



A EXPERIÊNCIA DO ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES EM MARACANAÚ-CE

Celecina de Maria Veras Sales¹
Lidiany Alexandre Azevedo²

Resumo

O artigo objetiva avaliar a experiência do enfrentamento à violência contra as mulheres em Maracanaú-CE. Pauta-se em um paradigma experiencial de avaliação de políticas públicas, que toma como base os preceitos da abordagem qualitativa e com uma aproximação da realidade orientada no método etnográfico. Faz uso de pesquisa documental, observação, registro em diário de campo e entrevistas compreensivas. Percebe que a experiência local, apesar da falta de investimento do governo municipal em políticas de gênero, bem como de não seguir todas as orientações propostas pelo texto da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher, tem conseguido realizar o enfrentamento à violência contra as mulheres na perspectiva de integração dos quatro eixos que o compõe (prevenção, combate, assistência e garantia de direitos) e da atuação ético-política dos atores institucionais.

Palavras-chave: Violência. Gênero. Avaliação de Política Pública. Enfrentamento à Violência contra a Mulher.

THE EXPERIENCE OF CONFRONTING VIOLENCE AGAINST WOMEN IN MARACANAÚ-CE

Abstract

The article aims to evaluate the experience of confronting violence against women in Maracanaú-CE. It is guided by an experiential paradigm of public policies evaluation, which is based on the precepts of the qualitative approach and with an approximation of reality oriented in the ethnographic method. We made use of documentary research, observation, field journaling and comprehensive interviews. We realize that local experience, despite the municipal government's lack of investment in gender policies, as well as not following all the guidelines proposed by the text of the National Policy against Violence against Women, has been able to address violence against women. women in the perspective of integrating the four axes that compose it (prevention, combat, assistance and guarantee of rights) and the ethical-political performance of institutional actors.

Keywords: Violence. Gender. Public Policy Evaluation. Confronting Violence against Women.

Artigo recebido em: 29/11/2019 Aprovado em: 29/04/2020
DOI: <http://dx.doi.org/10.18764/2178-2865.v24n1p306-327>.

¹ Assistente Social. Doutora em Serviço Social pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Professora da Universidade Federal do Ceará (UFC) e professora permanente do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) da UFC e do Programa de Pós-Graduação de Avaliação de Políticas Públicas (PGAPP) da UFC. Endereço: Av. Mister Hull s/n, Campus do Pici, Bloco 860, Fortaleza – CE. CEP 60440- 900. E-mail: celecinavs@gmail.com.

² Psicóloga. Mestre em Avaliação de Políticas Públicas (UFC). Psicóloga na Secretaria de Assistência Social e Cidadania de Maracanaú e Psicóloga na Secretaria Municipal de Saúde de Fortaleza. Endereço: Avenida II, 150. Jereissati I. Maracanaú/CE. Email: lidianyazevedo@gmail.com.

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como objetivo avaliar a Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher, tendo como campo empírico o município de Maracanaú/CE, escolhido devido às suas contradições sociais¹ e a frequência com que aparece nos meios de comunicação pelos casos de violência contra mulheres.

Desse modo, a pesquisa buscou compreender o enfrentamento à violência contra as mulheres a partir desse contexto, lugar e tempo, ou seja, a partir dessa experiência. Assim, algumas questões a nortearam: quais serviços referentes a essa questão existem no município? Quais ações foram produzidas e como o foram? Quais fatores constituem prováveis dificuldades e avanços para a materialização das ações?

Consideramos a violência como um fenômeno complexo que envolve relações de poder, dominação e submissão. A violência contra as mulheres se configura como uma ofensa à dignidade humana e uma manifestação das relações de poder assimétricas, entre homens e mulheres, não podendo ser entendida sem se considerar a dimensão de gênero, categoria analítica, descritiva, histórica e política, que é “[...] elemento constitutivo das relações sociais baseadas nas diferenças que distinguem os sexos; o gênero é uma forma primária de relações significantes de poder” (SCOTT, 1995, p. 11).

A violência contra as mulheres é ocasionada pela discrepância de gênero em nossa sociedade, pautada nas condições materiais da vida social e nas contradições sociais (OSTERNE, 2008). Deve-se ressaltar que mesmo algumas formas dessa violência, tendo aspectos afetivos e subjetivos, quando ocorre em relações conjugais e nos espaços domésticos, não estão à margem da violência estrutural.

Dentre as inúmeras formas de violência, vamos nos deter à discussão e à análise da violência contra as mulheres a partir da definição da Convenção de Belém do Pará (2004), que entende esse fenômeno como “qualquer ação ou conduta, baseada no gênero, que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto no âmbito público como no privado” (CIPEVM, 1994).

O processo de avaliação de políticas públicas tem um caráter sociopolítico e cultural, ou seja, a avaliação deve ser vista de forma multidimensional e interdisciplinar. Nessa perspectiva, tem-se proposto novos modelos e paradigmas de avaliação que tem deslocado o centro e os caminhos da avaliação, bem como incluído novos atores. Tomando a complexidade de nosso objeto de estudo, propomo-nos a seguir uma linha de trabalho que aponta para caminhos não hegemônicos dentro da pesquisa. Distanciamo-nos de uma postura conteana, ainda tão presente na seara da administração

A EXPERIÊNCIA DO ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES EM MARACANAÚ-CE

pública, e buscamos uma imersão no cotidiano da política, guiados por uma “etnografia da experiência”, alinhados à perspectiva de Lejano (2012), um paradigma avaliativo pós-construtivista, que parte de um modelo de política baseado na experiência, na complexidade e na multidimensionalidade. Pensar a política como experiência, significa olhar para ela a partir dos conhecimentos das pessoas ou dos grupos envolvidos, considerando a contextualidade, não havendo, portanto, análise fora do contexto. Para isso, o pesquisador deve buscar uma descrição densa, buscando ser um etnógrafo, ao invés de um analista externo.

Assim, não seguimos modelos do padrão-ouro das avaliações, tampouco prescrições de manuais, nossa proposta se constituiu em uma elaboração metodológica processual, o que nos impeliu a um exercício crítico e reflexivo cotidiano e constante, fugindo do que Carvalho e Gussi (2011) apontam como vieses avaliativos, aqui entendidas como as emboscadas dos nossos interesses.

Na tentativa de responder aos fins da pesquisa, estabelecemos como delineamento um estudo de campo, com tipologia descritiva e abordagem qualitativa. No que concerne à escolha dos procedimentos e técnicas para a coleta de dados, realizamos pesquisa bibliográfica, documental e empírica.

Na aproximação e diálogo entre a bibliografia pesquisada, os documentos oficiais e os dados coletados em campo, bem como as observações realizadas, fomos construindo nossa proposta de investigação empírica. Destarte, nossa imersão em campo se deu em dois momentos, uma inicial, em que realizamos um mapeamento das instituições que compõem a Rede de Enfrentamento à Violência contra a Mulher no município de Maracanaú-CE, com o objetivo de conhecer quais serviços se encontram em funcionamento, sua localização, tempo em que atuam no município e o público alvo. Após esse mapeamento, construímos critérios para eleger as instituições e os sujeitos que foram entrevistados. Como critério geral, selecionamos uma instituição vinculada a cada uma das políticas que compõe a rede de atendimento às mulheres em situação de violência, privilegiando os serviços especializados de atendimento à violência contra as mulheres, e uma instituição que tenha vinculação com a sociedade civil, elegendo o Conselho Municipal de Direitos da Mulher. Para a seleção dos sujeitos, optamos por aqueles que tinham disponibilidade em participar da pesquisa, possuísem uma trajetória profissional e/ou de militância nas políticas de direitos para as mulheres e mantivessem um vínculo direto com o serviço ofertado pela instituição selecionada. O roteiro da entrevista envolvia dados sobre a atuação profissional, a instituição a que estava vinculado, o atendimento que era realizado e o conhecimento da legislação.

