violência. A observação permitiu que as entrevistas fossem realizadas com maior conhecimento sobre o cotidiano da organização, e fossem guiadas também por esse aspecto. Por exemplo, durante as entrevistas com a Coordenação da CMB, a informação sobre o problema da falta de servidores já havia sido coletada pela observação, portanto as entrevistas foram estruturadas de forma a conseguir analisar as consequências desse fato para as questões relacionadas aos objetivos deste trabalho. A observação proporcionou um maior contato com o objeto da pesquisa, dando um entendimento sobre os dados que não seria possível por outros meios.

Foram realizados diários de campo durante toda a imersão na Casa da Mulher Brasileira. Os dois primeiros diários trataram sobre as primeiras visitas feitas no local, sendo feita uma caracterização do meio físico e social do local e o levantamento sociotécnico da equipe. Após isso, atendendo aos objetivos específicos 1 e 2, houve um levantamento de dados inicial sobre as organizações que fazem trabalhos junto à CMB.

O terceiro diário teve o objetivo de mostrar com maior clareza a teia de relacionamentos da Casa da Mulher Brasileira com as organizações parceiras, descrever as primeiras entrevistas feitas e, a partir delas, fazer uma análise inicial dos dados obtidos. Foi percebido que a CMB possui uma vasta teia de relacionamentos, fazendo conexões com diversos órgãos. Por esse motivo, foi definida a quantidade de órgãos analisados para este trabalho: dois órgãos que atuam

dentro da CMB (Defensoria e Ceam) e dois órgãos que atuam externamente (Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal com o Pronatec e a Casa Abrigo).

O quarto diário mostrou a análise de dados coletados por meio de entrevistas, conectando as respostas obtidas com o referencial teórico, e a análise planilha de dados da recepção da Casa da Mulher Brasileira. A planilha da recepção foi utilizada para verificar como a mulher chegou até a Casa, se de maneira espontânea ou encaminhada de outro órgão.

O quinto e último diário tratou das últimas entrevistas feitas e da análise documental a respeito dos órgãos externos à CMB. Apesar de não terem termos de cooperação assinados, a Casa Abrigo dispõe de portaria que regulamenta a relação com a Casa da Mulher Brasileira, definindo como se darão as ações para que haja a parceria. A Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, que realiza ação em conjunto com a CMB por meio do Pronatec com o Programa Mulheres Mil, não possui regulamentação nenhuma sobre a parceria. A análise documental nesse caso se deu com a portaria de instituição do Programa Mulheres Mil.

Entende-se por entrevista semiestruturada a entrevista feita com um roteiro definido previamente, mas que garante uma liberdade para que se possa sair da sua estrutura. “Há um roteiro de tópicos relativos ao problema que se vai estudar e o entrevistador tem liberdade de fazer as perguntas que quiser: sonda razões e motivos, dá esclarecimentos, não obedecendo, a rigor, a uma estrutura formal.” (MARCONI; LAKATOS, 2003, p. 197)

Primeiramente, com o Pronatec, as entrevistas foram realizadas com a Gerente do Programa Mulheres Mil, Flávia Rabelo, e a Assistente Social do Programa, Jackeline Pedrosa. A entrevista com a Casa Abrigo foi realizada com a Diretora Andréia Bandeira. Com a Defensoria Pública localizada na CMB, a entrevista foi feita com Vivian da Mota, psicóloga da Defensoria, e a Isabella de Araujo, estagiária do órgão. Com o Ceam, a entrevista foi realizada com Marina Santiago, Chefe de Unidade do Ceam da Casa da Mulher Brasileira. Com a CMB, foram realizadas entrevistas com Melissa Lemos, Gerente de Serviços; Ana Paula Severino, Assessora; Iara Lobo, Coordenadora; e a Chefe do Núcleo Psicossocial da CMB, Hyrlla Corrieri. Ao todo, 10 entrevistas, que tiveram duração de aproximadamente 7 horas.

Neste relatório, a codificação das entrevistadas se dará da seguinte maneira:

**Quadro 1 – Codificação das entrevistadas**

<b>Código</b>	<b>Nome da Entrevistada</b>	<b>Órgão</b>	<b>Cargo</b>
1	Vivian da Mota	Defensoria	Psicóloga
2	Isabella de Araujo	Defensoria	Estagiária
3	Flávia Rabelo	Secretaria de Estado de Educação do DF	Gerente do Programa Mulheres Mil (Pronatec)



4	Jackeline Pedrosa	Secretaria de Estado de Educação do DF	Assistente Social do Programa Mulheres Mil
5	Marina Santiago	Ceam - Unidade CMB	Chefe de Unidade
6	Melissa Lemos	Casa da Mulher Brasileira	Gerente de Serviços
7	Ana Paula Severino	Casa da Mulher Brasileira	Assessora
8	Iara Lobo	Casa da Mulher Brasileira	Coordenadora
9	Hyrlla Corrieri	Casa da Mulher Brasileira	Chefe do Núcleo Psicossocial
10	Andréia Bandeira	Casa Abrigo	Diretora

Fonte: Elaboração própria

A relação com alguns órgãos externos à CMB acontece sem nenhum tipo de termo de cooperação ou documento, sendo feita de maneira verbal. Portanto, as entrevistas foram realizadas para se conseguir ter informação sobre as relações da CMB com esses órgãos. As entrevistas foram feitas com todos os órgãos escolhidos e com a Coordenação da Casa sobre cada órgão. O objetivo era conseguir coletar informações sobre as ações feitas em conjunto sob a perspectiva dos órgãos parceiros e também da Coordenação da CMB, para analisar se estavam alinhados em seus objetivos e na percepção da relação entre eles. O resultado nesse aspecto foi bastante satisfatório, pois as respostas dos órgãos foram compatíveis com aquelas dadas pela Coordenação da Casa da Mulher Brasileira.

Com a utilização destes procedimentos metodológicos, foi possível realizar a análise do Programa Mulher, Viver sem Violência, dentro dos objetivos e da unidade de análise definidos, tendo o referencial teórico como base. A análise será melhor explicada na próxima seção.

## **4 DIAGNÓSTICO DA POLÍTICA PÚBLICA**

O Programa Mulher, Viver sem Violência busca atender as mulheres vítimas de violência de forma humanizada e integrada, para superar a questão da violência de gênero. Tem como uma de suas principais ações a implementação da Casa da Mulher Brasileira. A CMB atua em parceria com diversos órgãos, justamente para oferecer esse atendimento integrado previsto no Programa.

A análise do Programa foi organizada de acordo com os objetivos específicos, que estão dispostos pelas categorias de análise. A primeira categoria está de acordo com o objetivo 1 - Identificar quais são as ações realizadas pela CMB em Brasília no atendimento às mulheres vítimas de violência e quais ações são realizadas com ajuda de outras organizações que prestam o mesmo tipo de atendimento a estas mulheres.

A segunda categoria de análise leva em consideração os objetivos específicos 2 e 3, de averiguar de que forma as outras organizações que prestam o mesmo tipo de atendimento às mulheres vítimas de violência auxiliam nas ações da CMB, e averiguar se as ações planejadas pela CMB de Brasília estão sendo realizadas de forma integral, contemplando a participação de outras organizações.

A terceira categoria está ligada ao quarto objetivo: averiguar se as ações da CMB em relação às mulheres vítimas de violência estão gerando os resultados esperados, além de demonstrar os principais resultados encontrados.

### **4.1 Casa da Mulher Brasileira e suas Parceiras**

A Casa da Mulher Brasileira (CMB) é um órgão composto por vários órgãos que ocupam o mesmo espaço físico onde funciona sua sede. A mulher atendida passa primeiro pelo processo de triagem, feito pela equipe do Núcleo Psicossocial da CMB em conjunto com o Ceam, onde as suas demandas são ouvidas e analisadas, para daí passar pelos outros órgãos que necessite, como a Defensoria, DEAM, entre outros.

