

Burocracia do Nível da Rua, valores e ideologias na implementação de uma política públicas

Sara Talice Santos Barros¹

Resumo

Este artigo analisa um serviço de enfrentamento à violência doméstica a partir do conceito de Burocracia do Nível da Rua, observando a inserção de valores, ideologias e crenças na implementação de um serviço de enfrentamento à violência contra a mulher. Dentro do Projeto de Pesquisa *Violência contra a Mulher: A implementação de uma Política Pública*, pretende-se avaliar os cursos de capacitação dos agentes públicos para o enfrentamento à violência contra a mulher, observa-se, que o curso de capacitação em si não foi tão significativo para a implementação do serviço. A implementação estava em maior grau condicionada a valores e ideologias dos agentes implementadores.

Palavras-chaves: Violência Doméstica; Violência Contra a Mulher; Burocracia do Nível da Rua; Políticas Públicas.

Introdução

Este artigo foi extraído de uma pesquisa acadêmica que tinha por intuito avaliar um curso de capacitação dos agentes públicos para o enfrentamento à violência doméstica². A pesquisa pretendia analisar a inserção dos princípios e diretrizes da capacitação –principalmente o conceito de gênero – nos serviços de atendimento às vítimas de violência doméstica. Notamos que outras variáveis – como ideologia e valores dos agentes implementadores – eram mais significativas para a implementação do serviço do que, de fato, a capacitação. Fato esse que direcionou o nosso estudo para a análise dos aspectos cognitivos – valores, ideologias e crenças – na implementação das políticas públicas.

Autores como Michael Lipsky, por exemplo, falam sobre a importância da atuação dos agentes implementadores para a eficácia da política pública. No conceito de Burocracia do Nível da Rua desenvolvido por ele, Lipsky (1980) defende que os burocratas do nível da rua (agentes da ponta do serviço) criam, no seu trabalho cotidiano, regras e procedimentos que diferem, ou que não estão especificadas, nas diretrizes da política.

¹ Graduada em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Mestranda em Sociologia pela mesma universidade, trabalha com as temáticas de movimento negro e das políticas públicas para as mulheres vítimas de violência doméstica.

² Este estudo está vinculado ao projeto de pesquisa *Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher: Avaliação de implementação de uma política pública*, aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa da UFRGS e registrado na Plataforma Brasil sob o número CAAE 12153213.9.0000.5347.

Fazendo uso do conceito de Burocracia do Nível da Rua, autores como Gabriela Spanghero Lotta (2010), Luciana Leite Lima e Luciano D'Ascenzi (2013), defendem ainda que os burocratas inserem, muitas vezes, suas próprias ideias e valores nas práticas, modificando assim a política pública na sua implementação. Outras autoras, Soraya Cortes e Luciana Leite Lima (2012) em seu artigo *Contribuição da Sociologia para a análise de Políticas Públicas*, trazem à tona a importância desses mesmos aspectos cognitivos para a inclusão de determinado problema social como alvo de novas políticas públicas.

Assim, desenvolvemos neste artigo, uma discussão sobre a importância dos valores, crenças e ideologias, na implementação do serviço de enfrentamento à violência contra a mulher no município de Dois Irmãos no Rio Grande do Sul (RS). No município, agentes públicos haviam sido capacitados no âmbito de projeto de capacitação envolvendo diversos municípios do Vale dos Sinos, projeto este executado pelo Centro Ecumênico de Capacitação e Assessoria – CECA (com sede em São Leopoldo). De acordo com a pessoa responsável no CECA por organizar o curso de capacitação, os agentes públicos deste município jamais haviam sido sensibilizados ou informados para a questão da violência de gênero. Segundo ela, antes da capacitação promovida pelo CECA, o município não possuía nenhum Centro de Atendimento à Mulher, nem qualquer órgão de atendimento às mulheres vítimas de violência. Depois da capacitação, e impulsionadas por esta, mudanças significativas ocorreram na cidade, como a criação do projeto Mulheres Vivendo Sem Violência no Município.

Coleta de dados mediante entrevistas e observações participante foi a metodologia empregada. Foram entrevistadas três funcionárias do serviço, bem como também três observações participante (entre novembro de 2013 a abril de 2014). As entrevistas foram gravadas e as observações foram registradas em diários de campo. O método utilizado para análise dos dados foi a Análise de Conteúdo, que segundo Caregnato e Mutti (2006) é “a presença ou a ausência de uma dada característica de conteúdo ou conjunto de características num determinado fragmento da mensagem” (Caregnato, Mutti, 2006: 682).

1- Burocracia do Nível da Rua

Weber foi o primeiro autor da sociologia a escrever sobre os processos burocráticos. Ele, ao criar o modelo ideal de burocracia, escreveu sobre a importância de treinamento especializado e sobre a necessidade da criação de rotinas engendradas por meio da burocracia a fim de padronizar os processos, tornando-os cada vez mais racionais, impessoais, imutáveis e eficientes (Lopes, 2011).