Durante todos os momentos de contato com o campo, fizemos o uso da observação e do diário de campo, proporcionando-nos a percepção de contrastes sociais, culturais, e históricos, bem como a descrição de nossas reflexões e situações interessantes vivenciadas e percebidas a cada

contato com o lócus e os sujeitos da pesquisa, auxiliando na compreensão e análise da realidade estudada.

2 AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER

Políticas públicas são diretrizes construídas para responder a um problema público, podendo ser orientadas à passividade ou à atividade de alguém. Assim, temos dois elementos fundamentais para essa definição: a intencionalidade pública e a resposta a um problema público, tido como socialmente importante (SECCHI, 2016). Partindo dessa concepção, entendemos que o Estado não é o único responsável pela elaboração de políticas públicas, ou seja, as políticas públicas vão além de políticas governamentais e estatais.

Sabemos que o Estado moderno tem tido mais centralidade na construção de políticas públicas e, por isso, muitas vezes as confusões conceituais. Apesar da exclusividade do Estado em alguns elementos (como o monopólio do uso da força legítima e o controle de grande parte dos recursos nacionais), os atores sociais têm acesso a outros instrumentos de política pública. Além disso, o Estado moderno também passa por mudanças e os limites entre as esferas estatais e não estatais para a solução de problemas sociais têm se tornado cada vez mais sutis (SECCHI, 2016).

Assim, compartilhamos da abordagem multicêntrica de políticas públicas que parte de uma perspectiva mais interpretativa, compreendendo, que organizações privadas, não governamentais; instituições multilaterais e atores estatais são responsáveis pelo estabelecimento de políticas públicas, ou seja, a “[...] interpretação do que seja um problema público e do que seja a intenção de enfrentar um problema público aflora nos atores políticos envolvidos com o tema” (SECCHI, 2016, p. 4).

Compreendemos que Estado e sociedade se associam para a solução de problemas públicos. Contudo, considerando a diversidade de atores envolvidos, é importante pensarmos como se dão essas relações? Há disputas? Existem conflitos? Quais? Considerando a complexidade dessas relações, procuraremos nesta seção compreender as relações e as dinâmicas em que esses distintos segmentos se fazem presentes, elaboram demandas, engendram conflitos e manifestam-se, buscando a formulação e a implementação de políticas públicas relacionadas à violência contra as mulheres.

Sabemos que as políticas públicas apresentam conteúdo concreto e simbólico de decisões políticas, bem como do seu processo de construção e de atuação. Portanto, abordaremos esses aspectos da política de enfrentamento à violência contra as mulheres, buscando discutir sucintamente a relação entre as demandas dos movimentos feministas e as formas de atuação do Estado, bem como da relação entre eles para que possamos compreender a referida política, o seu marco regulatório e os conceitos e os instrumentos adotados por ela.

2.1 A criminalização da violência e a assistência às mulheres (1985 a 2002)

Na década de 70, originam-se os movimentos de mulheres e feministas no Brasil, que apesar das distinções de interesses e necessidades, tinham a violência doméstica contra mulheres como uma pauta comum, atravessando as fronteiras de classe, raça, cor, etnia e ideologia. Formaram-se grupos e realizaram-se muitas manifestações em que se pedia a punição dos assassinos de mulheres.

Todas essas manifestações deram fôlego e impulsionaram o desenvolvimento de ações para enfrentar a violência contra as mulheres na década de 80. O estado de São Paulo, no contexto de transição democrática, desponta como pioneiro nessas proposições de ações públicas por meio da criação do Conselho Estadual da Condição Feminina (CECF), que objetivava pensar as políticas públicas relacionadas com os direitos das mulheres.

Ainda nesse momento, e em uma perspectiva diferente do CECF, o Estado passa a atuar por meio de uma perspectiva criminalística da violência contra a mulher, por meio da criação e do investimento maciço nas Delegacias de Defesa da Mulher (DDM)². Concorda-se, assim, com Santos (2008, p.10) que

[...] o Estado de fato *absorveu parcialmente* as propostas feministas e *traduziu-as* em uma política pública na área da justiça criminal. Mas esta tradução também significou uma *traição*, na medida em que restringiu a abordagem feminista à criminalização e não permitiu a institucionalização da capacitação das funcionárias das DDM a partir de uma perspectiva feminista ou de gênero.

Em âmbito nacional, o movimento de redemocratização que ocorria no país impulsionou o movimento feminista a fazer críticas em relação ao Estado. Nessa arena que se constituiu entre o Estado e esses movimentos, temos uma conquista, que se configura como um divisor de águas nas lutas feministas: a criação do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), em 1985. O Conselho foi criado a fim de suscitar políticas que buscassem eliminar as discriminações contra a mulher, proporcionando sua participação nas mais diversas atividades do país, configurando-se, assim, na primeira experiência nacional de institucionalização das demandas dos movimentos de mulheres.

Concomitante ao início da experiência do conselho e a luta pela redemocratização do país, discutia-se sobre uma nova constituição. Os movimentos de mulheres e feministas se organizaram no campo e nas cidades na busca de que suas reivindicações por direitos chegassem até a Assembleia Constituinte, incluindo reivindicações de combate à violência contra a mulher. As mulheres alcançam várias conquistas com a Constituição Federal de 1988, destacando-se a garantia de igualdade a todos os brasileiros perante a lei, sem nenhum tipo de distinção e o artigo 226, parágrafo 8º que assegura “a assistência à família, na pessoa de cada um dos que a integram, criando

mecanismos para coibir a violência, no âmbito de suas relações”. O Estado passa a assumir o combate à discriminação de gênero e a responsabilidade do enfrentamento a qualquer tipo de violência, seja ela praticada contra homens ou mulheres, adultos ou crianças.

Promulgada a Constituição, reinstalada a democracia, as mulheres mantinham os debates e mobilizações no país. Foram construídos abrigos temporários para mulheres ameaçadas de morte por seus maridos, companheiros ou ex-maridos e centros de referência de atendimento às mulheres em situação de violência, porém, essa ação era fragmentada e pontual. Contudo, apesar do baixo número dessas unidades, elas inauguram uma nova abordagem à violência contra a mulher: a assistencial. As DDM, apesar da precariedade em que funcionavam, continuaram se multiplicando em todo o país, mantendo-se em um número bastante superior ao de casas abrigo e de outros serviços e, conseqüentemente, configurando-se como principal política pública de enfrentamento à violência contra mulheres. Assim, o Estado passa, então, a partir de uma absorção e uma “tradução” da bandeira de luta das mulheres, a atuar sobre a temática mencionada a partir das perspectivas criminalista e assistencial, as quais, ainda assim, ocorreriam sem diálogo entre si.

Em meio aos debates e lutas, tem-se a promulgação da lei 9.099/1995, que dispunha sobre a criação dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais (JECRIM), os quais tinham a finalidade de informalizar a justiça e torná-la mais célere e eficiente, por meio da comutação de penas repressivas por alternativas³, quando fossem consideradas de menor potencial ofensivo⁴, e de ações de mediação e conciliação.