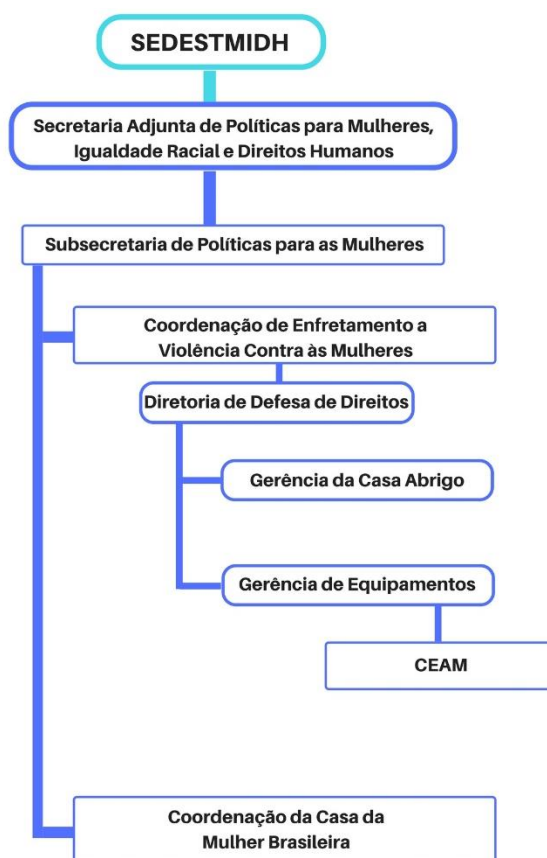
A divisão do trabalho é grande, pois cada demanda é resolvida especificamente pelo seu órgão responsável. Sendo assim, há uma forte especialização dos atores envolvidos, o que demonstra uma alta complexidade na perspectiva horizontal (HALL, 2002).

A construção da Casa da Mulher Brasileira e a manutenção da sua integridade física é de responsabilidade do Governo Federal, por meio da SPM. Em Brasília, a contratação de pessoal e a realização de parcerias para o atendimento das mulheres é responsabilidade do

Governo do Distrito Federal. Na estrutura do GDF, a Casa se encontra dentro da Secretaria de Estado de Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos (SEDESTMIDH), e a Coordenação da CMB é ligada à Subsecretaria de Políticas para as Mulheres. O Ceam e Casa Abrigo, analisados posteriormente, também são órgãos da SEDESTMIDH, o que facilita a ação conjunta.

Da estrutura organizacional da SEDESTMIDH, os componentes importantes para a análise deste trabalho são:

**Figura 2 - Organograma parcial da SEDESTMIDH**



**Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados obtidos de Distrito Federal, 2016a.**

Assim, a Casa Abrigo e Ceam estão na Coordenação de Enfrentamento a Violência Contra às Mulheres, dentro da Subsecretaria de Políticas para as Mulheres, juntamente com a Coordenação da CMB. 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 duas entrevistadas:

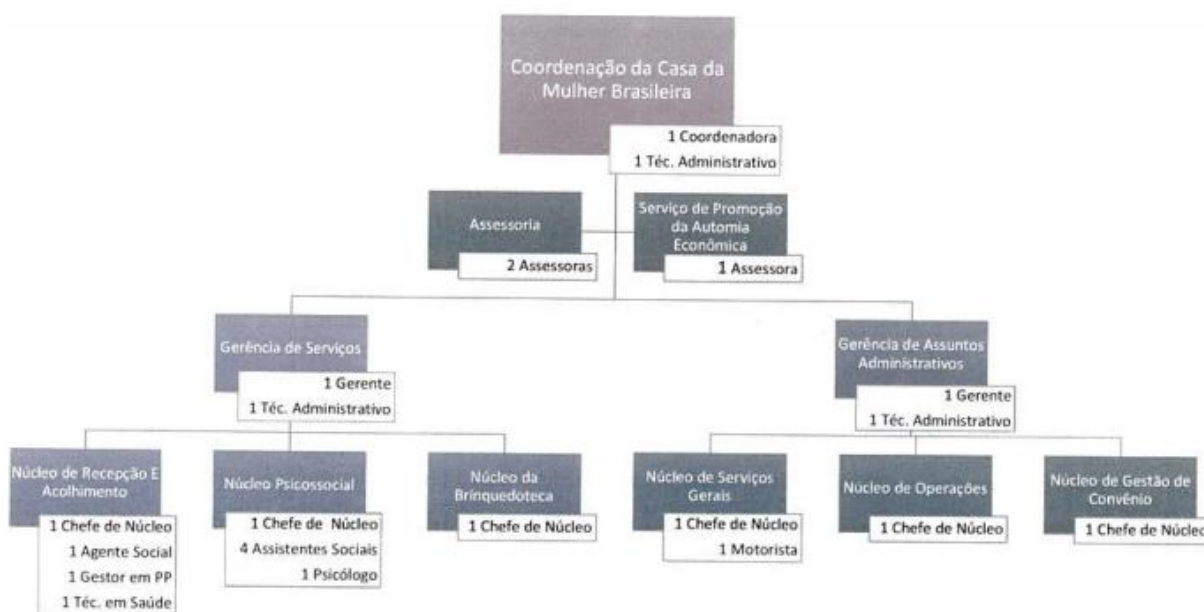
Somos colegas no mesmo espaço com coordenações diferentes. (Entrevistada 9, 2017).

É uma Coordenação [da CMB] e uma Unidade [o Ceam] dentro de uma Coordenação, então existe uma questão de hierarquia. Mas ela não é minha chefe direta. (...) Eu

tenho acima de mim uma Gerente de Equipamentos, uma Diretora de Defesa dos Direitos das Mulheres e uma Coordenadora. Só que a gente está aqui dentro [da CMB], então aqui a gente conversa de igual para igual. (Entrevistada 5, 2017).

Dentro da Coordenação da CMB, as divisões de trabalho e a equipe atual são as seguintes:

Figura 3 – Equipe da CMB

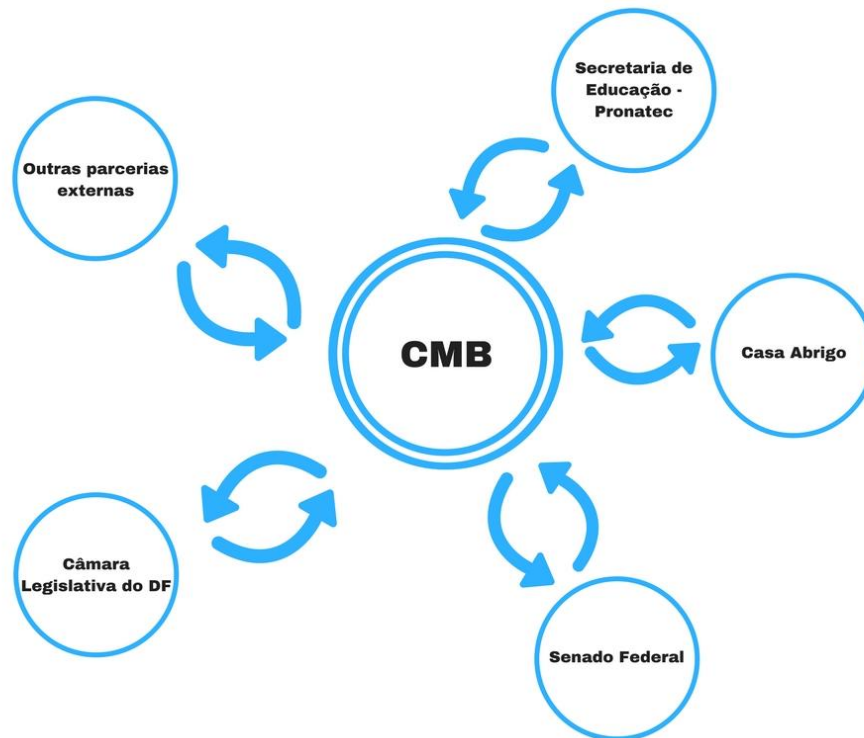


Fonte: Casa da Mulher Brasileira, 2016

No organograma da Coordenação da CMB não existe nenhuma estrutura de comando para os outros órgãos que fazem parte da parceria. Portanto, a complexidade vertical (HALL, 2002) neste caso existe dentro de cada órgão, com sua hierarquia própria. Na estrutura de relação entre os órgãos, a verticalidade não é percebida, sendo vista como uma situação cooperativa.

A ação conjunta das organizações tem a CMB como órgão central. A relação é feita entre a CMB com outros parceiros, mas com uma baixa ou nenhuma interação entre os órgãos em si. O que então não se configura como uma relação de Rede, mas, sim, uma relação de Conjunto Interorganizacional, conforme explica Barbosa e Medeiros (2005).