A burocracia weberiana surge em um contexto de modernização social, onde as sociedades passam a conviver com uma diversidade de valores e crenças, onde a autoridade sagrada e tradicional perde sua legitimidade. Neste contexto, a burocracia, legitimada pela sua autoridade legal, entra como um mecanismo de “socialização de poder”, como um instrumento de poder para os que fazem uso dela.

Davis (1969) definiu a discricionariedade como

a margem de liberdade de um funcionário público para escolher um curso de ação ou inação, fundamentada na lei. A discricionariedade está envolvida pelos códigos legais e não se trata de ação ilegal, mas de liberdade para agir ou deixar de agir que um funcionário público tem diante do cidadão comum. (Davis, 1969 apud Filgueiras & Aranha, 2011, p. 353).

O modelo de burocracia de Weber não inclui, e nem permite, a ideia de discricionariedade. No modelo weberiano original não caberia ao burocrata decidir o conteúdo das políticas: o burocrata deve somente colocar em ação, pelo processo de implementação, as decisões já tomadas pelos formuladores, não cabendo a eles intervir de maneira alguma na política (Filgueiras & Aranha: 2011).

Lipsky, em seu livro *Street-level Bureacracy: dilemmas of the individual in public services* (1980), define o que ele denomina de Burocratas do Nível da Rua, traz à discussão da burocracia um aspecto que diverge dos princípios da burocracia definidos por Weber (Jorge, 2012). Lipsky (1980) afirma que os agentes que trabalham na implementação das políticas públicas, diretamente com os cidadãos, intervêm nas políticas públicas, por meio das rotinas que eles estabelecem, pelas decisões que precisam ser tomadas na pressão do trabalho cotidiano. Lipsky (1980) afirma que essas intervenções se tornam na verdade a política pública.

(...) as decisões dos burocratas que desempenham atividades-fim, as rotinas que eles estabelecem, os expedientes que eles criam para contornar a incerteza e as pressões, é que veem a ser de fato as políticas públicas. Eu argumento que a política pública não é bem entendida se observada pelo ângulo da legislatura ou do alto nível da administração, porque em diversos aspectos importantes ela é realmente feita nos escritórios lotados e nos encontros diários da burocracia. (...) trabalhadores, clientes e os cidadãos em geral “experimentam” a burocracia que desempenha atividades-fim através dos conflitos que estes encontram para tornar o desempenho de suas funções mais consistente com suas próprias preferências e compromissos (Lipsky, 1980, p. XII).

Os burocratas do nível da rua, segundo Lipsky (1980, p. XII) são os “trabalhadores do serviço público que interagem diretamente com os cidadãos no curso de seus trabalhos, e que têm critério substancial na execução do serviço que desempenha”. A burocracia do nível da rua torna-se, portanto, fundamental para a política, pois a esses burocratas está condicionada a eficácia da política pública, é deles que depende a implementação.

Para analisar o processo de implementação das políticas públicas precisamos ter em mente que todas as políticas públicas são modificadas pelos agentes implementadores, tanto na tomada de decisões necessárias no cotidiano do trabalho –a discricionariedade- quanto na criação de processos e rotinas de padronização do mesmo, com a inserção de ideias, valores e conceitos. Luciana Lima e Luciano D’Ascenzi (2013), definiram a implementação como um processo de apropriação de uma ideia:

Podemos defini-la [a implementação] como um processo de apropriação de uma ideia que, nesse sentido, é consequência da interação entre a intenção (expressa no plano) e os elementos dos contextos locais de ação. Com isso, é possível integrar os dois elementos principais dos modelos citados e inserir variáveis cognitivas, como ideias e visões de mundo dos atores. Isso se dá porque a interpretação da estrutura normativa de uma política pública é influenciada pelas concepções de mundo dos atores que irão executá-la e de suas condições materiais. Desse amálgama nasce a ação, a política pública de fato. (Lima e D’Ascenzi, 2013, p.10)

Os autores ainda propõem que a análise dos burocratas do nível da rua deve inserir as variáveis cognitivas- valores, ideias, crenças- dos burocratas, pois

segundo eles essas variáveis influenciam tanto as políticas públicas quanto a estrutura normativa e as condições estruturais das políticas públicas:

As variáveis cognitivas cumprem um papel importante em nossa proposta. Elas atuam como um link entre o plano e sua apropriação. Assim, acreditamos que as três variáveis descritas estão interligadas no processo de implementação. As características da estrutura normativa da política pública, as condições dos espaços locais de implementação e as ideias e os valores dos atores executores de forma interdependente influenciam a conformação da trajetória da política pública e seus resultados. (Lima e D'Ascenzi, 2013, p.16)

Marta Arretche (2001) coloca que a discricionariedade é a razão por que muitas vezes as mesmas políticas públicas divergem substancialmente entre si em lugares diferentes. Segundo Arretche

a diversidade de contextos de implementação pode fazer com que uma mesma regulamentação produza resultados inteiramente diversos em realidades diferentes. Ou seja, as instituições impactam as práticas, mas as ações, valores, referências e contextos dos indivíduos também impactam as instituições (Arretche, 2011, p6).

