



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas -

FACE

Departamento de Gestão de Políticas Públicas - GPP

YASMIN LIMA DOS SANTOS

**REDE DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA ATENDIMENTO ÀS  
MULHERES EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA NO DF:  
O caso do Centro Especializado de Atendimento à Mulher (CEAM) de  
Ceilândia**

Brasília – DF

2019

YASMIN LIMA DOS SANTOS

**REDE DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA ATENDIMENTO ÀS  
MULHERES EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA NO DF:  
O caso do Centro Especializado de Atendimento à Mulher (CEAM) de  
Ceilândia**

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

Professora Orientadora: Dra. Ana Paula  
Antunes Martins

Brasília – DF

2019

## FICHA CATALOGRÁFICA

S237r Santos, Yasmin Lima dos  
REDE DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA ATENDIMENTO ÀS MULHERES EM  
SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA NO DF: O caso do Centro  
Especializado de Atendimento à Mulher (CEAM) de Ceilândia /  
Yasmin Lima dos Santos; orientador Dra. Ana Paula Antunes  
Martins. -- Brasília, 2019.  
54 p.

Monografia (Graduação - Gestão de Políticas Públicas) --  
Universidade de Brasília, 2019.

1. Políticas Públicas. 2. Violência contra a Mulher. 3.  
Intersetorialidade. 4. Gestão. I. Antunes Martins, Dra. Ana  
Paula, orient. II. Título.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço primeiramente à minha família por me dar todo suporte ao longo da minha formação, por me apoiar nas minhas escolhas e me incentivar todo dia a ser uma pessoa e uma profissional melhor.

Aos meus colegas da faculdade por todo apoio, aprendizado, trabalho, por todas as discussões e por todo esforço para o crescimento e consolidação do curso.

Aos meus professores por toda a dedicação em nossa formação, por acreditarem numa Gestão de Políticas Públicas de qualidade e que atenda à sociedade da melhor forma. Agradecimento especial à minha professora e orientadora, Dra. Ana Paula Antunes Martins, por toda dedicação, paciência e por me orientar na discussão deste trabalho.

E, por fim, agradeço também às servidoras do CEAM por me receberem. Especialmente, à Chefe do Centro por agregar minha formação com informações ricas sobre violência contra as mulheres e sobre a realidade da Administração Pública e das Políticas Públicas no Brasil.

## **RESUMO**

Este trabalho analisou o Centro Especializado de Atendimento à Mulher (CEAM) de Ceilândia, quanto a sua atuação e articulação no enfrentamento à violência contra a mulher, com base na Lei Maria da Penha e referências teóricas de Redes e Intersetorialidade de Políticas Públicas. Teve como objetivo analisar a atuação e o desenvolvimento das ações de assistência do CEAM, observando também a sua articulação com as outras instituições que fazem parte da Rede de Atendimento. No Distrito Federal, além da unidade do CEAM de Ceilândia, existem a unidade de Planaltina e da Asa Sul, que realizam atendimento psicológico, social e jurídico. Além deste equipamento, existem outros descritos neste trabalho que compõem e fortalecem a rede que atende às diversas facetas desse problema público. Para atingir os objetivos deste trabalho, foi realizada imersão no CEAM nos meses de setembro e outubro nos moldes estabelecidos pelo curso de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília, foram realizadas entrevistas informais com as funcionárias do Centro e também foram consultados relatórios que apresentam dados sobre a violência contra a mulher no DF e no Brasil. Foi possível averiguar a atuação do CEAM internamente no seu processo de gestão e externamente como forte articulador no atendimento às mulheres.

## **LISTA DE ILUSTRAÇÕES**

|                                                                                           |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Figura 1 - Fluxograma de Atendimento dos Centros de Referência.....                       | 35 |
| Figura 2 - Rede de Atendimento à Mulher Vítima de Violência no DF.....                    | 43 |
| Gráfico 1 - Quantitativo de crimes de violência doméstica nos últimos nove anos (2019)... | 29 |

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1 - Equipamentos públicos de assistência às mulheres vítimas de violência no DF...40

## **LISTA DE TABELAS**

|                                                                                                                                                 |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Tabela 1 - Evolução Anual das Despesas do Programa 2016 - Políticas para as Mulheres:<br>Promoção da Igualdade e Enfrentamento à Violência..... | 30 |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|

## **LISTA DE ABREVIATURAS**

CEAM - Centro Especializado de Atendimento à Mulher

CMB - Casa da Mulher Brasileira

CRAS - Centro de Referência de Assistência Social

CREAS - Centro de Referência Especializado de Assistência Social

DEAMs - Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher

DF - Distrito Federal

LMP - Lei Maria da Penha

LOA - Lei Orçamentária Anual

MPDFT - Ministério Público do Distrito Federal e Territórios

ONU - Organização das Nações Unidas

PAV - Programa de Assistência à Violência

PPA - Plano Plurianual

SEDESTMIDH - Secretaria de Estado do Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos do Distrito Federal