Figura 4 – Relação CMB com órgãos externos



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados da pesquisa

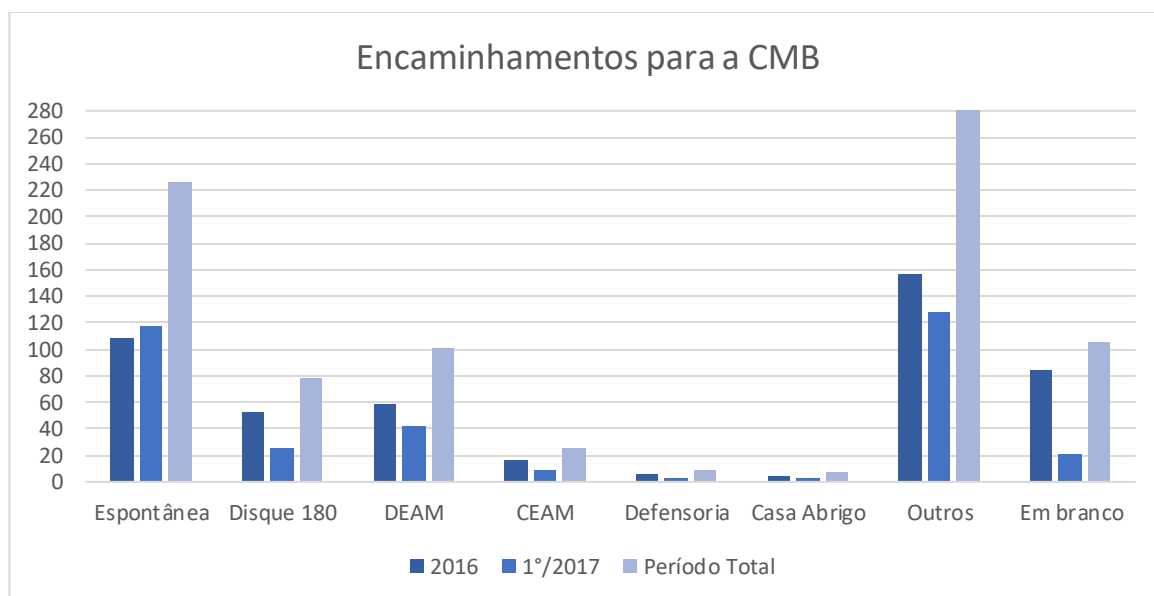
A CMB é a organização central, que recebe as demandas dos parceiros e, caso necessário, passa tal demanda a outro órgão. Por exemplo, a Secretaria de Estado de Educação realiza ações com a CMB, porém não com a Casa Abrigo (CA). Caso a CA queira encaminhar mulheres aos cursos profissionalizantes, passa a demanda para a CMB, que encaminha ao Pronatec. Da mesma maneira, se em algum curso do Pronatec for percebido uma mulher em risco de morte, ela será encaminhada à CMB e, após isso, à Casa Abrigo.

As decisões feitas na CMB são realizadas por meio de Colegiado Gestor. O Colegiado é formado pelos gestores chefes de cada unidade dos órgãos participantes da Casa da Mulher Brasileira. Todas as decisões relacionadas à CMB são tomadas lá, tanto questões de grande importância, como o fluxo de atendimento das mulheres, quanto questões mais triviais, como, por exemplo, a limpeza das calhas. Portanto, há um alto nível de centralização nas tomadas de decisão da Casa (HALL, 2002).

Tudo o que acontece na Casa que vai modificar algo passa pelo Colegiado Gestor. (...) Por exemplo, o estacionamento. As pessoas querem estacionar aqui, porque o estacionamento é grande. Só que o Colegiado Gestor decidiu que só pode estacionar aqui servidor e quem vai ser atendido na Casa. Porque a gente teve vários casos das pessoas estacionarem aqui e tentarem impedir atendimento. Então até a questão do uso do estacionamento passa pelo Colegiado Gestor. (Entrevistada 7, 2017).

A fim de perceber por meio de quais equipamentos as mulheres são encaminhadas para a CMB, foi realizada uma análise da planilha da recepção da Casa da Mulher Brasileira. Tal planilha possui dados apenas dos primeiros atendimentos, sem incluir os retornos, portanto, o número total é o somatório da quantidade de mulheres atendidas pela Casa, e não o número total de atendimentos feitos. As categorias para a análise foram: Espontânea - quando a mulher teve conhecimento da Casa por conta própria ou por meio de pessoas conhecidas; Disque 180, que também faz parte do Programa Mulher, Viver sem Violência; DEAM; Ceam; Casa Abrigo; Defensoria; Outros - órgãos como o Conselho Tutelar, aparelhos do sistema de saúde, CRAS, CREAS etc; e Em branco - quando a informação não foi inserida durante o atendimento. O período analisado foi o ano de 2016, de janeiro a dezembro, e o primeiro semestre de 2017, de janeiro a julho.

**Gráfico 1 – Formas de acesso à CMB**



**Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados da pesquisa (Planilha da Recepção da CMB)**

O total de mulheres atendidas em 2016 foi de 484; no primeiro semestre de 2017, 350 mulheres foram atendidas; no total do período analisado, foram acolhidas 834 mulheres pela Casa da Mulher Brasileira. Cabe frisar que tais números da recepção foram compatíveis com os obtidos nas planilhas da Gerência de Serviços da CMB, que serão analisadas posteriormente.

Alguns problemas da CMB foram percebidos como importantes na análise deste trabalho: a falta de servidores e os problemas da estrutura física do órgão. A falta de servidores na Casa da Mulher Brasileira gera a impossibilidade de se funcionar 24h e durante os 7 dias da semana, como proposto nas diretrizes da Casa. De acordo com o Relatório de Gestão de 2016 da CMB, a equipe é composta apenas por 23 pessoas em exercício ativo, sendo que do total de

servidores efetivos, apenas 5 são da antiga Secretaria da Mulher, Igualdade Racial e Direitos Humanos (CASA DA MULHER BRASILEIRA, 2016).

Essa situação faz com que seja impossível o funcionamento do Alojamento de Passagem e que o Serviço de Autonomia Econômica (SPAÉ) funcione da maneira prevista. Tais problemas serão melhores analisados na relação com a Casa Abrigo e com a Secretaria de Estado de Educação, respectivamente.

Os problemas da estrutura física da Casa da Mulher Brasileira geraram uma ocorrência em setembro de 2016, onde os serviços da Casa tiveram que ser interrompidos até dezembro do mesmo ano. Portanto, é preciso ter em mente que os dados obtidos terão uma lacuna de aproximadamente quatro meses, onde o único serviço oferecido às mulheres foi o de triagem.

#### **4.1.1 Centro Especializado de Atendimento à Mulher**

O Centro Especializado de Atendimento à Mulher (Ceam) é um local de atendimento psicológico, social e jurídico para mulheres em situação de violência, buscando fortalecê-las e interromper a situação de violência. O atendimento é continuado, com acompanhamento da mulher pelo período necessário. As ações são feitas individualmente ou em grupo, com realização de oficinas, palestras, eventos, entre outros. O foco do trabalho do Ceam é acompanhar as mulheres e fortalecer seus recursos psicológicos e sociais para a superação da violência.

Sua existência dentro da Casa da Mulher Brasileira não é prevista nas diretrizes, de fato, a única unidade da CMB que possui um Ceam em sua estrutura é a de Brasília. Portanto, o órgão se vê sem um trabalho prescrito para realizar ali, visto que o atendimento jurídico já é realizado pelos outros órgãos (como a Defensoria), e o atendimento psicológico e social possui a equipe do Núcleo Psicossocial da CMB.

#### **4.1.2 Defensoria**

O atendimento pela Defensoria é feito após o acolhimento pela CMB, passando pela triagem e o atendimento psicossocial. Dependendo da necessidade da mulher, ela é encaminhada da triagem para a Defensoria ou para outros órgãos dentro da CMB. O atendimento dentro da Defensoria é feito primeiramente pela advogada, depois pela psicóloga.

O foco do trabalho da Defensoria é a garantia de direitos, com objetivo de “oferecer o aconselhamento jurídico e acompanhamento nos atos administrativos de natureza policial e nos

procedimentos judiciais, informando e preparando a mulher em situação de violência para participação nessas atividades” (BRASIL, 2015). Por esse motivo, a psicóloga deste órgão precisa reunir o conhecimento jurídico e o seu conhecimento enquanto psicóloga. Portanto, o atendimento feito na triagem e o acompanhamento psicossocial da CMB é diferente do atendimento psicológico-jurídico feito pela defensoria, pois não é um atendimento clínico.

#### **4.1.3 Casa Abrigo**

A função da Casa Abrigo é acolher mulheres em situação de violência que estejam em grave risco de morte. Caso a violência doméstica implique risco a ela voltar ao seu lar, a mulher e seus filhos menores de 12 anos são encaminhados à CA por um período de até três meses. A sua localização é sigilosa para manter a segurança das mulheres atendidas, e o acesso a Casa Abrigo é feito somente por encaminhamento, pela DEAM ou pela CMB.

A relação com a CMB é feita pelo fluxo de mulheres encaminhadas à CA, e foi elaborada uma portaria sobre como seria esse processo. A parceria ocorre desde que a CMB foi aberta, e a intenção é ampliar a relação entre os dois serviços ainda mais. A Casa Abrigo trabalha com as mulheres atendidas para que, após desligamento, tenham a CMB como referência e possam ter acesso aos seus serviços.