Inicialmente, os JECRIM não foram pensados para trabalhar com o problema da violência contra mulheres, porém, mexeram com a estrutura vigente até então. De tal modo, acabaram sendo uma política elaborada sem a reflexão necessária sobre os diferentes sujeitos que os acessariam, tampouco sobre a questão de gênero. Acabaram por funcionar como um retrocesso, já que “(re)transformam uma questão política num assunto privado” (DEBERT, 2006, p. 18), pois “a adoção do modelo de justiça conciliatória do JECRIM, pelas DDM e pelo JECRIM da Família, restringe a justiça criminal ao tratamento apenas da violência na família e reprivatiza a violência intrafamiliar” (SANTOS, 2008, p. 19).

Em combate à trivialização da violência conjugal que ocorria nos JECRIM, mais uma vez os movimentos de mulheres e feministas foram às ruas, aos espaços públicos e se organizaram na tentativa de tornar o combate à violência contra a mulher uma política pública.

2.2 A intersetorialidade e a transversalidade do enfrentamento à violência contra as mulheres

Com o início dos governos de cunho progressista temos também uma nova forma de atuar com relação aos direitos da mulher. Logo no primeiro dia do governo de Lula, tem-se a criação da SPM e, pela segunda vez na história do país, o governo assume a postura de construir políticas públicas específicas para mulheres, dando igual relevância à transversalidade de gênero por meio do incentivo de ações para mulheres nos distintos órgãos governamentais. Assim, a SPM representa um avanço, pois funcionaria como uma impulsionadora e articuladora dessa nova institucionalização.

A partir daí temos uma série de ações que buscam garantir e efetivar os direitos das mulheres. Ainda nesse ano são promulgadas duas leis, e em 2004 uma lei e uma portaria referentes ao combate à violência contra a mulher, a saber: lei 10.714/03, autoriza o Poder Executivo a disponibilizar, em âmbito nacional, número telefônico destinado a atender denúncias de violência contra a mulher; lei 10.778/03, estabelece a notificação compulsória, no território nacional, do caso de violência contra a mulher que for atendida em serviços de saúde públicos ou privados, lei 10.886/04, acrescenta parágrafos ao art. 129 do Código Penal, criando o tipo especial denominado "Violência Doméstica"; Portaria 2.406/04, institui serviço de notificação compulsória de violência contra a mulher, e aprova instrumento e fluxo para notificação.

Em 2004, considerado pelo Governo Federal o Ano da Mulher, foi realizada a I Conferência Nacional de Políticas Públicas para as Mulheres que construiu as diretrizes do I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres⁵, o qual foi organizado em quatro áreas estratégicas de atuação, sendo uma delas o enfrentamento à violência contra as mulheres.

Concomitante a esses passos do Estado segue a luta dos movimentos por uma nova forma de se combater a violência contra a mulher. Assim, em 2006, é promulgada a lei 11340, conhecida como Lei Maria da Penha (LMP), que se destaca internacionalmente por conceber o enfrentamento à violência contra a mulher para além da questão criminal, mudando-se assim a perspectiva vigente até o momento no Estado brasileiro⁶.

Ao romper com o modelo estabelecido, a legislação inovadora determina a retirada da competência dos Juizados Especiais Criminais para o julgamento dos crimes de violência doméstica e familiar contra a mulher, os quais agora seriam de competência dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, que seriam implantados em cada Estado. Além das medidas punitivas, a lei também estabelece medidas preventivas e de proteção e o trabalho conjunto dos diversos setores envolvidos, resgatando, assim, a bandeira defendida pelo movimento feminista desde a década de 70.

Ainda em 2007 foi realizada a II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres que trouxe para o debate a falta de recursos, aliada à pequena e, portanto, má execução dos poucos recursos alocados. Outra pauta reivindicatória era a garantia da efetiva implementação da Lei Maria da Penha. Assim, com o objetivo de responder a essas demandas, o governo elaborou a Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, que estabelece os conceitos, os princípios, as diretrizes e as ações de prevenção e combate à violência contra as mulheres; e o Pacto Nacional pelo Enfrentamento da Violência contra as Mulheres, que apresenta uma estratégia de gestão e monitoramento da execução da política. Ambos objetivam enfrentar todas as formas de violência contra as mulheres por meio de uma abordagem integral do fenômeno e pautados em um conceito de violência contra a mulher que parte da ideia de desigualdades de gênero, englobando 1) a violência doméstica; 2) a violência ocorrida na comunidade, que pode ter qualquer pessoa como agressor e 3) a violência praticada ou tolerada pelo Estado ou seus agentes, onde quer que ocorra (violência institucional).

Considerando a complexidade da temática, bem como suas causas estruturais e históricas, os documentos citados vêm afirmar que a responsabilidade por esse problema deve ser assumida por diferentes áreas e níveis de governo. Além disso, estabelece a articulação entre os poderes executivo, legislativo e judiciário, com a finalidade de garantir o atendimento integral as mulheres em situação de violência. Assim, mais uma vez se assegura a nova perspectiva do tratamento à violência contra a mulher, que agora passa a se dar por meio do seu enfrentamento, conceito que é entendido como

[...] implementação de políticas amplas e articuladas, que procurem dar conta da complexidade da violência contra as mulheres em todas as suas expressões. O enfrentamento requer a ação conjunta dos diversos setores envolvidos com a questão (saúde, segurança pública, justiça, educação, assistência social, entre outros) [...]. Portanto, a noção de enfrentamento não se restringe à questão do combate, mas compreende também as dimensões da prevenção, da assistência e da garantia de direitos das mulheres que compõem os Eixos Estruturantes da Política (BRASIL, 2011a, p. 25).

O Pacto ainda nos traz outro aspecto de extrema relevância que são as premissas do enfrentamento à violência contra a mulher: a) transversalidade de gênero; b) intersetorialidade; c) capilaridade. O mesmo documento ainda define a rede de atendimento à mulher em situação de violência e classifica em dois tipos de serviços: a) Serviços não-especializados de atendimento à mulher - que, em geral, constituem a porta-de-entrada da mulher na rede e b) Serviços especializados de atendimento à mulher - aqueles que atendem exclusivamente as mulheres em situação de violência. Assim, a política se fará presente cotidianamente em diversos serviços das políticas setoriais, sendo executada, portanto, pelas suas respectivas secretarias, mas a sua atuação intersetorial é gerida pela SPM.

A EXPERIÊNCIA DO ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES EM MARACANAÚ-CE

No Brasil, segundo a SPM⁷, temos um total de 1076 unidades de serviços especializados, sendo: 241 centros de referência de atendimento à mulher, 497 delegacias especializadas de atendimento à mulher, 129 Juizados/ Varas especializadas, 39 núcleos de atendimento especializado da Defensoria Pública, 92 promotorias especializadas e apenas 4 Casas da Mulher Brasileira. Um número baixo de serviços, considerando a extensão territorial do país. Além disso, esses serviços estão localizados prioritariamente nas capitais e nas áreas urbanas, deixando uma grande população feminina residente nas áreas rurais, nas reservas indígenas e em territórios de fronteira ou mais afastados sem a possibilidade de acesso aos seus direitos. A realidade do estado do Ceará não é distinta da nacional, tendo as ações direcionadas às mulheres em situação de violência seguido a mesma perspectiva.