SMDF - Secretaria de Estado da Mulher do Distrito Federal

SNPM - Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres (sigla anterior SPM)

SSP-DF - Secretaria de Segurança Pública do Distrito Federal

TJDFT - Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios

## SUMÁRIO

|                                                                                  |    |
|----------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>Introdução</b>                                                                | 11 |
| <b>2. Referencial Teórico</b>                                                    | 13 |
| 2.1 Políticas Públicas de Gênero no Brasil                                       | 13 |
| 2.2 Interseccionalidade no contexto de violência contra as mulheres              | 17 |
| 2.3 Redes de Políticas Públicas e a Rede de Atendimento à Mulher                 | 19 |
| 2.4 Intersetorialidade no combate à violência contra a mulher no Brasil          | 21 |
| <b>3. Procedimentos Metodológicos</b>                                            | 23 |
| <b>4. Diagnóstico da Política Pública</b>                                        | 26 |
| 4.1 Violência contra a mulher no Brasil e a Lei Maria da Penha                   | 26 |
| 4.2 O CEAM e as outras instituições da Rede de Atendimento do DF                 | 31 |
| 4.2.1 Estrutura e Gestão do CEAM                                                 | 31 |
| 4.2.2 O atendimento psicossocial e as atividades coletivas no CEAM               | 36 |
| 4.2.3 A intersetorialidade no atendimento dos casos de violência contra a mulher | 39 |
| 4.3 A influência política no funcionamento dos serviços especializados           | 46 |
| 4.4 Gargalos e alternativas para o enfrentamento da violência contra a mulher    | 47 |
| <b>Considerações Finais</b>                                                      | 49 |
| <b>Referências</b>                                                               | 52 |

## **1. Introdução**

Este trabalho buscou abordar o tema da violência doméstica no Brasil, apresentando as instituições e institucionalidades que, atualmente, são responsáveis pelo seu enfrentamento especificamente no Distrito Federal. Primeiramente, foi explorada a rede de atendimento responsável pelo acolhimento das mulheres em situação de violência no DF, em seus aspectos de integração e complementaridade. Em segundo lugar, foram explorados os aspectos de intersetorialidade como uma maneira de analisar a articulação dos serviços de atendimento de acordo com as premissas teóricas de Redes de Políticas Públicas.

A motivação para a realização dessa pesquisa foram os altos índices de violência sofrido pelas mulheres em todo o Brasil. Segundo o Mapa da Violência (2016), o Brasil é o quinto país mais violento para as mulheres e, dentro desse contexto de desigualdade de gênero, casos de violências, casos de feminicídio, a incongruência de salários e o preconceito como um todo, alguns acontecimentos se destacam pela crueldade e pela cobertura midiática que tem obtido nos últimos anos.

Na conjuntura do DF, Ceilândia, maior região administrativa, é a cidade que mais registra casos de violência contra as mulheres. Entre os meses de janeiro e julho deste ano, segundo o Relatório de crimes cometidos contra mulheres da SSP-DF (2019), foram registrados 9.006 (nove mil e seis) casos de violência doméstica no DF, e desses, 1.542 (um mil e quinhentos e quarenta e dois) somente em Ceilândia, sem considerar na contagem os casos de feminicídio e violência sexual.

Para analisar esse problema a partir da perspectiva das políticas públicas foi realizada imersão em uma instituição que atua de maneira multidisciplinar nos casos de violência de gênero visando o empoderamento e o fim do ciclo de violência sofrido pelas mulheres, o Centro Especializado de Atendimento à Mulher (CEAM) de Ceilândia. Foram explorados também os acordos internacionais ratificados pelo Brasil que reforçaram o enfrentamento à violência cometida contra as mulheres, o papel de cada uma das instituições que compõem a rede de atendimento no DF, especificamente do CEAM e, ainda, se os critérios estabelecidos para uma rede de políticas públicas e para os próprios Centros de Referência estão sendo contemplados. Outra finalidade deste trabalho foi contribuir para o estudo do campo de

públicas<sup>1</sup> na área de gênero, enriquecendo o mapeamento das instituições que têm a incumbência de gerir o acolhimento das mulheres vítimas de violência doméstica.