#### **4.1.4 Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal**

A Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal trabalha, por meio do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), com a Casa da Mulher Brasileira, na implementação do Programa Mulheres Mil. O objetivo do programa é oferecer cursos técnicos profissionalizantes para mulheres em situação de vulnerabilidade econômica. Em especial no Distrito Federal, o programa se uniu à pasta da mulher para oferecer esses cursos a mulheres também em situação de violência. A parceria com o Pronatec Mulheres Mil surgiu em 2016, em uma reunião no gabinete da SEDESTMIDH, quando o MEC informou que quem passaria a oferecer o Pronatec em Brasília seria a Secretaria de Educação do DF, e então o laço com a CMB foi feito.

A parceria ocorre da seguinte forma: a CMB seleciona as mulheres atendidas que necessitam de uma especialização e as encaminha para os cursos. Procurou-se dar prioridade às mulheres que não possuíam formação profissional ou que abandonaram o mercado de trabalho para cuidar da família e perderam a aptidão profissional. Durante o curso, são realizadas



atividades com as estudantes pela Casa, como atendimento psicossocial, palestras sobre os tipos de violência e o Mapa da Vida, que procura dar uma orientação às mulheres e um planejamento de vida.

#### **4.2 Ações conjuntas e a implementação do Programa Mulher, Viver sem Violência**

Como dito anteriormente, a implementação do Programa Mulher, Viver sem Violência tem como uma de suas principais ações a função da Casa da Mulher Brasileira. A CMB desenvolve ações conjuntas para prover um atendimento integral à mulher vítima de violência. Dentro de sua estrutura, existem diversos órgãos com o objetivo de prestar atendimento e suporte à essa mulher, para que ela não precise peregrinar procurando a assistência que precisa. A Casa da Mulher Brasileira também desenvolve ações em conjunto com órgãos externos, providenciando encaminhar as mulheres atendidas para assistência e serviços que vão além da sua estrutura.

As ações desenvolvidas pela CMB em conjunto com outras organizações analisadas neste trabalho serão as de atendimento psicossocial às mulheres vítimas de violência, feito pelo Núcleo Psicossocial da CMB e pelo Ceam; a garantia de direitos jurídicos, com a assistência da Defensoria; o serviço de abrigo, que visa a proteção emergencial para mulheres em situação de risco de morte, realizada pela Casa Abrigo; e o 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. Tais ações serão explicitadas nas subseções seguintes.

##### **4.2.1 Serviço Psicossocial**

O atendimento psicossocial é o primeiro serviço prestado à mulher atendida na CMB. No primeiro atendimento, após passar pela recepção, é feita a triagem, que é o acolhimento inicial, com uma escuta ativa, entendendo a demanda da mulher e caracterizando os tipos de violência percebidos, para encaminhá-la para os serviços mais adequados dentro da CMB. Além da triagem, o serviço também atende de forma continuada, caso a mulher precise de um acompanhamento psicossocial. Atualmente, esse serviço é prestado pelo Núcleo Psicossocial da Casa da Mulher Brasileira e pelo Ceam.

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 próximo à sua residência. Da mesma forma, uma unidade do Ceam poderia encaminhar uma mulher à CMB caso fosse necessário.

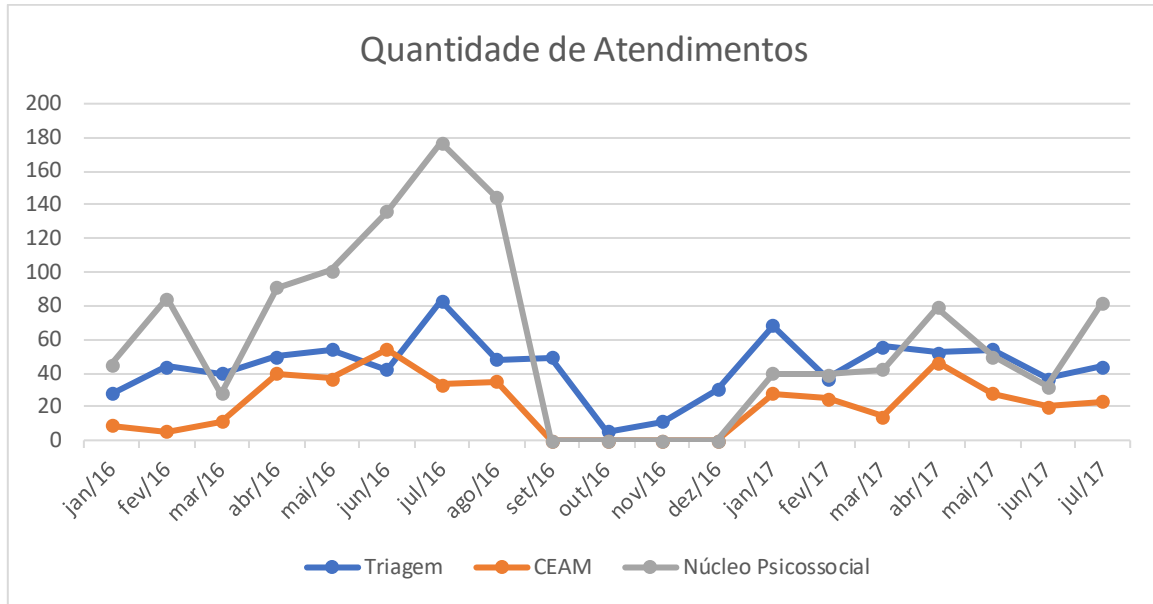
A gente tem uma forma de atendimento com os outros Ceams de atendimento inicial e continuado. Aqui na Casa, como a equipe do Núcleo Psicossocial que faz a triagem para explicar para a mulher o que é a CMB, o que pode ser oferecido para ela, e oferecer atendimento continuado, está com uma equipe reduzida, e como foi criado o Ceam aqui dentro, a nossa equipe começou também a participar dessa triagem. Porque dentro do fluxo seria: eles fazem a triagem e encaminham para a gente, identificando o que a gente pode atender. Então a gente faz a triagem e também o atendimento continuado. Acompanhando também como foi ela ir na delegacia, como está o processo, enfim, esses outros mecanismos de proteção para a superação da violência e a gente fortalecendo mesmo os recursos que ela tem, psicológicos, sociais, para essa superação. (Entrevistada 5, 2017).

Diante disto, o 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.

É um serviço que não estava estruturado para estar na Casa, então nós tivemos que pensar no operacional, no dia a dia, como iria convergir o serviço do Ceam com o Psicossocial dentro da Casa (Entrevistada 9, 2017).

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).

**Gráfico 2 - atendimentos Ceam e Psicossocial**

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados obtidos da pesquisa (Planilhas da Gerência de Serviços)

O gráfico 2 apresenta o quantitativo de atendimentos da triagem, que são as primeiras passagens das mulheres pela CMB. Indica, portanto, a quantidade de novas mulheres atendidas na Casa em cada mês. As linhas definidas como Ceam e Psicossocial separadamente indicam os seus acompanhamentos, não sendo assim a quantidade de mulheres atendidas, mas de atendimentos feitos no período. É importante lembrar que, durante os meses de setembro a dezembro de 2016, a Casa da Mulher Brasileira não estava funcionando por problemas estruturais, sendo feita apenas a triagem.

Segundo a Entrevistada 9, A equipe do Ceam está fragilizada, pois desde sua criação na CMB, possui apenas três pessoas para atender as mulheres e um técnico administrativo. Ao mesmo tempo, o Núcleo Psicossocial da Casa da Mulher Brasileira está com uma equipe para o atendimento também pequena. Então, por esse motivo, as equipes vêm se complementando.

A gente teve perdas de profissionais, tanto nós quanto o Ceam. Então nós estamos com em média 3 especialistas em pleno atendimento, em sua maioria assistentes sociais, e até o final do ano estaremos sem a nossa única psicóloga. E elas [equipe do Ceam] não tem o assistente social, são duas psicólogas. (Entrevistada 9, 2017).

Por fazerem também a triagem das mulheres atendidas, é necessário que a equipe do CEAM esteja muito afinada com o Núcleo Psicossocial. Portanto, participam de praticamente todas as reuniões da CMB e conversam constantemente com o Núcleo.

Segundo algumas entrevistadas, a relação é percebida como não possuindo uma hierarquia entre a CMB e o Ceam. A hierarquia existente é entre o Núcleo Psicossocial e a

Coordenação da CMB, e entre o Ceam e a sua Coordenação de Enfrentamento a Violência contra às Mulheres.