Nos anos seguintes ainda tivemos as Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres (2007, 2011) e os Planos Nacionais de Política para as Mulheres (2008 e 2013), os quais reafirmam a prioridade ao enfrentamento da violência de forma integral e a partir da perspectiva de gênero, e buscam a Garantia da implementação da LMP e das ações do Pacto. Em 2011, o Pacto de Enfrentamento à Violência contra a Mulher é atualizado e é realizada uma repactuação das políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres nos Estados.

A mais recente ação pública para integrar o enfrentamento à violência contra as mulheres foi a sanção da lei 13.104/2015, que altera o art. 121 do Código Penal para prever o feminicídio como circunstância qualificadora do crime de homicídio e o incluir no rol dos crimes hediondos. Entretanto, devemos nos atentar para os seus aspectos sociológico e histórico. O feminicídio é a expressão máxima e fatal das inúmeras violências às quais as mulheres são submetidas, não sendo, portanto, um evento isolado ou brusco, mas sim resultado das desigualdades de poder entre os gêneros, geradas por construções históricas, culturais, econômicas e políticas. Assim, na relação existente entre violência e poder, os homens, detentores do poder, subjagam as mulheres, e na menor possibilidade de perderem esse domínio perpetram ações violentas. A definição e a nomeação desse problema são passos importantes para enfrentar a violência contra as mulheres.

3 A EXPERIÊNCIA E AS MANIFESTAÇÕES DO ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES EM MARACANAÚ/CE

Alguns teóricos compreendem as políticas públicas apenas como macrodiretrizes estratégicas. Contudo, assim como Secchi (2016), temos a compreensão de que as políticas públicas são o conjunto do nível estratégico e dos níveis intermediário e operacional, possibilitando-nos olhar

para políticas municipais e intraorganizacionais, que funcionam também como uma resposta a um problema público.

Essa noção concebe que pode haver uma compreensão distinta dos problemas e das soluções em cada nível de execução da política que, com atores e interesses diferentes, pode ter desenhos institucionais e instrumentos diversos, o que veremos a partir das configurações locais da política estudada.

3.1 Mapeamento das instituições de enfrentamento à violência contra as mulheres

Maracanaú é um município que integra a Região Metropolitana de Fortaleza com aspectos sociais medianos. É um município novo e, por isso, dentre outros fatores, não acompanhou todo o histórico de lutas e avanços nacionais dos movimentos de mulheres e feministas. Dentre a história do município, os movimentos sociais que aparecem estão ligados, exclusivamente, à busca pela emancipação da cidade e, na pouca historiografia encontrada, não são registrados nomes de mulheres - talvez, por seguirem a tradicional “cegueira” de gênero brasileira⁸ ou por serem heroínas anônimas, como nos diz Certeau (1994) - nem mesmo a luta por direitos sociais. Assim, um município que não apresenta uma sociedade civil forte terá a construção de políticas públicas, como veremos, sendo guiada pelo poder estatal, realidade distinta da perspectiva nacional.

A primeira instituição ligada aos direitos da mulher surge apenas no ano 2000, o Conselho Municipal dos Direitos da Mulher (CMDM). O relato de uma conselheira aponta que o Conselho foi criado por um grupo de mulheres, dentre elas uma vereadora, que se reunia na sede da Secretaria de Educação aos finais de semana com o intuito de discutir temáticas relacionadas às mulheres, mas sem nenhuma intervenção social ou bandeira de luta. Contudo, não podemos deixar de considerar que o Conselho Cearense de Direitos da Mulher tinha como um de seus objetivos o incentivo à criação de Conselhos Municipais em Defesa dos Direitos da Mulher, portanto, o estabelecimento do Conselho não se deu apenas pela iniciativa dessas mulheres, tendo, provavelmente, forte influência do contexto estadual, nacional e internacional.

A lei de sua criação coloca como finalidade a promoção de “[...] medidas e ações que possibilitem o exercício dos direitos da mulher e a sua participação no desenvolvimento social, político, econômico e cultural no município” (MARACANAÚ, 2000). Todavia, não estabelece a qual instância do executivo municipal o Conselho estaria vinculado, elemento que, em nossa compreensão, pode ter enfraquecido suas ações iniciais, tendo em vista que não estar ligado a algum órgão dificulta o seu estabelecimento em um espaço institucional e o apoio (recursos humanos e financeiros) necessário para o seu funcionamento. Essa lei é alterada em 2006, com o objetivo de vincular o Conselho à

A EXPERIÊNCIA DO ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES EM MARACANAÚ-CE

Secretaria de Assistência Social e Cidadania e ampliar o número de conselheiras para doze, originadas de órgãos governamentais⁹ e da sociedade civil, de forma paritária.

O segundo instrumento local referente à violência contra a mulher é estabelecido em 2003, a notificação compulsória da violência contra a mulher atendida em serviços de urgência e emergência públicos e privados, bem como na rede básica de atendimento e nos Programas de Saúde da Família, e a criação do sistema de monitoramento da violência contra a mulher no município de Maracanaú, por meio da lei nº 949/2003. Esse procedimento é estabelecido, provavelmente em decorrência da lei federal nº 10778, estabelecida no mesmo ano. Naquele momento, o município já contava com Unidades Básicas de Saúde e com o Hospital Municipal João Elísio de Holanda.

Após a LMP e a Política Nacional de Enfrentamento à Violência Contra a Mulher (PNEVCM), a participação dessas unidades, no que concerne à mulher em situação de violência, vai além do atendimento à saúde, pois essas também funcionam como “porta de entrada” para essas mulheres, assim, além de realizar a notificação compulsória de casos de violência, abordam a temática da violência contra a mulher nos grupos realizados nas Unidades Básicas de Saúde, durante as atividades do Outubro Rosa e as consultas de prevenção ginecológica, planejamento reprodutivo e pré-natal. No caso de identificação de violência é estabelecido contato com o agente comunitário de saúde do território, realizada uma visita domiciliar e consulta compartilhada com outros profissionais, inclusive da equipe do NASF.

Os dados do Sistema de Informação de Agravos de Notificação (SINAN) nos permitem ver que há um perfil das mulheres em situação de violência que chegam até as unidades de saúde local: predomina a violência física, sendo a ocorrência maior em mulheres jovens e adultas com até o Ensino Fundamental completo e o agressor comumente não é identificado, elemento que pode ocorrer pela não expressão da mulher, mas que também pode se dar pela pouca importância dada ao instrumental de registro e, conseqüentemente, à falta de cuidado no seu preenchimento. Aqui, destacamos o baixo número de notificações no período de dez anos, 151 casos, que nos faz refletir sobre a possibilidade de subnotificação ou do não acesso a esses serviços pelas mulheres, bem como a existência de uma violência institucional e/ou da naturalização da violência nos procedimentos médicos. Além disso, o maior número de encaminhamentos dos casos (36,46%) pelos serviços de saúde é para as delegacias, o que nos leva a questionar se esses profissionais permanecem com uma perspectiva unicamente criminal da violência contra a mulher, esquecendo-se o apoio necessário à mulher ofertado por essa política e pelas outras políticas setoriais.

Até 2005, o município ainda apresentava poucas e precárias políticas sociais. A partir desse ano, com o início do mandato de um novo representante no executivo municipal, que promove uma reestruturação administrativa, em consonância com a perspectiva nacional de investimento nos

direitos sociais advinda com o primeiro mandato de Lula, os rumos locais mudam. A estrutura administrativa do município passa a contar com a Secretaria de Assistência Social e Cidadania, ocorrendo a implantação de 11 Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), 1 Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) e 1 Centro de Referência Especializado para a População em Situação de Rua (Centro POP).