Lotta (2010) afirma a necessidade de se relacionar dois elementos-chave na análise de políticas públicas: as práticas realizadas pelos implementadores e a interação- entre os implementadores e os clientes- que se estabelece ao longo da implementação. Para ela é necessário entender quem são os implementadores, qual a sua história com o serviço, quais são seus valores, suas ideias e suas concepções e como isso se integra ao seu trabalho, como isso se manifesta no seu cotidiano de trabalho.

2- As políticas públicas para o enfrentamento à violência contra a mulher em Dois Irmãos (RS)

No município escolhido para o presente estudo, segundo a coordenadora atual do serviço de atendimento às vítimas da violência doméstica, a única política de enfrentamento à violência contra as mulheres que existia antes do Projeto MVSV era o Conselho Municipal de Direitos das Mulheres (CONDIM), que se constituía unicamente de entidades civis (organizações-não-governamentais). O Conselho foi criado em 2010, é paritário e tem caráter

consultivo e deliberativo, estando vinculado administrativamente ao órgão gestor da assistência social. A entrevistada, atual coordenadora do serviço, era membro do referido CONDIM e representa, politicamente, um partido em oposição à atual gestão do município.

O CONDIM do município tinha por intuito, segundo a entrevistada, planejar, executar e avaliar políticas para as mulheres incluindo as voltadas para o enfrentamento à violência doméstica. Ainda segundo a entrevistada, por falta de outros serviços como Centro de Referência e Casas de Abrigo que fizesse o acolhimento e atendimento da mulher vítima de violência, as membras do CONDIM atuavam, de maneira voluntária, fazendo o acolhimento à vítima de violência, quando o caso era considerado grave e/ou muito recorrente. Salienta-se que a entrevistada era uma das duas voluntárias no CONDIM. Tal fato é revelador do quão engajada essa pessoa está no combate à violência doméstica.

Apesar da vontade de atuar de maneira mais efetiva no enfrentamento à violência doméstica, sem um aparato de um local de Referência para a Mulher, onde a vítima recebesse orientações jurídicas e atendimentos psicológico e social, não havia como dar prosseguimento ao atendimento à vítima. Nas palavras da entrevistada, apesar das voluntárias fazerem a intervenção na situação da violência, a mesma voltava a ocorrer quando a vítima voltava para a convivência com agressor, pois não havia uma mudança de paradigma na vida da mulher que voltava para a sua casa e continuava a viver em situação de violência.

Com essa constatação, ter-se-ia percebido a necessidade de criar dentro do município uma local de Referência para a Mulher, onde ela pudesse ter tanto atendimento psicológico e assistencial quanto orientação jurídica.

2.1- A inclusão da temática “violência doméstica” na agenda do município e a Criação do Projeto MVSV

Nas palavras da atual coordenadora do Projeto MVSV, a inclusão do tema enfrentamento à violência doméstica no planejamento da gestão deu-se através da pressão da sociedade civil através de organizações não-governamentais (ONGs).

Soraya Côrtes e Luciana Lima (2012) mostram que elementos da esfera da sociedade civil (atores, valores, crenças e ideias) manifestam-se também na formação da agenda das políticas públicas. A inserção de novos temas como “problemas” sociais passíveis de resposta do poder público estão muitas vezes relacionados com novas crenças e valores, ou crenças e valores de novos atores e passam a ter influência na esfera pública.

Côrtes e Lima defendem que os “problemas” não são coisas dadas, mas sim construções sociais que passam em um dado momento a ser visto como problemas sociais. Elas afirmam também que esses atores ao mesmo tempo em que identificam uma problemática como problema social, constroem explicações sobre ele e possíveis soluções para o problema, a fim de inseri-los na esfera pública por meio das políticas públicas. Para essas autoras, tanto a construção dos problemas na esfera da sociedade civil quanto à inclusão desses na agenda dependem dos valores, crenças, posições e interesses dos atores societais e governamentais.

Sílvia Ramos (2004) fala sobre a importância das ONGs para a inserção de novos “problemas sociais” nas políticas públicas. A autora fala que as ONGs passaram a ter papel decisivo na implantação e formulação de políticas públicas, pois elas possuíam tanto conhecimento técnico e especializado sobre os temas que se propunham discutir, que eram capazes assim de propor não somente “problemas sociais” que deveriam entrar para a agenda, mas também possíveis respostas do Estado para esses problemas.

Segundo a coordenadora do Projeto MVSV, a sua criação foi impulsionada pelas conselheiras do CONDIM que eram, na sua maioria, membras oriundas de ONGs, portanto, da sociedade civil, que tinham por si próprias ideologias e crenças sobre como deveriam ser tratados os casos de violência contra a mulher. Elas eram ademais conscientes da importância de ações governamentais no combate à violência doméstica. Assim, as entidades por elas representadas articularam-se e começaram a pensar o Projeto MVSV ainda no ano de 2009.