É uma Coordenação [da CMB] e uma Unidade [o Ceam] dentro de uma Coordenação, então existe uma questão de hierarquia. Mas ela não é minha chefe direta. (...) Eu tenho acima de mim uma Gerente de Equipamentos, uma Diretora de Defesa dos Direitos das Mulheres e uma Coordenadora. Só que a gente tá aqui dentro [da CMB], então aqui a gente conversa de igual para igual. (Entrevistada 5, 2017).

A gente tem uma independência nos serviços, nos grupos que a gente desenvolve, nos projetos que eles [Ceam] fazem. (...) Eles estão fazendo o manual de procedimentos do Ceam, com a coordenação deles de enfrentamento. Nós fazemos com a coordenação da Casa. (Entrevistada 9, 2017).

Porém, os projetos feitos pelas diferentes equipes não limitam a participação das mulheres. Se por exemplo, o Ceam realizar um projeto que venha a ser de interesse de uma mulher que faz o acompanhamento pelo Psicossocial, haverá o encaminhamento dela ao projeto, e vice-versa. Além disso, as equipes se complementam no sentido da quantidade de profissionais nas áreas de assistência social e psicologia. Portanto, há uma interdependência de reciprocidade na relação entre o Ceam e a Casa da Mulher Brasileira, como se percebe por meio dos seguintes depoimentos:

A gente depende a partir do momento que na prática, tivemos que nos adaptar para que se tenha uma colaboração mútua. Então a gente faz essa troca entre os profissionais. (Entrevistada 9, 2017).

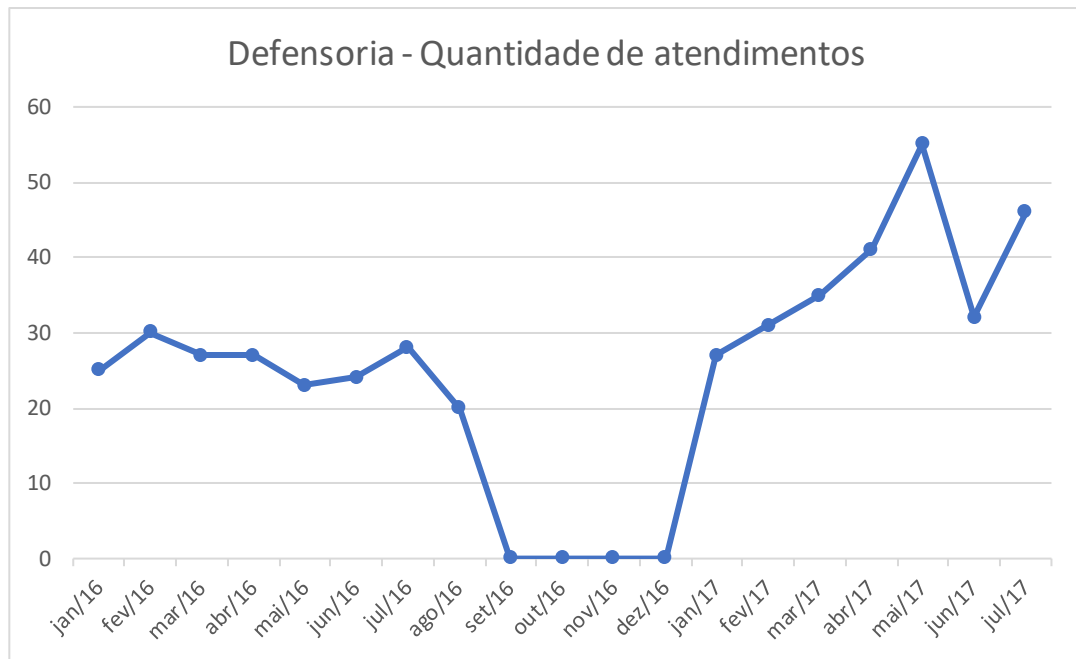
A gente tem atendido as mulheres, tem investido nessa rede interna da Casa, de afinar as relações aqui, de realmente atender junto, atender integrado (...) essa integração existe e é necessária, mas estamos em suspensão sobre o que é um Ceam dentro da Casa, se isso se mantém ou não. (...) Existem algumas diferenças de projetos, em função das características da equipe. A equipe psicossocial tem projetos, faz grupos para atendimento de acordo com as características dela. A gente faz outros grupos. A gente tem tentado fazer grupos em conjunto. A nossa equipe é bem menor, então a gente tenta se apoiar em ações com outros Ceams também (...) É rico, porque a gente parte de visões diferentes, com equipes diferentes, com experiências diferentes, então isso que eu acho que complementa legal (Entrevistada 5, 2017).

#### **4.2.2 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.

De acordo com as entrevistadas 1 e 2, a Defensoria participa das reuniões mensais do Colegiado para a tomada de decisões em conjunto. Existem também as reuniões semanais chamadas de Estudo de Caso, com as servidoras de todos os órgãos da Casa (por vezes com a participação dos CRAS, CREAS, Centro Pop, quando necessário) para discutir casos específicos das mulheres que precisam de vários órgãos para atender as suas demandas. A ação conjunta estando com os órgãos tão próximos fisicamente é vista pela entrevistada 1 como forma de promover maior rapidez nas tomadas de decisão e a existência de várias reuniões dos órgãos em conjunto promove uma maior eficácia e eficiência do atendimento das mulheres.

**Gráfico 3 - Quantidade de Atendimentos da Defensoria na CMB**



**Fonte:** elaboração própria, a partir dos dados da pesquisa (Planilhas da Gerência de Serviços)

O gráfico 3 apresenta o quantitativo de atendimentos feitos pela Defensoria Pública da Casa da Mulher Brasileira, de janeiro de 2016 a julho de 2017. O período sem atendimentos demonstra novamente os problemas da estrutura física da CMB, onde os órgãos não funcionaram.

De acordo com as entrevistas feitas tanto na Coordenação da CMB quanto na Defensoria (Entrevistadas 1, 2 e 8), não é percebido pelos órgãos uma questão de hierarquia entre a Defensoria e a Casa da Mulher Brasileira. A Casa é quem reúne as mulheres vítimas de violência e as distribuem pelos órgãos necessários para atendimento específico para cada mulher, sendo que cada órgão tem sua competência e organização próprias. A Coordenadora

da CMB é responsável pela integração dos órgãos, porém a Defensoria tem sua própria estrutura hierárquica.

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.

Poderia ser melhor se tivéssemos abertos desde de manhã a Defensoria, porque tem dia que fica fila. Então isso causa desgastes. Só tem um analista para fazer as ações, fazer todos os informes, e sequer existe no organograma da Defensoria o núcleo aqui na Casa da Mulher Brasileira. Então falta realmente as pessoas enxergarem a necessidade, porque não é a quantidade, é a qualidade. E a qualidade aqui sem dúvida nenhuma é muito maior, porque a mulher vai ter um amparo. (Entrevistada 8, 2017).

Como a gente abre de 8 da manhã até as 20h, muitas vezes a mulher chega aqui pela manhã, fugida de casa, fugida da violência, e os órgãos da justiça e a delegacia só abrem de tarde. Então elas chegam, são acolhidas pelo psicossocial, muitas vezes elas querem dar uma descansada, então elas deitam [no Alojamento de Passagem], colocam a criança para dormir, se alimentam. Até que ela possa ser atendida, que os outros órgãos abram. (Entrevistada 8, 2017).

Não há no organograma da Defensoria o núcleo da CMB. Na perspectiva da Coordenação da Casa, há uma dificuldade de se perceber que o importante nesse tipo de atendimento é a qualidade dele, pois, apesar de na CMB a quantidade de pessoas atendidas pela Defensoria ser menor, a qualidade da prestação da assistência é maior, uma vez que o atendimento é específico para a mulher em situação de violência.

Na Defensoria daqui, a pessoa é atendida pela primeira vez e tem o tempo que ela necessitar para falar, pode vir quantas vezes para perguntar, tirar dúvidas. Na Defensoria comum não. Você é atendido, é mais um número e vamos para o outro, porque é muita gente. (Entrevistada 8, 2017).

Uma vantagem percebida pela Defensoria de estar dentro da CMB juntamente com os demais órgãos é a de evitar que a mulher atendida passe por um processo de “revitimização”, precisando contar várias vezes a situação de violência para várias pessoas, segundo conta a entrevistada 1. Como a transferência entre os órgãos é feita ali mesmo, as servidoras passam as informações e demandas para os outros órgãos.

### 4.2.3 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.

Quando ela sai de lá, ela precisa ser acompanhada. Então ela acaba sendo vinculada à gente também. Como a gente faz essa questão dos cursos, a Casa Abrigo nos encaminha essas mulheres também. (Entrevistada 7, 2017).