Ressalta-se ainda neste trabalho a importância de instituições multidisciplinares que podem trabalhar nas diversas frentes para o enfrentamento desse problema nacional complexo e multicausal com raízes históricas e culturais. Apesar de todo avanço verificado na legislação e nos equipamentos públicos, segundo o Panorama da violência contra as mulheres no Brasil (2018), 290.423 (duzentos e noventa mil e quatrocentos e vinte e três) novos inquéritos policiais de violência doméstica foram instaurados no Brasil no ano de 2016 e, desses, 8.300 (oito mil e trezentos) apenas no Distrito Federal.

Para tanto, a pergunta norteadora deste trabalho foi "Como atua o CEAM na articulação e no desenvolvimento de suas ações (políticas) de assistência às mulheres em situação de violência de Ceilândia?". A pesquisa buscou contemplar o objetivo geral deste trabalho que consiste em analisar a atuação e o desenvolvimento das ações de assistência do CEAM às mulheres em situação de violência de Ceilândia, observando também a sua articulação com as outras instituições que fazem parte da Rede de Atendimento, bem como os objetivos específicos, sendo eles:

1. Analisar a atuação do CEAM e das outras instituições na Rede de Atendimento de Ceilândia;
2. Descrever como ocorre a gestão do processo de atendimento na instituição e de encaminhamento às outras instituições;
3. Identificar os aspectos de intersetorialidade do enfrentamento à violência contra a mulher no DF;

Os resultados dessa pesquisa podem ser utilizados pelo próprio CEAM, por gestores da política para tomada de decisão e também por outras instituições as quais competem sua atuação nessa temática.

Na próxima seção deste trabalho será apresentado o referencial teórico para nortear as discussões e subsidiar a interpretação dos resultados. Em seguida, apresenta-se os procedimentos metodológicos utilizados para a condução desta pesquisa. E, posteriormente, apresento o diagnóstico da política pública analisada a partir dos dados coletados.

---

<sup>1</sup> Campo de formação acadêmica, pesquisa científica e atuação profissional que congrega nacionalmente os cursos de graduação em Administração Pública, Gestão Pública, Políticas Públicas, Gestão de Políticas Públicas e Gestão Social (COELHO, 2014).

## 2. Referencial Teórico

Considerando o contexto, o referencial teórico deste trabalho abrangeu num primeiro momento, a discussão das Políticas Públicas de Gênero no Brasil com um olhar para uma perspectiva de Políticas Sociais. Em seguida, foi feita uma discussão a respeito da Interseccionalidade nas questões de gênero e que também tangenciam o contexto de violência doméstica. Num terceiro momento, foram abordados os critérios de Rede de Políticas Públicas e suas características que fazem jus à atuação das instituições da Rede de Atendimento à Violência contra a Mulher. E, por fim, o tema da Intersetorialidade de Políticas Públicas que está diretamente vinculado ao tema de Redes.

### 2.1 Políticas Públicas de Gênero no Brasil

Para este trabalho, a definição de Políticas Públicas está voltada para a concepção de Políticas Sociais, que segundo Vianna (2002) se constituem de ações governamentais com objetivos específicos, mas com olhar centrado na **proteção social**. Nesse sentido, a política de enfrentamento à violência contra as mulheres se constitui de uma política social em que o objetivo é proteger os direitos de segurança, de integridade, de educação, econômicos, sociais, políticos e sexuais das mulheres. Entende-se por direitos sociais nesse sentido, segundo Marshall (1967) "tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança, ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade" (apud VIANNA, 2002, p. 5).

A autora Hofling (2001) entende ainda que Políticas Sociais são formas de interferência do Estado visando a manutenção de relações sociais de determinada formação social. Além disso, as Políticas Sociais se referem a “ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado [...] voltadas para a redistribuição dos benefícios sociais visando a diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico” (p. 31).

Considerando isso, é importante levar em consideração como aponta a autora Behring (2017) que “as causas dos fatos sociais são encontradas entre os fatos sociais anteriores, e sua função estará relacionada a um fim social, e nunca aos estados de consciência individuais”. Ou seja, os fatos sociais são originados a partir de outros fatos sociais e suas características de constância e regularidade são interligados, sobrepostos e não dependem de uma única linha de ação para ser modificado (BEHRING, 2017).

Ainda, é importante ressaltar que o conceito de Políticas Públicas não é consenso entre pesquisadores e pode variar de acordo com o contexto, área analisada e posicionamento político dos indivíduos.

Para Jenkins (1978) política pública é:

um conjunto de decisões inter-relacionadas, tomadas por um ator ou grupo de **atores políticos**, e que dizem respeito à seleção de objetivos e dos meios necessários para alcançá-los, dentro de uma situação específica em que o alvo dessas decisões estaria, em princípio, ao alcance desses atores (apud HOWLETT, 2013, p. 8, grifo meu).