Gustavo Margarites (2011) pesquisando a relação entre valores e crenças dos atores políticos e a criação de políticas públicas, mostra-nos que os atores políticos -aqui entendidos como pessoas, instituições, órgãos governamentais (ou não-governamentais) que de alguma maneira intervêm na formulação das

políticas públicas - com as mesmas ideias, crenças, valores e visões de mundo unem-se em comunidades de políticas formando uma “coalizão de defesa” a fim de implementar políticas públicas concernentes com os seus valores.

O modelo de coalizões de defesa pressupõe que ideias e valores socializam os indivíduos em torno de padrões de comportamento em relação a um subsistema de políticas públicas formando assim uma coalizão de defesa. (Margarites, 2011, p.20)

Esse modelo de coalizão de defesa mostra que a implementação de uma política pública depende também da articulação dos atores políticos com desejos, ideias e valores iguais, que através da sua força política possam intervir na gestão, criando políticas que condizem com os seus princípios.

Sabatier entende que as políticas públicas podem ser concebidas como sistemas de crenças, ou seja, um conjunto de prioridades que são valorizadas, de premissas causais sobre como alcançá-las (teorias implícitas), e de percepções da eficácia dos instrumentos da política. (Margarites, 2011, p. 20)

Com a entrada da temática de gênero- e mais propriamente violência doméstica- na agenda no município estudado deu-se através das ONGs. Uma delas foi a *Associação de Mulheres Multiplicar* (a partir de agora denominado unicamente de *Multiplicar*) uma ONG constituída na forma de uma associação, em que cada membro ou membra é sócio contribuinte. A atual coordenadora do centro de referência é também uma sócia da Associação. A coligação política também foi uma importante chave que impulsionou a entrada do tema na agenda, já que a sócia do Multiplicar e a gestão municipal na época mantinham alianças políticas.

O Multiplicar é uma associação sem fins lucrativos que tem como objetivo o empoderamento das mulheres através de uma ação educativa que possibilite que elas reflitam sobre a sociedade e sobre si, ou seja, de que a mulher crie um novo paradigma de vida. Concomitantemente a esse processo de empoderamento, também a formação de promotoras legais populares (multiplicadoras) que, após serem preparadas em cursos de capacitação, levam a sua experiência para as comunidades, transformando outras mulheres e formando ainda mais multiplicadoras no combate à violência contra as mulheres e às desigualdades de gênero.

Segundo a sócia e fundadora do Centro de Referência, a concepção do Projeto MVSV foi da Associação, em conjunto com o CONDIM do município, formularam um projeto de intervenção social que funcionasse como um Centro de Referência e também um abrigo temporário para mulheres vítima da violência doméstica.

Para implementar o Projeto MVSV foi firmado um convênio entre a Prefeitura e a Associação. Segundo o convênio, a Prefeitura iria entrar com a maior parte da verba do Projeto, doze mil reais ao mês, enquanto a Associação daria, em contrapartida, cinco mil reais ao mês, ou seja, a Prefeitura repassaria verba para o Multiplicar e essa daria a parte que lhes cabia e gestaria o Projeto, prestando contas à Prefeitura. No entanto, de acordo com a atual coordenadora do Projeto, o repasse de verbas por parte da Prefeitura não aconteceu como o combinado. A Prefeitura nos últimos meses tem repassado somente sete mil reais e a associação acaba completando o restante do dinheiro, contribuindo muito mais do que o combinado.

Mesmo sob essas circunstâncias o Projeto cumpre a função que se propõem: oferecer um serviço de referência para as mulheres vítimas de violência. O Projeto cumpre, na medida das suas possibilidades, principalmente econômicas, os objetivos principais do seu Plano de Ação.

3- Crenças e valores na implementação das políticas públicas

3.1-A formação da rede intersetorial de enfrentamento à violência doméstica no município estudado

Segundo Luciano Antônio Prates Junqueira e colaboradores (1997) a intersetorialidade é

A articulação de saberes e experiências no planejamento, realização e avaliação de ações, com o objetivo de alcançar resultados integrados em situações complexas, visando um efeito sinérgico no desenvolvimento social. Visa promover um impacto positivo nas condições de vida da população, num movimento de reversão da exclusão social. (Junqueira et al, 1997, p. 24)

Há uma clara necessidade de criação de políticas públicas que vejam a mulher em toda a sua integridade, necessidade ainda maior em se tratando de vítimas de violência. Todos os serviços precisam ser uma porta de entrada para

a mulher em situação de violência, e todos precisam estar prontos para receber essas mulheres e encaminha-las aos outros serviços da rede para receber o atendimento de maneira que sane a sua necessidade (Kiss et al, 2007).

Foi ressaltado pela coordenadora do Projeto MVSV que a rede de enfrentamento à violência doméstica, no município, foi constituída a partir do interesse dos próprios agentes do município. Eles não tinham a obrigação previamente definida, as funcionárias encaminhavam a vítima aos serviços, procurando dar a elas um atendimento integrado a todos serviços disponíveis. Segundo a coordenadora, essa rede foi iniciada antes mesmo do Projeto. Antes disso, a rede era formada pela Delegacia, o Fórum e o CONDIM (que antes atuava no acolhimento às vítimas nas situações mais graves com a atuação voluntária de algumas membras).