Quase sempre ela tem que mudar todo o seu território. Então a CMB é um ponto central. Então todas são informadas de que existe o equipamento, quando a gente consegue fazer um evento para reunir essas mulheres a gente tem a CMB como referência, e em alguns casos a gente consegue fazer um trabalho anterior para que ela se vincule. (Entrevistada 10, 2017).

Portanto, como há o encaminhamento mútuo de mulheres entre os órgãos, na perspectiva do processo há uma interdependência de reciprocidade, como afirma Barbosa (2010), ressaltando que a reciprocidade na relação é percebida nas relações interorganizacionais quando as organizações fornecem e recebem *inputs* de forma mútua.

Existem mais algumas ações que a Casa Abrigo realiza em conjunto com a CMB, porém, foi pedido pela entrevistada 10, Gerente da Casa Abrigo, que fosse mantido o sigilo de tais atividades para a segurança das mulheres atendidas. No entanto, o sigilo dessas atividades não atrapalha a análise interorganizacional da ação conjunta. Segundo a entrevistada 10, “Até a nossa portaria já traz esse fluxo desenhado [das ações] junto com a CMB. Só que ele vai muito além do que está descrito na portaria”. O que a gerente da Casa Abrigo quis se referir é que existem mais atividades realizadas com a CMB, não incluídas na portaria para manter o sigilo e, assim, a possibilidade de segurança das mulheres atendidas.

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.

É importante ressaltar que a portaria da Casa Abrigo fornece definições claras e detalhadas de como será feita a ação da CMB para a realização da parceria:

Art. 4º Nos casos encaminhados à CMB, a equipe psicossocial fará triagem, verificará a documentação mencionada no art. 6º e contatará a Casa Abrigo para obter autorização do ingresso e definição da forma de transporte.

§ 1º A pessoa deverá ser informada acerca das normas da Casa Abrigo, bem como do período mínimo de dois dias úteis de permanência em consonância com o Regimento Interno da Casa Abrigo;

§ 2º Constatado possível transtorno mental ou utilização de medicamento controlado, é necessário solicitar apresentação de laudo médico e receita medicamentosa para seu caso específico; na ausência destes, deverá ser feito o encaminhamento ao serviço de saúde antes do ingresso na Casa Abrigo;

§ 3º Nos casos de violência física ou sexual, deverá ser observada a necessidade de encaminhamento à instituição de serviço de saúde para cuidados, bem como ao Instituto Médico Legal para exame de corpo de delito, antes do ingresso na Casa Abrigo. [...]

Art. 6º Para o ingresso na Casa Abrigo, é imprescindível a apresentação dos seguintes documentos:

I - boletim de ocorrência que relata a atual situação de risco de morte decorrente de violência doméstica ou familiar;

II - documentos pessoais, inclusive dos dependentes, ou boletim de ocorrência de extravio;

III - encaminhamento formal da CMB ou ofício de encaminhamento da DEAM, conforme o caso.

Como demonstrado na Portaria, a Casa Abrigo possui um grande controle na ação da CMB para o encaminhamento das mulheres atendidas, deixando pouca possibilidade de discricção. Isso mostra o alto nível de formalização dessa relação interorganizacional (HALL, 2002).

Se você define realmente o que é de cada um, você não vai ficar cobrando por uma coisa que não é competência e não vai fazer o que é competência do outro. E quem ganha com isso é a usuária. Ainda mais num caso que a gente atende um público extremamente fragilizado. Não só na questão de vulnerabilidade social, mas pela violência e vulnerabilidade psicológica. Você tem que ter esse desenho, para você não violar ainda mais o direito dessa pessoa. (Entrevistada 10, 2017).

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). A entrevistada 8, Coordenadora da CMB, enunciou que no início, a CMB conseguia funcionar todos os dias da semana, inclusive nos fins de semana, durante 12h por dia. Porém, os servidores da CMB vieram cedidos de outras áreas, e houve a solicitação de vários deles de volta aos seus órgãos, impossibilitando a abertura da Casa nos fins de semana. De acordo com a entrevistada 7, o alojamento de passagem precisa do dobro de funcionários para funcionar, e que uma das propostas do GDF é que o alojamento funcione como um processo de triagem para a Casa Abrigo. Como o alojamento de passagem



não está funcionando, as mulheres estão sendo encaminhadas diretamente para a CA, e muitas vezes elas não atendem os pré-requisitos necessários exigidos, conforme esclarecem algumas entrevistadas:

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).

Ele [Alojamento de Passagem] só funciona 12h por dia, não temos servidoras para o alojamento de passagem. Isso que impede inclusive que a gente funcione 24h por dia, é a falta de servidor. Então assim, é precário, porque a gente sabe que quando acontece a violência é de noite ou no final de semana, e é justamente o horário que a gente não tá aberto. Muitas vezes é enviada para a Casa de Proteção Maria da Penha [Casa Abrigo] uma mulher que não era para ser enviada, porque não tem para onde enviá-la. Isso causa muito tumulto e desgaste na própria Casa de Proteção. Esse alojamento foi pensado para ser no máximo 48h para que a gente justamente acolhesse essa mulher e fizesse uma avaliação de risco em conjunto com todos os órgãos e ver se ela quer ser inserida na rede dela mesmo de proteção, de familiares, ou se ela de fato é uma pessoa que tem que ir para a Casa Abrigo. Como não está funcionando dessa forma ainda, é precário. (Entrevistada 8, 2017).

Por enquanto, o alojamento de passagem vem funcionando apenas durante as 12h em que a Casa da Mulher Brasileira está aberta. Os órgãos da justiça, como a Defensoria e a Deam, só funcionam no período da tarde. Quando uma mulher chega à CMB durante o período da manhã e precisa desses serviços, ela pode ficar no alojamento enquanto aguarda o horário de funcionamento de tais órgãos, como foi informado pela Entrevistada 8.

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.

Apesar de a portaria formalizar a relação para a entrada na Casa Abrigo, não existe a definição formal do que será feito com a mulher após o seu desligamento da Casa. Essa é uma grande preocupação, como afirmam duas entrevistadas.

O lugar de residência que ela escolheu foi a Ceilândia. Ela pode ser encaminhada para o Ceam da Ceilândia. Assim como ela pode escolher não querer mais ter atendimento. Ao meu ver, se existisse um plano de integração, se as gerências e coordenações pensassem no que a gente vai fazer nessa mulher tutelada e o que vai fazer depois que ela sai, essa coisa formalizada e amadurecida seria até melhor. (Entrevistada 7, 2017).

é uma preocupação que a gente tem com todas as mulheres que entram no nosso equipamento, é esse pós-desligamento, de referenciar à Rede de Proteção, para que elas não se sintam tão só. (Entrevistada 10, 2017).

#### 4.2.4 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.

Existe a prioridade de atender mulheres em vulnerabilidade social, portanto é necessário que a mulher esteja inserida em algum benefício social ou em situação de desemprego. Os benefícios sociais geram um Número de Identificação Social - NIS, usado para a inscrição no curso. Porém, ele não precisa estar ativo no momento da inscrição, então muitas mulheres conseguiram participar. As mulheres que não o possuíam foram auxiliadas pela CMB para a realização da matrícula no NIS.

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. Essa informação foi percebida em diversos trechos colocados pela Entrevistada 7:

O curso foi um disseminador mesmo de direitos dessas mulheres. A partir de agora elas sabem que tem um lugar. Que não é com ela, mas é com a vizinha, com a amiga, com alguma mulher que elas sabem que podem encaminhar para cá (...)

Quando uma mulher chega aqui para a gente, que nunca procurou nenhum tipo de atendimento, e procurou agora por meio de um curso, agora ela se sente fortalecida e fala “olha, eu não quero denunciar meu marido, mas quando ele vem com gracinha para cima de mim eu já falo que sei meus direitos”. (...)

Isso trouxe outras mulheres que nem conheciam a Casa. A Casa da Mulher Brasileira ficou muito bem conhecida depois dos cursos do Pronatec. Muitas mulheres estavam em situação de violência, nunca tiveram coragem de falar, e depois dos cursos elas viram os tipos de violência e procuraram o atendimento. (...)

Essa é uma questão do enfrentamento, da quebra de violência. Às vezes enfrentar a violência para a mulher é dar a ela o conhecimento dos direitos dela (...) A gente teve casos de várias mulheres dizendo que agora em casa elas falam para o marido que sabem dos seus direitos. E essa é uma maneira de frear a violência. (Entrevistada 7, 2017).

Portanto, na perspectiva do processo, há uma interdependência de reciprocidade, onde as organizações compartilham *inputs* de forma recíproca, pois há o encaminhamento das mulheres mutualmente entre os órgãos.