Assim como a saúde, a assistência social também passa a participar do atendimento às mulheres em situação de violência por meio do CREAS, unidade de atendimento responsável pelo atendimento a casos de violação de direitos, que realiza acompanhamento individual e coletivo às mulheres em situação de violência, atendimentos pontuais aos agressores e atividades de prevenção à violência, e dos CRAS que funcionam também como uma das portas de entrada dessas mulheres, tendo em vista serem unidades mais capilarizadas e responsáveis pela articulação dos serviços socioassistenciais nos municípios, trabalhando com a temática da violência contra as mulheres nos grupos de acompanhamento familiar e no Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos.

O Sistema Único de Assistência Social trabalha com pessoas em situação de risco e vulnerabilidades e no intuito de elaborar um diagnóstico acerca da realidade da população em riscos pessoal e social, foi criado, em 2009, o Censo e Mapa de Riscos Pessoal e Social – Cemarís¹⁰, o qual nos possibilita ver os casos de violência contra a mulher atendidos nessa política, no qual observamos um predomínio da violência doméstica psicológica, por negligência e física, incidindo, principalmente, na mulher idosa. Visualizamos que, como em pesquisas nacionais, o espaço doméstico configura-se como extremamente violento para as mulheres. Assim, a estrutura familiar tem assegurado a manutenção dos privilégios para os homens. Convém lembrar, ainda, como afirma Osterne (2008), que as modalidades de violência nem sempre ocorrem de forma isolada, podendo aparecer entrelaçadas.

Esses dados divergem dos encontrados na saúde, o que pode acontecer em decorrência do olhar de quem faz a notificação, devido à capacitação ou à sensibilização dos profissionais que atendem a esses casos. Além disso, a assistência social no período de 4 anos, e com um número menor de unidades, conseguiu notificar mais casos (351) que a saúde.

Ainda nesse movimento em que o município vinha, assim como o país, investindo mais nas políticas sociais, em 2006 é inaugurada a Delegacia da Mulher de Maracanaú, tendo como principais atribuições: o atendimento primário, a escuta da vítima, o registro das ocorrências, a investigação e apuração dos crimes de violência contra a mulher, o encaminhamento jurídico, para casa abrigo e para exames no Instituto Médico Legal (IML), e o registro de dados estatísticos.

Destacamos aqui que os dados de violência contra as mulheres os quais a SSPDS apresenta também divergem dos apontados pela Secretaria de Saúde e pela SASC, além de possuírem uma qualidade de registro inferior às outras instituições, sendo a opção “não informada”

A EXPERIÊNCIA DO ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES EM MARACANAÚ-CE

predominante em todas as informações solicitadas. O único quesito em que o campo “não informado” não aparece é na tipicidade da violência, na qual há um predomínio de ameaças (55,9% em 2016 e 45,5% em 2017).

Em 2007 é instituída a Assessoria de Políticas Públicas para a Mulher, vinculada ao gabinete do prefeito. O ano de sua criação coincide com o ano em que foi criada a PNEVCM e o Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher, porém não podemos afirmar que há alguma ligação entre esses fatos, pois, mesmo contactando a SPM e a Assessoria não foi possível saber se o município aderiu ao pacto. Atualmente, a Assessoria está mais voltada para a gestão, porém, ainda sem uma grande articulação com os serviços, tendo como atividades mais frequentes a participação em eventos de ação social desenvolvidos pelo gabinete do prefeito, por meio de orientações sobre a violência contra a mulher.

No âmbito do judiciário, Maracanaú possui o Projeto Paz no Lar, vinculado à terceira vara criminal do município, que iniciou suas atividades em 2014, funcionando no fórum. O projeto é a instituição ligada ao serviço público que oferece o maior número de atividades relacionadas ao enfrentamento à violência contra a mulher, ofertando serviços de a) atendimento às mulheres vítimas de violência, por meio de visitas¹¹ constantes aos casos compreendidos como mais graves e que estão sob medida protetiva; b) serviço de atendimento a agressores, por meio da oferta de um curso¹², que é estabelecido como uma pena aos homens; c) ações de prevenção com homens e mulheres, por meio de palestras sobre violência doméstica nas escolas municipais e nas UBS; d) o registro de dados estatísticos, como o número de medidas protetivas expedidas e de inquéritos policiais instaurados.

Além disso, tem ofertado atendimento e práticas integrativas e complementares de saúde às mulheres e as encaminhado para o mercado de trabalho, por meio de uma parceria estabelecida com a Associação das Empresas do Distrito Industrial (AEDI).

Essas ações buscam, além do combate à violência contra as mulheres, evitar a reincidência de casos de violência, funcionando como um ato “[...] crítico e ético de construção de masculinidades e feminilidades menos rígidos” (SAFFIOTI, 2004, p. 83) e romper com a transgeracionalidade dela que, segundo Teles e Melo (2002), é a primeira forma de violência à qual o ser humano é exposto, devido a estar imerso em uma sociedade machista que desqualifica a mulher, pautada em valores como a inferioridade feminina, delimitando, inclusive, os espaços nos quais podemos estar.

Deve-se enfatizar, ainda, que a possibilidade de inserção no mercado de trabalho ganha bastante relevância, tendo em vista que a questão financeira e a pressão feita por família, amigos e igreja, etc - no sentido da preservação da sagrada família - fazem com que a mulher fique em uma posição de ambiguidade ou mesmo desista do processo contra o agressor.

Além dessas unidades, o município também pode contar, como todos os outros municípios brasileiros, com a Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180. As ligações oriundas de Maracanaú têm tido, em sua maioria, a finalidade de solicitar informações (60,71%), o que nos mostra o quanto ainda há um desconhecimento local acerca dessa política, possibilitando um baixo acesso aos serviços, além dos que enfocam a criminalização.

Quando há a denúncia por meio desse instrumento, podemos ver que, predominantemente, é a vítima que a realiza (76,53%), sendo, em sua maioria por violência física (58,82) e psicológica (38,65%). Essa realidade nos anima, por perceber que as mulheres reconhecem a violência e estão buscando sair dessa situação, mas, por outro lado, faz-nos pensar se elas têm uma rede social de apoio, ou se as pessoas mais próximas continuam seguindo a máxima de “que em briga de marido e mulher não se mete a colher”.

Direcionando nosso olhar para a sociedade civil no município, temos relatos, das conselheiras do CMDM, de que as iniciativas são escassas, tendo, portanto, poucos movimentos de mulheres e uma baixa adesão dessas nas ações de controle social. No mapeamento que realizamos, conseguimos encontrar um coletivo chamado Mulheres na Praça, que foi criado em dezembro de 2015. A ideia surgiu de duas mulheres, e aos poucos o coletivo foi se formando, almejando fomentar o movimento feminista em Maracanaú. O nome do coletivo foi escolhido com o sentido de que todos os encontros acontecessem nas praças da cidade a fim de conseguir uma maior adesão, com a finalidade de lutar contra toda forma de opressão e violência em seus diversos tipos por meio da construção de espaços de diálogos, atos, entre outras ações. Contudo, devido à alta rotatividade das participantes durante os encontros, o coletivo paralisou suas ações durante um período.