A criação espontânea de uma rede de atendimento mostra que os agentes já possuíam um interesse em combater a violência doméstica, ou seja, se preocupavam com o assunto. A coordenadora, quando perguntada sobre a rede, reforçou a sua importância para a efetividade do trabalho efetuado. Salientou também o engajamento dos agentes que participam da rede, mostrando que o enfrentamento à violência doméstica não é um trabalho feito somente ali, mas é feito de maneira articulada com outros serviços que estão também empenhados na resolução do problema da violência.

Para Junqueira, a intersetorialidade só poderá ser alcançada a partir de um trabalho em rede dos órgãos públicos envolvidos no processo de gestão, e para isso é preciso que todos os agentes tenham vontade e interesse em trabalhar de maneira integrada e em colaboração (JUNQUEIRA, 1998). É necessário que haja uma compreensão da necessidade de um trabalho intersetorializado entre os trabalhadores e que estes se articulem em redes para que se possam alcançar os objetivos das políticas públicas e da gestão.

A rede surge da percepção conjunta dos problemas comuns e da possibilidade de resolvê-los não apenas no âmbito da cidade, mas da articulação entre outros atores sociais envolvidos com o problema e sua solução. (Junqueira, 2005, p. 5)

É preciso então que toda a rede de atendimento (saúde, segurança pública, justiça, assistência social, serviço especializado de enfrentamento à violência doméstica) esteja articulada entre si para que haja um atendimento

completo à mulher vítima de violência. Para que a rede exista é necessário que todos os membros da rede tenham o mesmo entendimento sobre o fenômeno da violência doméstica, todos devem entendê-la sob o mesmo referencial, o que não acontece na maioria dos serviços.

Em todos os setores estudados foram encontradas instituições que possuem serviços com trabalhos específicos para o problema violência. O problema, por sua vez, é percebido de formas diversas por cada setor assistencial, instituição ou serviço. Alguns utilizam o referencial de gênero e/ou de direitos humanos para compreender a questão, lançando mão de estratégias de ação que levam em conta este referencial. Outros percebem o problema como um assunto da esfera da defesa da família, sem distinção das desigualdades de gênero no interior desta. Outros ainda percebem a violência como responsabilidade da mulher, do agressor ou da “sociedade”, percebendo suas causas como externas ao seu trabalho ou à articulação possível em rede. A depender da forma como a violência é visibilizada e de como cada serviço entende os limites e potencialidade de seu trabalho sobre a questão a rede poderá ser melhor ou pior efetivada e o conhecimento e encaminhamento para outros serviços fará mais ou menos sentido no trabalho realizado. Lembre-se aqui que, para constituir-se como rede, o conjunto de serviços necessitaria de valores e objetos de trabalho comuns, além de um acordo dialogado sobre as finalidades deste trabalho. (Oliveira & Schraiber, 2006, p.10)

A constituição de uma rede de enfrentamento à violência doméstica efetiva depende da visão e do posicionamento dos atores sobre esse problema. Se os agentes do serviço possuem uma visão patriarcal e machista sobre as mulheres e sobre a família, isso afetará o seu desempenho e, também, o trabalho da rede, pois a vítima terá nesse serviço um atendimento *generificado* e, possivelmente, a rede não será acionada. Portanto é necessário o compartilhamento de uma mesma visão sobre a condição da mulher na sociedade em todos os serviços que participam da rede, e que todos partilhem os mesmos valores e ideias.

De acordo com a coordenadora do Projeto MVSV a rede é constituída pelos serviços de saúde, de assistência social, Delegacia de Polícia, Fórum, Conselho Tutelar e o próprio Projeto. A maior articulação do Projeto, segundo a coordenadora, é com o Fórum e a Delegacia. Da perspectiva da coordenadora, há pouco envolvimento por parte dos serviços de saúde com o enfrentamento à violência doméstica. Chama a atenção o setor saúde especialmente porque o

serviço enfatiza a oferta de atendimento psicológico às mulheres, de modo que essa ação poderia ser mais bem articulada com o Sistema Único de Saúde (SUS) no município.

A rede de atendimento à mulher vítima de violência no município é informal, ou seja, não institucionalizada. Nos casos em que um assunto é resolvido através da articulação de diferentes serviços, tudo ocorre de maneira informal, através de telefonemas ou conversas informais com os gestores da Segurança Pública, da Saúde, da Assistência Social, do Judiciário ou do Executivo. Outro problema é que parece que toda essa articulação está centrada na Coordenadora do Projeto, observamos que ela realiza em nome do Projeto todas as ligações necessárias por meio de seu telefone particular.