A Casa participa da aplicação do Mapa da Vida em conjunto com a equipe do Pronatec. O Mapa é uma atividade que se baseia em trabalhar com as mulheres a aceitação do seu passado,

vendo que tudo o que ocorreu até então fez com que elas fossem o que são hoje, e a partir disso, analisar como está o seu presente para se planejar para o futuro. Há um alinhamento para que a atividade ocorra da mesma forma pelas duas equipes.

O processo de criação do Mapa da Vida foi feito com o apoio do MEC, que o aplica em outros programas. O Mapa foi aperfeiçoado para ir além do que normalmente busca, atendendo as especificidades das mulheres vítimas de violência. De acordo com as Entrevistadas 3, 4 e 7, a CMB, em conjunto com a equipe do Pronatec Mulheres Mil, acrescentaram outros métodos e amadureceram o instrumental do plano de vida, para que as mulheres atendidas conseguissem planejar o seu futuro. Foi percebido pela equipe que aplica o Mapa que as mulheres estão muito limitadas quando pensam nelas mesmas, pois pensam demais no outro (marido, filhos). A partir das aplicações da atividade também foram sendo feitos aperfeiçoamentos, com a percepção das suas dificuldades, conforme considera a Entrevistada 7 (2017): “A gente viu o quanto isso auxiliou as mulheres [a entrevistada se refere à atividade do Mapa da Vida]. Elas viram a dificuldade delas, que o planejamento de futuro delas era praticamente inexistente, elas não sabiam o que fazer”.

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. A falta de formalização gera um problema de não definição sobre as ações. As entrevistadas explicam porque a formalização seria importante:

No começo desse ano a gente não teve etapa. Ninguém falou que tinha de dar, não é? Então a gente só entrou na outra leva [de cursos]. Quando a gente tem a questão formalizada, é muito fácil, porque lá tem o plano de trabalho. O plano de trabalho diz o que precisa ser avaliado, quanto tempo vai durar, o que precisa ser provido ou não. É o que realmente amadurece o atendimento (Entrevistada 7, 2017).

Quando a gente formaliza, não dá para ninguém inventar uma roda de repente. Porque a roda já está feita. Então eu acho que é muito importante sempre a formalização, porque traz a perenidade (Entrevistada 8, 2017).

A Portaria nº 1.015, de 21 de julho de 2011 do Ministério da Educação, institui o Programa Nacional Mulheres Mil. O programa tem como objetivo elevar a escolaridade de mulheres em situação de vulnerabilidade econômica, e possui as seguintes diretrizes: “I – Possibilitar o acesso à educação; II – Contribuir para a redução de desigualdades sociais e econômicas de mulheres; III – Promover a inclusão social; IV – Defender a igualdade de gênero; V – Combater a violência contra a mulher” (PORTARIA Nº 1.015).

Como se pode ver, a parceria da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal com a Casa da Mulher Brasileira para a implementação do Programa Mulheres Mil atende as diretrizes II, IV e V.

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 SPAE 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. Se por exemplo uma mulher não tem carteira de trabalho e a gente consegue entrar em contato com a Secretaria do Trabalho para providenciar, então é Serviço de Promoção de Autonomia Econômica. (...) 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. Mas tem uma outra complexidade das outras funções do Serviço que acabam não funcionando. (Entrevistada 7, 2017).

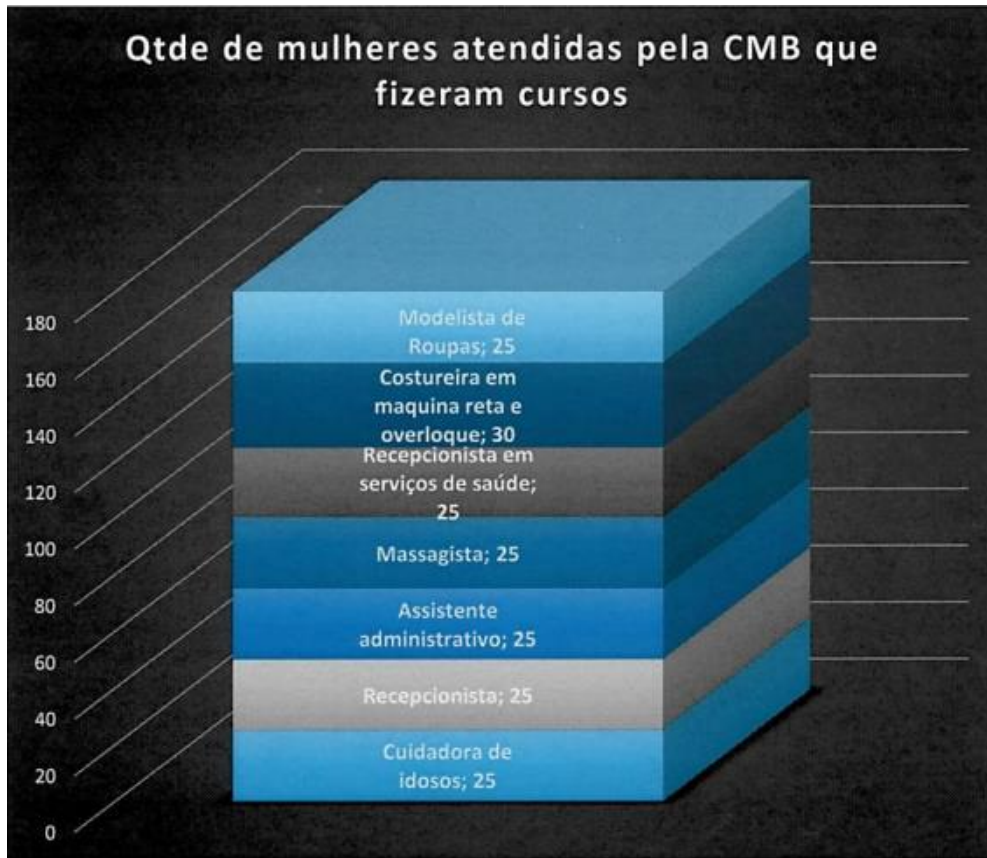
Quando ela [a CMB] foi criada, apesar de existir nas diretrizes, nós não temos uma estrutura no organograma do Serviço de Promoção de Autonomia Econômica. Então isso é uma coisa que para nós é muito difícil, porque eu acabo deslocando outras pessoas para poder estar fazendo as vias do Serviço de Promoção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

Ainda de acordo com as Diretrizes Gerais e Protocolos de Atendimento, alguns dos objetivos específicos da CMB são:

6. Garantir a inserção das mulheres em situação de violência nos Programas Sociais nas três esferas de governo, de forma a fomentar sua independência e garantir sua autonomia econômica e financeira e o acesso a seus direitos;
7. Oferecer condições para o empoderamento da mulher, por meio da educação em autonomia econômica; (BRASIL, 2015, p. 14).

Portanto, a parceria da CMB com a equipe do Pronatec responsável pelo Programa Mulheres Mil no Distrito Federal é justificada pelos dois lados. A relação é feita sem um termo de cooperação ou definição de plano de trabalho, porém, segundo as entrevistadas 3, 4 e 7, a parceria possui sentido para existir. De acordo com o Relatório de Gestão da CMB de 2016, foram qualificadas 130 mulheres na parceria com os cursos do Programa Mulheres Mil (CASA DA MULHER BRASILEIRA, 2016).

Figura 5 – Quantidade de Mulheres Atendidas pela CMB que Fizeram Cursos



Fonte: Casa da Mulher Brasileira, 2016

A imagem mostra a quantidade de vagas oferecidas pelo Pronatec Mulheres Mil para cada curso realizado pelas mulheres encaminhadas da Casa da Mulher Brasileira. No total, 130 mulheres atendidas por essa parceria.

#### 4.3 Principais resultados das ações da 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 cercear 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 InterorganizacionaI. 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.

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.

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, temos 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. No caso do Ceam, a interdependência do tipo recíproca se dá também nos grupos, sendo atendidas tanto mulheres que fazem o acompanhamento pelo psicossocial da Casa, quanto pelo Ceam. 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 direto 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, a Casa da Mulher Brasileira em interação com os órgãos parceiros tem participado da implementação do Programa Mulher, Viver sem Violência por meio das ações explicitadas nesse capítulo.



## 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.

No geral, as ações são decididas dentro da Casa por meio do Colegiado Gestor. O Colegiado é formado pelos Gestores Chefes de Unidade de cada órgão da CMB. As decisões relativas ao funcionamento da Casa são todas feitas no Colegiado. As relações com os órgãos externos muitas vezes não passam por ele, tendo em vista que podem ser feitas para atingir objetivos específicos de uma só organização, como por exemplo o vínculo com a Secretaria de Educação do DF. Tal ação conjunta diz respeito aos objetivos específicos da CMB de fornecer educação financeira às mulheres, portanto, não foi preciso passar pelo Colegiado.