Essa expressão ainda pequena do movimento de mulheres no município faz perguntarmos se esse também não seria um dificultador de maiores avanços nas ações de uma rede de enfrentamento à violência contra a mulher no município, tendo em vista que, como pudemos perceber, a sociedade civil, no contexto nacional, tem sido a grande impulsionadora da criação, da implementação e do monitoramento das ações de enfrentamento à violência contra as mulheres.

O número de serviços e das organizações da sociedade civil possibilita-nos identificar como ainda é baixa a cobertura da cidade em termos geográficos e populacionais. Além disso, mesmo com o alto número de casos de violência contra as mulheres, registrados, Maracanaú não dispõe de um Centro de Referência da Mulher e de um Juizado da Mulher, unidades necessárias a um atendimento integral, ficando, assim como todos os outros municípios cearenses, na dependência de instituições estaduais, localizadas na capital, que são em um número bastante reduzido, impactando no acesso dessas mulheres ao conjunto das ações de enfrentamento à violência.

3.2 As formulações e a organização da PNEVCM no município

É possível visualizar que as políticas públicas de atenção às mulheres em situação de violência desenvolveram-se em Maracanaú a partir de um contexto político favorável nacionalmente, sua grande maioria após a LMP a qual possibilitou o crescimento da oferta de serviços e inaugura essa nova concepção de abordagem da violência contra a mulher.

A cobertura dos serviços ainda é pequena e majoritariamente formada por serviços não especializados, além de não possuir uma gerência única, capaz de articulá-los. A assessoria está vinculada ao gabinete do prefeito, o qual tem como competência funções administrativas de apoio às suas atividades. Na ausência da lei que institui a assessoria, permanecemos sem saber sua finalidade, tampouco qual o direcionamento da gestão municipal ao criá-la e mantê-la durante todo esse tempo.

Mesmo vinculada ao gabinete do prefeito, a assessoria funciona, desde 2013, no Centro Integrado de Esporte e Lazer Agacil Camurça (CIELAC), equipamento vinculado à Secretaria de Esportes, sendo composta apenas pela assessora e uma funcionária que desempenha a função de agente administrativo e sem orçamento próprio. Assim, esse órgão vivencia a mesma realidade que muitas coordenadorias da mulher no Brasil, em que mesmo estando

[...] situadas nos gabinetes dos prefeitos ou das governadoras, algumas vezes ainda não dispõem de recursos próprios para suas ações. São recursos do próprio gabinete que são utilizados. Dispõem de uma pequena infraestrutura humana. E se não são unidades orçamentárias suas ações também, ficam limitadas (SOARES, 2004, p. 125).

Concordamos com Soares (2004) sobre os desafios de ordem político-cultural que esses espaços vivenciam. Compreendemos também que o Estado mesmo não abordando diretamente a questão de gênero está falando dele e, assim, o espaço destinado às coordenadorias e às assessorias é capaz de nos dizer sobre o significado e a importância das mulheres nas políticas de um governo.

O município não possuir uma secretaria voltada para os interesses das mulheres pode nos levar a pensar, a priori, ser essa uma questão restrita à organização do governo, mas percebemos que o município possui 15 secretarias, cada qual com seu orçamento próprio¹³, além de outros três órgãos com orçamento próprio¹⁴, ou seja, tem um total de 18 órgãos orçamentários (LOA, 2018). Podemos, então, problematizar essa questão e questionar sobre a falta de reconhecimento da importância das questões de gênero e o impacto que isso tem no trabalho que deveria ser desenvolvido pela assessoria, assim como no seu reconhecimento pelas unidades que ofertam serviços referentes aos direitos das mulheres, já que a grande maioria dos sujeitos a desconhece.

Assim, observamos um distanciamento entre as proposições gestadas no âmbito federal (que apregoam a transversalidade e a integralidade da violência contra as mulheres, bem como um

trabalho horizontalizado com diversos atores sociais) e o que chega e é realizado a nível municipal, que demonstra pouca implicação ou corresponsabilidade pela execução dessa política pública. Ainda podemos visualizar na gestão local uma compreensão restrita e fragmentada das políticas sociais, especialmente da política aqui estudada, orientando os serviços a priorizar determinadas ações que, muitas vezes, resumem-se a seguir protocolos técnicos e alcançar metas, ocasionando a repetição e a destituição das peculiaridades e dos elementos potencializadores de cada território. As dificuldades trazidas com essa fragmentação são apontadas nas falas dos diversos sujeitos por meio da argumentação e, mesmo da demanda, da necessidade de um órgão que possa estar à frente da defesa dos direitos da mulher.

Partindo da compreensão de que as políticas públicas se operacionalizam majoritariamente por meio da gestão pública, que se regem por princípios, normas e legislações, consideramos relevante abordar alguns instrumentos de planejamento e operacionalização das finanças públicas em Maracanaú – o Plano Plurianual (PPA) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) – de forma a tentar entender, pelo lado das possibilidades que estão colocadas pelos instrumentos legais, a execução de ações de enfrentamento à violência contra as mulheres.

O PPA 2018-2021 de Maracanaú, elaborado no primeiro semestre de 2017, apresenta como orientação estratégica de governo três eixos: I – Maracanaú sustentável; II – Maracanaú social e seguro; III – Maracanaú com gestão moderna, competente e transparente. Contudo, apesar dos termos social e segurança fazerem-se presentes durante todo o documento, a questão de gênero, não aparece no documento. Vale ressaltar que essa é uma questão que já se apresentava no PPA anterior (2014 – 2017) e manteve-se no atual.

Mediante isso, já esperávamos que as leis orçamentárias também não trouxessem ações direcionadas às mulheres. Ao acessar as LOAs dos anos de 2014, 2015, 2016, 2017 e 2018, verificamos que essa “cegueira” para as questões de gênero também se faz presente no orçamento.

Essa ausência de questões direcionadas às mulheres nos instrumentos de planejamento, orçamento e mesmo na estrutura organizacional do executivo nos faz recordar do pensamento de Dye (2005) ao conceituar política pública como o que o governo decide fazer ou não fazer. A primeira inquietação que surge é até que ponto essas peças do planejamento e do orçamento de fato refletem os interesses e as demandas da população na elaboração e na execução de políticas públicas locais?

Como já abordado, o pensamento de Lejano (2012) está embasado no real e na experiência. Assim, pretende-se fazer uso de múltiplas perspectivas e enquadramentos, na descrição de situações reais. No paradigma pós-construtivista, a política desenvolve-se a partir de uma base, mas dentro e inclusa em um determinado contexto, ou seja, ela deve tentar abranger a complexidade. Em meio a contextos específicos e envolvendo relações entre o modelo de governança, as estruturas

A EXPERIÊNCIA DO ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES EM MARACANAÚ-CE

sociais e a comunidade é que temos as políticas públicas. Essas relações é que possibilitarão que a política seja incorporada ou não no cotidiano das pessoas, fenômeno que o autor define como coerência institucional. Isso implica em um polimorfismo das políticas públicas.

Dessa forma, tomando o estudo do enfrentamento à violência contra as mulheres em Maracanaú a partir da perspectiva de coerência institucional, verificamos a existência de particularidades em relação às orientações da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher, fazendo uso dos recursos locais para que se alcancem os objetivos da referida política.