A não institucionalidade da rede implica no aparente funcionamento da rede por meio da articulação da coordenadora do Projeto com a Juíza, com a delegada e com as funcionárias do Fórum, assim por diante, trazendo dúvidas se o trabalho em rede que hoje funciona, também funcionará, quando essas pessoas não estiverem mais trabalhando nos postos que hoje ocupam. É um problema já retratado na literatura sobre a configuração de rede em relação a mulheres em situação de violência doméstica:

A necessidade dos profissionais de compartilhar sua prática acaba se resolvendo de modo informal, na rede de relações pessoais, a partir da confiança mútua. Entretanto, essa rede se dissolve quando os atores mudam de posição e levam consigo a sua rede de contatos e apoios. Não há, assim, um vínculo entre os serviços e um fluxo interinstitucional que permita a troca de experiências. (Dutra et al, 2013,p. 8)

Por outro lado, a informalidade da rede tem um aspecto positivo: agiliza a comunicação e os procedimentos dentro da rede, pela ausência de burocracia.

Então uma necessidade para a efetivação da rede de enfrentamento à violência doméstica no município seria a formalização da rede, tornando o que hoje é um trabalho voluntário e individual de alguns atores sociais, em uma norma nos serviços públicos que atendem mulheres vítimas de violência.

3.2- Ideologia, crenças e engajamento na Implementação de Políticas de enfrentamento à violência contra a mulher

A ideologia³ e o engajamento é um dos aspectos mais observado no Projeto e por isso merece destaque nesse estudo. O serviço é um convênio entre uma Organização Não Governamental (ONG) e a Prefeitura e por isso tem uma singularidade que precisa ser observada que é o fato de que uma ONG feminista é quem efetivamente implementa-o. Duas observações podem ser feitas a partir disso, uma delas é a politização e *tecnificação* das ONGs e a outra é a *desresponsabilização* do Estado em implementar políticas de gênero.

Maria Salet Ferreira Novellino, em trabalho apresentado no encontro da Associação Brasileira de Estudos Populacionais (ABEP), afirma que já existe, dentro do movimento feminista, uma discussão sobre a politização e tecnificação das ONGs desde 1990 (Novellino, 2006). Essa discussão diz respeito ao futuro do movimento feminista, se esse deve ou não inserir-se tão fortemente no âmbito das políticas públicas e da gestão. A nosso ver, a atuação das ONGs pode ser, ao mesmo tempo, boa e ruim para a implementação das políticas de gênero.

Novellino (2006) discorre sobre os benefícios e os malefícios que a institucionalização das ONGs pode gerar. A institucionalização do movimento em organização pode enfraquece-lo enquanto movimento social questionador e impulsionador de mudanças. Por outro lado, a autora afirma que a entrada das ONGs como implementadora de políticas pode também impulsionar as políticas públicas dando-lhes estabilidade e estruturação.

Se todas essas atribuições que passam a comprometer mais as ONGs com atividades mais formais e constantes podem tê-las levado a um maior conservadorismo, por outro lado, deram estabilidade às suas intervenções, realizadas através de projetos bem estruturados. Portanto, devemos chamar a atenção para o fato de que as ONGs apresentam uma vida mais longa, estável e profícua do que as ONGs feministas, como os conselhos nacionais, estaduais e municipais dos direitos da mulher.” (Novellino, 2006, p.10)

Por ser gestado e implementado por uma ONG, o Projeto acaba por conter aspectos importantes como o real desejo de mudanças. A coordenadora do Projeto que fazem parte da ONG, realmente demonstra o interesse na modificação da situação das mulheres ali abrigada. A disponibilidade de usar

³ Ideologia será definida como conjunto de ideias que orientam a percepção e o comportamento dos indivíduos sobre diversos assuntos ou aspectos sociais. (Dicionário Informal <http://www.dicionarioinformal.com.br/ideologia/>)

recursos próprios para assegurar o seu funcionamento— como o uso de carro particular para levar a vítima aos serviços, pagando pelo combustível, a doação de móveis e eletrodomésticos para a casa onde o Projeto funciona – mostra a vontade de agir. A disponibilidade para fazer plantões no serviço, inclusive em finais de semana também é reveladora dessa dedicação.

A implementação do Projeto por pessoas que além de funcionárias são militantes faz com que exista uma vontade de mudança que é transformadora do serviço. Por outro lado, parece haver risco de estafa devido à sobrecarga de trabalho que ocorre aparentemente em função da mistura entre trabalho, voluntarismo e militância por parte das funcionárias que trabalham ali.

Retomamos aqui a segunda observação de Novellino (2006), sobre as ONGs na implementação de políticas públicas como uma possível desresponsabilização do Estado. Na narrativa da coordenadora do Projeto, há cada vez maior responsabilidade pelo Projeto por parte da associação, em detrimento da Prefeitura. Ramos (2004) nos mostra que a relação entre ONGs e Estado com vista à implementação de políticas públicas acabou transformando-se de “cooperação” e “parceria” numa relação muitas vezes de “cooptação”, “prestação de serviços” e “substituição do Estado”.

Mirla Cisne e Telma Gurgel (2008) explicam que a gradativa entrada das ONGs na implementação de serviços para as mulheres acaba por contrariar a própria luta feminista que sempre batalhou pela responsabilização do Estado em criar e implementar as políticas de gênero, ainda que tal entrada possa representar ganhos tanto para o serviço quanto para as ONGs (que recebem recursos financeiros para executar essas ações).