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 se há a 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.

Os únicos órgãos que atualmente possuem termos de cooperação assinados são o Senado e a Câmara Legislativa do Distrito Federal. A Casa Abrigo, mesmo não possuindo termo, definiu em sua portaria como se daria esse processo da ação com a CMB. O número de organizações que atuam com alguma formalização junto à Casa da Mulher Brasileira são três, o que parece ser muito baixo. Organizações como IFB, Fábrica Social, CRAS, CREAS, Centro 18 de Maio, entre várias outras, todas atuam em conjunto com a CMB sem formalização.

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 realizar ali. Por enquanto, realiza a mesma função que a do Núcleo Psicossocial, e 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.

## **5.1 Recomendações**

Ao analisar as ações de parceria entre a CMB e outras organizações para a implementação do Programa Viver, sem Violência, observou-se que há uma necessidade de se realizar, primeiramente, uma formalização com a Secretaria de Estado de Educação do DF para a construção das definições da relação entre essas organizações. Com isso, a parceria terá uma maior garantia institucional de funcionamento, não dependendo de pessoas específicas para acontecer. A relação com o Ceam, apesar de já estar em discussão, precisa ser definida, com ações específicas para cada parte. O órgão está presente na Casa da Mulher Brasileira desde 2015, sem trabalho prescrito e sem uma identidade formada dentro da CMB.

A Defensoria possui a presença de apenas um analista, e isso gera problemas, pois a unidade acaba funcionando em período reduzido. Seria importante que houvesse pelo menos mais um analista na unidade, para que pudessem ter expediente durante o período da manhã. Tal ação não afetaria a relação interorganizacional entre a CMB e a Defensoria, porém traria

uma maior eficiência no atendimento das mulheres. Sobre a Casa Abrigo, faz-se necessária a definição formalizada do que será feito com as mulheres atendidas após o seu desligamento.

Os problemas de operação dos serviços da Casa da Mulher Brasileira são, em sua maioria, segundo as entrevistadas, a análise documental e a observação, causados pela falta de servidores. É possível ver isso claramente na impossibilidade do funcionamento do Alojamento de Passagem, com a CMB não conseguindo ficar aberta por 24h, e a deficiência do Serviço de Promoção de Autonomia Financeira, criando falhas de consistência, com lacunas na atuação. Além disso, foi percebido pelas entrevistas, que uma grande parte dos servidores da Coordenação da CMB, bem como da Gerência de Serviços, são da área de assistência social ou psicologia. Apesar da enorme importância desses profissionais na implementação de políticas para as mulheres em situação de violência, existe uma falta de gestores públicos para atuar na área da Coordenação. Na perspectiva estrutural, há, portanto, uma falha na complexidade horizontal, que propõe que a divisão de tarefas seja feita por meio da diferenciação das atividades por especialização (BARBOSA, 2010).

A formação de Gestores de Políticas Públicas é voltada para a formulação, implementação e avaliação das políticas. No caso da CMB, possuir gestores públicos profissionalizados acrescentaria conhecimentos e habilidades sobre a administração pública, além de expertise para a implementação do Programa Mulher, Viver sem Violência.

Ademais, caso houvesse a contratação de Gestores Públicos, os profissionais da assistência social e psicologia poderiam ser realocados para atuar em suas áreas específicas, podendo inclusive gerar a quantidade de profissionais necessários para o funcionamento do Alojamento de Passagem e para o do Serviço de Promoção de Autonomia Econômica.

## 6 REFERÊNCIAS

ANDRADE E ALMEIDA. **A Criminalização Da Violência Contra As Mulheres No Brasil: De Legítima Defesa Da Honra À Violação Dos Direitos Humanos.** 2017.

AGROSINO, M. **Etnografia e Observação Participante.** Porto Alegre: Artmed, 2009.

BANDEIRA, LOURDES. **Fortalecimento da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres avançar na transversalidade da perspectiva de Gênero nas Políticas Públicas,** 2005.

BARBOSA, Sheila Cristina Tolentino. **Implementação de programas públicos federais: caráter da coordenação interorganizacional.** 2010. 203 f., il. Tese (Doutorado em Administração)—Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

BARBOSA, S. C. T.; MEDEIROS, J. J. **Configuração de arranjos interorganizacionais e implementação de programas públicos.** Cadernos EBAPE.BR, v. 3, 2005.

BELLOQUE, J.; PANDJIARJIAN, V.; PIMENTEL, S. **“Legítima Defesa da Honra” Ilegítima impunidade de assassinos: Um estudo crítico da legislação e jurisprudência da América Latina.** 2006.

BRASIL. **Decreto nº 8.086, DE 30 DE AGOSTO DE 2013.** Institui o Programa Mulher: Viver sem Violência e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 11.340,** de 7 de agosto de 2006. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências.

BRASIL. 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.** 2015.

BRASIL. **Portaria nº 1.015,** de 21 de julho de 2011. Institui o Programa Nacional Mulheres Mil que visa à formação profissional e tecnológica articulada com elevação de escolaridade de mulheres em situação de vulnerabilidade social.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Políticas para as Mulheres. **Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres,** 2011a.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Políticas para as Mulheres. **Política Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres,** 2011b.

BUGNI, Renata Porto. **Políticas públicas para as mulheres no Brasil: análise da implementação da política de enfrentamento à violência contra as mulheres em âmbito nacional e municipal / orientadora, Cecília Olivieri.** – São Paulo, 2016.

CARLOTO, C. M., MARIANO, S. **A Família e o Foco nas Mulheres na Política de Assistência Social**, 2008.

CASA DA MULHER BRASILEIRA. **Relatório de Gestão da Casa da Mulher Brasileira 2016**, 2016.

CÉSAR, Maria Auxiliadora. **Mulher e Política Social em Cuba: o Contraponto Socialista ao Bem-estar Capitalista.** Tradução Therezinha de Jesus Arruda. Brasília: Edições Alva, 2005, 180 p.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado do Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos. **Estrutura Organizacional da Secretaria do Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos.** 2016a.

DISTRITO FEDERAL. Portaria nº 60, de 20 de maio de 2016b. Disciplina o acolhimento de mulheres vítimas de violência doméstica, familiar ou nas relações íntimas de afeto com risco de morte, bem como de seus dependentes no âmbito da Secretaria Adjunta de Políticas para Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos da SEDESTMIDH. **Diário Oficial do Distrito Federal**, Brasília, 25 de maio de 2016. Seção 1, p. 11.

HILL, M. 2007. **Implementação: uma visão geral.** In: SARAVIA, E. & FERRAREZI, E. (orgs.). Políticas Públicas. Brasília: ENAP.

HOWLETT, Michael, RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Política Pública: Seus Ciclos E Subsistemas: Uma Abordagem Integradora.** Rio De Janeiro: Elsevier, 2013.

LESTER, J. P.; GOGGIN, M. L. **Back to the future: the rediscovery of implementation studies.** Policy current. Newsletter of the Public Policy Section American Political Science Association, v. 8, n. 3, p. 1-12, set. 1998.

MARCONI, M., LAKATOS, E. M. **Fundamentos de Metodologia Científica** - 5. ed. - São Paulo: Atlas 2003.

Mariano, S. A., Galvão, E. F. **Políticas Públicas E Perspectiva De Gênero: Uma Abordagem Feminista**, 2013.

Minayo, M. 2005. **Conceito de Avaliação por Triangulação de Métodos.** In: Avaliação Por Triangulação De Métodos: Abordagem De Programas Sociais. Minayo MCS, Assis SG, Souza ER, organizadoras. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz; 2005.

O'TOOLE JUNIOR, Laurence J. **Interorganizational Relations in Implementation.** In: PETERS, Guy; PIERRE, Jon. Handbook of public administration. London: SAGE, 2003.

PETERS, Guy. **Managing horizontal government**: the politics of co-ordination. *Public Administration*, v. 76, Summer, 1998.

RADIN, Beryl A. **The instruments of intergovernmental management**. In: PETERS, Guy; PIERRE, Jon. *Handbook of public administration*. 2nd ed. London: Sage Publications, 2005.

SANTOS, Antonio Raimundo dos. *Metodologia Científica: a construção do conhecimento*. 3. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

SENADO FEDERAL. Curso: **Dialogando sobre a Lei Maria da Penha**. Módulo I - A violência contra as mulheres. 2016.

SOARES, Vera. **Políticas públicas para igualdade: papel do Estado e diretrizes**. In: GODINHO, Tatau e SILVEIRA, Maria Lúcia da (Orgs.). *Políticas Públicas e Igualdade de Gênero*. Prefeitura Municipal de São Paulo, Coordenadoria Especial da Mulher, São Paulo, 2004, p.113 -188.