Temos, no município, serviços especializados e não especializados de atendimento às mulheres em situação de violência, ofertados pelas políticas de saúde, assistência social, segurança pública e justiça, bem como movimentos sociais e outras políticas públicas organizados de uma forma que não se configura, até o momento, em uma rede de atendimento ou de enfrentamento à violência contra as mulheres. Apesar disso, devemos ressaltar que os distintos serviços não limitam suas atividades ao eixo da assistência ou a outro eixo específico, mesmo tendo uma relação histórica com algum deles, como a associação da DEAM com o eixo do combate, por exemplo. Tampouco, agem diferentemente do apontado nos estudos de caso e/ou experiências existentes na literatura, em caráter pontual ou simplesmente oferecendo respostas rápidas à demanda apresentada, mesmo com o quantitativo elevado de atendimentos.

Também não visualizamos uma tentativa de uniformização dos recursos de enfrentamento à violência contra as mulheres, de forma a ignorar as especificidades de cada experiência e da tipologia da violência. Portanto, diferentemente do apontado por Kiss, Scraiber e D'Oliveira (2007), não observamos um descompasso de atuação entre as instituições nesse quesito, tampouco uma desvalorização das demandas das mulheres.

Como já discutido durante este texto, a sociedade civil, especificamente o movimento feminista e o movimento de mulheres têm destaque nas ações e na construção de políticas relacionadas ao enfrentamento da violência contra as mulheres, sendo muitos de seus membros responsáveis pela construção e prestação dos serviços. Fato que também se encontra, em parte, em Maracanaú, com a peculiaridade dessa representatividade da sociedade civil dar-se por meio dos profissionais das políticas públicas, sendo que a maioria das entrevistadas exercem suas atividades no município, mas residem em outro. Elas apresentam um histórico de atuação em políticas referentes aos direitos das mulheres e mesmo um ativismo. Dessa forma, não estão ali apenas cumprindo sua rotina de trabalho ou buscando seu sustento; veem esse trabalho como um desafio e realizam ações que vão além daquelas prescritas nas descrições de cargos e nas normatizações, assumindo.

O histórico de militância e luta política faz com que essas profissionais tenham uma compreensão da violência contra as mulheres como um problema público. A inserção na luta por

equidade entre mulheres e homens as instrumentaliza para um fazer crítico, de forma a não tratar apenas as manifestações da violência, mas os fatores os quais contribuem para a ocorrência, bem como os impactos na vida das mulheres, defendendo, assim, que essa temática faça parte da agenda política local, defendendo, principalmente, a criação de serviços especializados e de espaços de representatividade no executivo, como uma forma de retirar o tratar dessa questão da seara da improvisação ou da boa vontade de algumas pessoas.

Notamos, assim, que há um compromisso dos sujeitos entrevistados com as mulheres que são violentadas, desrespeitadas e subjugadas devido à formação de um pensamento patriarcal e ao modo como as políticas públicas ainda funcionam, sendo esse o grande diferencial e potencializador das atividades de enfrentamento à violência contra as mulheres em Maracanaú.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As relações entre gêneros são produtos das relações históricas, sociais, culturais e políticas sendo marcadas pela hierarquia e pelas desigualdades de poder entre mulheres e homens. A violência contra as mulheres, impulsionada a partir desses elementos, manifesta-se de várias maneiras, como na elaboração de funções e espaços sociais que transformam as diferenças em desigualdades que, por sua vez, contam com a legitimidade social ao ponto de muitos considerarem-na como “natural”. Destaca-se também a ausência da garantia de direitos às mulheres, tendo por um vasto período de tempo apenas os homens sido amparados pelos direitos e a condição de cidadania, o que possibilitou e possibilita vários outros atos de violência.

O município de Maracanaú, que ocupa posições de liderança nas estatísticas de violência contra as mulheres no estado do Ceará, possui vários órgãos municipais e estaduais que oferecem um atendimento às mulheres em situação de violência, porém, a maioria, como vimos, configura-se em serviços não especializados. As redes de enfrentamento e de atendimento não estão presentes no município, pois, como sabemos, determinações legislativas não são suficientes para garantir o funcionamento de uma política, ou melhor, o texto de uma política não pode ser desvinculado do contexto de sua execução.

Quanto à forma de operacionalizar as ações de enfrentamento, mediante todos os elementos tratados nesta pesquisa e os pautados nas proposições da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher, bem como numa perspectiva avaliativa que aponta a necessidade da relação entre texto e contexto, consideramos que por mais que até o momento não exista a formação de redes de atendimento e enfrentamento, considerando a falta de uma comunicação sistemática e contínua entre os profissionais que compõem os serviços, bem como a

A EXPERIÊNCIA DO ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES EM MARACANAÚ-CE

forma como se organizam no planejamento e na realização de atividades, ainda fragmentada e sem a colaboração de todos os órgãos estatais, principalmente, sem um diálogo com a Assessoria de Políticas Públicas para a Mulher e com o CMDM, tampouco dos movimentos sociais; nem mesmo a existência de outros elementos importantes (como uma secretaria ou coordenação de políticas para mulheres, abrigos e centros de referência, por exemplo), temos um modo local de organização para a realização do enfrentamento à violência, a partir da realidade municipal, do que está disposto em termos sociais, culturais e político. Assim, o enfrentamento tem se dado por meio do imbricamento dos quatro eixos que o compõe, segundo a PNEVCM, presente em todos os órgãos sociais, materializado por meio de ações constantes desenvolvidas simultaneamente, rompendo com as rotas críticas.

Mediante os dados apresentados, visualizamos que Maracanaú não possui para a política estudada, um Estado administrativo como ator dominante. Observamos uma associação de maneira mais livre entre os atores políticos a fim de alcançar um objetivo público mais amplo e, portanto, consideramos que a experiência do enfrentamento vem se construindo por meio de um modelo de coalizão. Assim, nesta experiência, em outras palavras, há uma maior ênfase sobre a agência, do que sobre a estrutura.

Os serviços possuem algumas deficiências as quais impossibilitam um atendimento mais extensivo: muitos contam com uma estrutura física inadequada, recursos humanos insuficientes, não funcionam em regime de plantão, localizam-se em bairros de acesso mais difícil e não conseguem realizar registros estatísticos fidedignos à realidade, ocasionando dados distintos sobre a violência contra as mulheres em cada uma das políticas que compõe a rede de atendimento da PNEVCM. Assim, não detém uma unificação de dados estatísticos sobre o problema em questão, tampouco conhecem os dados produzidos pelos outros serviços, dificultando a possibilidade de um desenho de uma política, um programa ou um projeto que atenda ao município, bem como de construção de indicadores sociais que apresentem as respostas das ações realizadas às mulheres.

Diante do exposto, compreendemos que apesar de haver um enfrentamento, mesmo não seguindo todas as diretrizes apontadas no texto da política, e com muitas das mulheres conseguindo sair da situação de violência, ainda precisamos de uma ação mais abrangente e que consiga movimentar os diferentes atores sociais da administração pública e, principalmente, da sociedade civil. Por mais que as estratégias adotadas pelos sujeitos contribuam e venham construindo essa experiência, não podemos nos restringir ao movimento e ao interesse de alguns e manter o executivo, o legislativo e a sociedade civil organizada tão afastados da construção dessa política.

REFERÊNCIAS

ATLAS, DA VIOLÊNCIA. Atlas da Violência 2018. Rio de Janeiro-RJ, Brasil: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada [IPEA] e Fórum Brasileiro de Segurança Pública [FBSP], 2018.

BOURDIEU, Pierre. **A Dominação Masculina**: a condição feminina e a violência simbólica. Tradução de Maria Helena Küner. São Paulo: Bestbolso, 2014.