Por meio de projetos e convênios pontuais, as ONGs passam a suprir necessidades não realizadas no campo das políticas de governo, porém de igual maneira, contribuem com a fragilidade do princípio de universalidade nas políticas públicas (Cisne; Gurgel, 2008, p. 92)

No nível macro existem outras razões para a entrada das ONGs na implementação dos serviços – políticas – de gênero, como o ganho político da ONG. No nível micro, como o identificado no Projeto, o que impulsiona a ação é a vontade, a ideologia e a crença nos direitos humanos das mulheres. Isto foi visto quando a coordenadora disse que às vezes ela não consegue ficar com a

família, com a filha de três anos, por causa do seu trabalho, mas que vale a pena por que o trabalho dela está dando certo.

Considerações finais

Constatamos, nesse trabalho, que algumas das reflexões promovidas pelos cursos da capacitação – como a criação de redes para o enfrentamento à violência doméstica – estão inseridas no Projeto MVSV. Vimos, por outro lado, que a observância desses aspectos está mais ligada aos valores, ideais e crenças dos próprios agentes do que ao curso de capacitação em si. Tal constatação corrobora para os achados de Lotta (2010), bem como os de Lima e D'Ascenzi, (2013), sobre a influência de aspectos como valores e ideias na implementação do serviço público.

Acreditamos que a trajetória e conformação do processo de implementação são influenciadas pelas características e o conteúdo do plano, pelas estruturas e dinâmicas dos espaços organizacionais e pelas ideias, valores e as concepções de mundo dos atores implementadores. Isso pressupõe o seguinte: esses atores exercem sua discricionariedade, com base em sistemas de ideias específicos; as normas organizacionais formais e informais constroem e incentivam determinados comportamentos; por último, o plano é um ponto de partida que será interpretado e adaptado às circunstâncias locais. Nesse quadro, as variáveis cognitivas recebem destaque, pois atuam como mediadoras entre as intenções contidas no plano e sua apropriação nos espaços locais (Lima & D'Ascenzi, 2013, p.17)

A importância dos aspectos cognitivos vai desde a criação e implementação do Projeto MVSV, já que formulado após o curso de capacitação é fruto da articulação de uma ONG. A sociedade civil organizada pressionou o Estado para que implementasse um serviço de enfrentamento à violência doméstica.

Outro aspecto cognitivo, a ideologia dos atores, é o que move o serviço no Município, que é impulsionado pela militância dos agentes que trabalham no Projeto e que, também, fazem parte da ONG. Percebe-se que a ideologia e a militância presentes no serviço fazem com que o Projeto, às vezes, possa ser confundido com um serviço voluntário, ao invés de um serviço público. A alta carga de trabalho, o uso de recursos próprios no atendimento à vítima, a doação

de móveis e eletrodomésticos para o Projeto contribuem para uma visão de trabalho voluntário e não de um serviço público.

Percebemos que a responsabilidade do governo municipal em relação ao serviço ofertado através do Projeto vem diminuindo, uma vez que a Prefeitura repassa para a ONG a tarefa de implementação do serviço e reduz o seu aporte financeiro. Acreditamos que a institucionalização de um serviço de enfrentamento a violência doméstica deveria, ao contrário, implicar na gradativa ampliação de responsabilidade do poder público. Os agentes que trabalham no Projeto MVSV nos pareceram sobrecarregados.

A implementação da rede de enfrentamento à violência doméstica também tem correlação com os valores e ideias dos agentes. Não existe nenhum regulamento no município que impute aos serviços que atendem as mulheres (saúde, educação, segurança, assistência social) a obrigatoriedade do trabalho em rede. Não há tampouco algum protocolo que oriente os serviços e/ou os agentes no sentido de trabalharem em rede.

Por não ser institucionalizada, a rede no município é dependente da vontade dos atores em trabalhar de maneira articulada, e ao que parece, a maioria das coisas é feita por meio da articulação da coordenadora do Projeto, com as funcionárias no Fórum – a Juíza do Município – trazendo dúvidas sobre a sustentabilidade deste trabalho em rede. É difícil prever se este trabalho em rede que hoje observamos seguirá funcionando quando essas pessoas não estiverem mais trabalhando nos locais e serviços em que estão hoje.

A rede de atenção à mulher vítima de violência no município em estudo surge do interesse dos agentes, do seu desejo em combater à violência doméstica e de que haja uma normatização de um serviço por parte do poder público. A rede que pudemos observar, no entanto está bastante concentrada na segurança pública – através da Delegacia de Polícia – e no Judiciário – através do “Fórum”. A coordenadora do Projeto citou, como integrantes da rede, serviços de assistência social e o Conselho Tutelar, mas não observamos tal articulação. Uma razão, de maior ou menor, envolvimento dos agentes de diferentes setores na rede pode ser a discricionariedade dos mesmos, que escolhem envolver-se mais ou menos ativamente nessa ou naquela parte do serviço, e nessa escolha também estão abarcadas as suas ideias e valores. Concluimos então que no serviço estudado as ações dos atores estão sim fortemente ligadas a valores e

crenças como constatado pelas pesquisas de Lotta (2010) e Lima de D' Ascenzi (2013).