BRASIL. Secretaria Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres Secretaria de Políticas para as Mulheres. **Política Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres**. Brasília: SNEVM, 2011a.

BRASIL. Secretaria Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres Secretaria de Políticas para as Mulheres. **Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres**. Brasília: SNEVM, 2011b.

CARVALHO, Alba Maria Pinho; GUSSI, Alcides Fernando. **Perspectivas contemporâneas em Avaliação de Políticas Públicas**. Seminário Avaliação de Políticas Públicas em Tempos Contemporâneos. Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas, UFC, 2011 (mimeo).

CONVENÇÃO INTERAMERICANA PARA PREVENIR, PUNIR E ERRADICAR A VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER. Convenção de Belém do Pará, 1994.

DEBERT, Guita Grin. As Delegacias de Defesa da Mulher: Judicialização das relações sociais ou politização da justiça?. In: CORRÊA, Mariza; SOUZA, Érica Renata de (org.). **Vida em família**: uma perspectiva comparativa sobre “crimes de honra”. Campinas: Pagu, 2006.

DYE, Thomas. **Understanding public policy**. 11 ed. New Jersey: Pearson Prentice Hall, 2005.

FERREIRA, Vitor Sérgio. Artes e manhas da entrevista compreensiva. **Saúde Soc**, São Paulo, v.23, n.3, p.979-992, 2014.

KISS, L; D'OLIVEIRA, A. F. P. L.; SCHRAIBER, L. B. Possibilidades de uma rede intersetorial de atendimento à mulher em situação de violência. **Interface – comunicação, saúde, educação**, São Paulo, v. 11, n. 23, p. 485–501, 2007.

LEJANO, Raul P. **Parâmetros para Análise de Políticas Públicas**: fusão de texto e contexto. Campinas, SP: Arte Escrita, 2012.

OSTERNE, Maria do Socorro Ferreira. **Violência nas relações de gênero e cidadania feminina**. Fortaleza: EdUECE, 2008.

SAFFIOTI, Heleieth. **Gênero, Patriarcado, Violência**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004.

SAFFIOTI, Heleieth; ALMEIDA, Suely. **Violência de Gênero: poder e impotência**. Rio de Janeiro: Revinter, 1995.

SANTOS, Cecília MacDowell. **Da Delegacia da Mulher à Lei Maria da Penha: Lutas Feministas e Políticas Públicas sobre Violência contra Mulheres no Brasil**. Oficina do CES n.301. Centro de Estudos Sociais. Coimbra, 2008.

A EXPERIÊNCIA DO ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES EM MARACANAÚ-CE

SCOTT, J. Gênero: uma Categoria Útil de Análise Histórica. **Educação e Realidade**. v. 20, n. 2, p.71-99, 1995.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análises, casos práticos. 2 ed. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

SOARES, Vera. Políticas públicas para igualdade: papel do Estado e diretrizes. In: GODINHO, Tatau; SILVEIRA, Maria Lúcia da. **Políticas públicas e igualdade de gênero**. São Paulo: Coordenadoria Especial da Mulher, 2004. 188 p. (Cadernos da Coordenadoria Especial da Mulher, 8).

TELES, Maria Amélia de Almeida; MELO, Mônica de. **O que é violência contra a mulher**. São Paulo: Brasiliense, 2002.

Notas

¹ Maracanaú é a quinta melhor cidade para se investir, segundo pesquisa realizada por American Cities of the Future 2017/2018, o segundo maior PIB do estado do Ceará e, ao mesmo tempo, a sexta cidade mais violenta do país, com uma taxa de 92,3/100 mil habitantes (ATLAS DA VIOLÊNCIA, 2018).

² A primeira DDM foi criada em 1985, como uma resposta às denúncias dos movimentos feministas do descaso do Poder Judiciário e dos distritos policiais com casos de violência doméstica e sexual contra a mulher. Contudo, vale ressaltar que essa ideia não veio do CECF, tampouco da sociedade civil, mas sim da Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo. A proposta se pautava no funcionamento de uma delegacia de polícia inteiramente feminina que teria como atribuições investigar lesão corporal, constrangimento ilegal, ameaças, estupro e atentado violento ao pudor.

³ Eram indicadas compensações pecuniárias, serviços comunitários e conciliações.

⁴ Eram considerados crimes de menor potencial ofensivo os que tivessem penalidade inferior a um ano de detenção. Nesses casos, no lugar do Inquérito Policial era realizado um “Termo Circunstanciado”, documento que continha um resumo da ocorrência com um laudo pericial, se fosse necessário.

⁵ Este Plano é considerado um marco nas políticas para as mulheres em nosso país devido às inovações trazidas, destacando-se a pactuação do Plano nos estados e municípios, possibilitando que prefeitos e governadores trabalhem junto com a esfera nacional, contando com a atuação e acompanhamento dos movimentos sociais.

⁶ A atuação dos movimentos de mulheres e feministas foi essencial para a sua inclusão na agenda do governo, para a construção da lei e sua aprovação e sanção. Deve-se destacar ainda que outro impulsionador dessa legislação foi a condenação do Brasil pela Organização dos Estados Americanos devido a impunidade do caso de Maria da Penha Maia Fernandes, tendo sido indicado a indenização da vítima, monetária e simbolicamente, e a elaboração de medidas que buscassem combater à violência contra a mulher.

⁷ Esses dados foram obtidos por meio da solicitação de informação à Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, no dia 17 de abril de 2017, realizada no Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (E-SIC), respondida em 21 de março de 2018.

⁸ Para maior detalhamento acerca dessa discussão ver: AZEVEDO, Lidiany Alexandre. A Formação Social do Brasil e suas “cegueiras” de Gênero. **Anais...VIII Jornada Internacional de Políticas Públicas**. São Luiz, 2017.

⁹ Secretaria de Educação, Secretaria de Saúde, Secretaria de Assistência Social e Cidadania, Câmara Municipal de Maracanaú, Delegacia da Mulher de Maracanaú e Defensoria Pública de Maracanaú.

¹⁰ A Comissão Intergestora Bipartite (CIB), por meio da Resolução nº 17, de 18/12/2009, pactuou a elaboração do Censo para construção do Mapa de Riscos Pessoal e Social do Estado do Ceará – CEMARIS.

Celecina de Maria Veras Sales e Lidiany Alexandre Azevedo

¹¹ Realizadas por uma equipe formada por funcionários do fórum, guarda municipal, Ronda da Família e o Juiz da Terceira Vara Criminal da comarca de Maracanaú, a fim de acompanhar a mulher em situação de violência.

¹² O curso é composto por dez encontros que acontecem semanalmente, em que se busca trabalhar no agressor uma mudança significativa, fazendo com que ele analise sua história, seus valores referentes às questões de gênero e proporcionar uma aprendizagem acerca de uma comunicação não violenta.

¹³ Secretaria de Governo; Recursos Humanos e Patrimoniais; Gestão, Orçamento e Finanças; Meio Ambiente e Controle Urbano; Educação; Infraestrutura; Ciência, Tecnologia, Inovação e Formação Tecnológica; Desenvolvimento Econômico; Saúde; Assistência Social e Cidadania; Trabalho, Emprego e Empreendedorismo; Juventude e Lazer; Esporte; Cultura e Turismo; Defesa Social.

¹⁴ Câmara Municipal de Maracanaú, Gabinete do Prefeito e Procuradoria Geral do Município