Referências

ARRETCHE, M. T. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, M. C. R.; CARVALHO, M. C. B. de (Org.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

CAREGNATO, R.C.A; MUTTI R. **Pesquisa qualitativa: análise de discurso versus análise de conteúdo**. *Contexto Enfermagem*, Florianópolis, vol. 15, nº 4, p. 670-684, out/dez 2006.

CISNE, M; GURGEL, T. **Feminismo, Estado e Políticas Públicas: desafios em tempos neoliberais para a autonomia das mulheres**. *SER Social*, Brasília, vol. 10, nº22, p. 69-96, jan./jun. 2008.

CORTES, S. M. V. LIMA, L. L. **A contribuição da sociologia para a análise de políticas públicas**. *Lua Nova*, São Paulo, v. 87, p. 33-62, 2012.

D'OLIVEIRA, A. F. PL; SCHRAIBER. LB. **Identificando possibilidades e limites do trabalho em rede para a redução da violência contra a mulher: estudo em três capitais brasileiras**. Relatório de Pesquisa. São Paulo, 2006. Disponível em <http://www2.fm.usp.br/preventiva/guia1/rel%20mj%202005.pdf>

DUTRA, M. L; PRATES, P. L; NAKAMURA, E; VILLELA, W. V. A configuração da rede social de mulheres em situação de violência doméstica. **Revista Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, vol.18, nº5, maio2013.

JUNQUEIRA, L. A. P. Articulações entre o serviço e os cidadãos. In: **X Congresso Internacional del CLAD**. 2005. Santiago. Anais. Santiago: Chile, p. 18 - 21 Out. 2005. Disponível em <http://siare.clad.org/fulltext/0052306.pdf>

JUNQUEIRA, L.A. Descentralização e intersectorialidade: a construção de um modelo de gestão municipal. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 32, nº 2, p. 11-22, nov./dez. 1998.

JUNQUEIRA, L.A.P; INOJOSA, R.M; KOMATSU, S. Descentralização e intersectorialidade na gestão pública municipal no Brasil: a experiência de Fortaleza. In: **XI Concurso de Ensayos del CLAD**. Anais. Caracas, Venezuela. 1997. Disponível em <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/UNPAN003743.pdf>

KISS, L.; SCHRAIBER, L. B.; D'OLIVEIRA, A. F. **Possibilidades de uma rede intersectorial de atendimento a mulheres em situação de violência**. *Interface-Comunicação, Saúde, Educação*. Botucatu, v. 11, p. 485, 2007.

JUNQUEIRA, L. A. P. Articulações entre o serviço e os cidadãos. In: **X Congresso Internacional del CLAD**. 2005. Santiago. Anais. Santiago: Chile, p. 18 - 21 Out. 2005. Disponível em <http://siare.clad.org/fulltext/0052306.pdf>

JUNQUEIRA, L.A. Descentralização e intersectorialidade: a construção de um modelo de gestão municipal. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 32, nº 2, p. 11-22, nov./dez. 1998.

JUNQUEIRA, L.A.P; INOJOSA, R.M; KOMATSU, S. Descentralização e intersectorialidade na gestão pública municipal no Brasil: a experiência de Fortaleza. In: **XI Concurso de Ensayos del CLAD**. Anais. Caracas, Venezuela. 1997. Disponível em

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/UNPAN003743.pdf>

KISS, L.; SCHRAIBER, L. B.; D'OLIVEIRA, A. F. **Possibilidades de uma rede intersectorial de atendimento a mulheres em situação de violência**. Interface-Comunicação, Saúde, Educação. Botucatu, v. 11, p. 485, 2007.

NOVELLINO, M.S.F. As Organizações Não- Governamentais (ONGs) Feministas Brasileiras. In: **Encontro Nacional de Estudos Populacionais**, 15, 2006. Caxambu. Anais. Caxambu. Disponível em: http://www.mulheres.gov.br/mais-mulheres-no-poder/debates/sociedade-e-participacao-politica/as_organizacoes_ao_governa.pdf

OBSERVE - Observatório da Lei Maria da Penha. **Condições para aplicação da Lei 11.340/2006 (Lei Maria da Penha) nas Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAMS) e nos Juizados de Violência Doméstica e Familiar nas capitais e no Distrito Federal**. Relatório Final. Observe. 2010. Disponível em <http://www.observe.ufba.br/>

PASINATO, W. **Estudo de Caso Juizados Especiais de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher e a Rede de Serviços para Atendimento de Mulheres em Situação de Violência em Cuiabá, Mato Grosso**. Relatório Final. São Paulo: Observe. 2009. Disponível em <http://www.observe.ufba.br/>

RAMOS, S. O papel das ONGs na construção de políticas de saúde: a Aids, a saúde da mulher e a saúde mental. **Ciência e Saúde Coletiva**, vol. 9, nº 4, p. 1067-1078, 2004.