É importante considerar, assim, que as políticas públicas dependem de atores políticos, sejam governamentais ou não governamentais para induzir as ações do Estado com relação a um problema. Esses atores exercem influência das tomadas de decisão, fazem parte da formulação das políticas e muitas vezes atuam na sua execução. Entretanto, no caso do problema social tratado neste trabalho é importante ponderar que, segundo Martins et al. (2015) é necessário que esses atores exerçam de maneira mais ativa o monitoramento dessas políticas públicas garantindo a geração de informações que permitam avaliar a efetividade dos esforços e recursos estatais, assim como fortalecer políticas e ações preventivas que propiciem a redução da violência em questão.

Pondera-se também o contexto de escassez de recursos que muitas políticas públicas se enquadram, "a opção governamental por uma política pode ser limitada, por exemplo, pela falta de recursos financeiros, de pessoal, ou de informação, por obrigações decorrentes de tratados internacionais, ou pela resistência doméstica a determinadas opções" (HOWLETT, 2013, p. 9). Assim, o monitoramento e a avaliação de políticas se torna mais valoroso, para que a alocação de recursos seja cada vez mais efetiva e atenda às demandas da sociedade.

Já a definição de Políticas Públicas da escola *policyinquiry* diz que "a qualidade de uma política pública é um atributo do problema que a derivou e não do ator que a desenhou ou implementou" (BOULLOSA, 2014, p. 146). Assim, na visão dessa escola, as políticas públicas são:

[...] uma resposta multiatorial, não orquestrada e assíncrona, [...] não pode ser compreendida como plano, projeto, programa ou ação ativado pelo governo legítimo de uma dada sociedade. Pelo contrário, ela não é um objeto, mas sim um **modo de ver um fato social coletivo de mobilizações para o tratamento de um problema** de pública relevância (BOULLOSA, 2014, p. 146, grifo meu).

Neste caso, a política pública analisada seria primeiramente o entendimento da violência doméstica como um problema público e, secundamente como uma maneira

articulada de atuação de diversos atores que visam a resolução desse problema. A criação e o trabalho dos Centros de Referência são uma política pública, bem como o conjunto de ações que compõem o combate à violência contra a mulher no Brasil.

Ainda, Fisher (2016), tomando como base a definição de políticas públicas da *policyinquiry* enfatiza que "[...] as ciências das políticas públicas têm procurado desenvolver métodos e práticas destinadas a resolver, em vez de estimular o debate" (p. 164). O debate ao qual o autor se refere está relacionado às diversas interações produzidas na sociedade que levam ao reconhecimento de um problema público e que são influenciados pelas relações de poder estabelecidas.

A análise do reconhecimento de um problema público pode ser feito através de duas perspectivas, a positivista ou a pós-positivista. A perspectiva positivista limita a análise de um problema público a uma experiência empírica e aos dados quantitativos obtidos, tendo como resultado uma generalização situacional independente do contexto histórico e social. A perspectiva pós-positivista busca explicar os fenômenos sociais a partir de "múltiplas interpretações", considerando "junto com a análise quantitativa, [...] as perspectivas históricas, comparativa, filosófica e fenomenológica" (FISHER, 2016, p. 170). É fundamental que a perspectiva pós-positivista seja o olhar no caso da violência cometida contra as mulheres, ela permite fazer um resgate histórico a respeito do tema e de como políticas públicas de gênero foram introduzidas nas pautas políticas ao longo do tempo.

No Brasil, as políticas públicas de gênero tiveram princípio a partir das diretrizes internacionais estabelecidas nas Conferências e dos processos de negociação política durante o período da Constituinte. Os movimentos e organizações feministas, além de trabalharem nas reivindicações gerais da sociedade, trabalharam também para reivindicar frentes de interesse pontuais das mulheres, como direito à saúde, direito à creche, garantias referente aos casos de violência, sexualidade, contracepção e políticas para geração de emprego e renda específicas (FARAH, 2004).

A respeito das políticas de gênero focalizadas na violência, considera-se um marco legal e destaque no Brasil (e no mundo) a promulgação da Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006)<sup>2</sup> em que definiu os procedimentos nos casos de violência doméstica abrangendo

---

<sup>2</sup> A Lei Maria da Penha se originou a partir do caso de violência doméstica sofrido por Maria da Penha Maia Fernandes que, em 1983, sofreu dupla tentativa de feminicídio pelo seu companheiro. O crime a deixou paraplégica e a responsabilização do agressor só ocorreu 19 anos depois do acontecido. Durante esse período, por duas vezes foram deferidas sentenças contra o autor, mas em nenhum delas ele cumpriu pena. Como o caso demorou a ser julgado pela justiça brasileira e quando foi julgado não houve cumprimento da pena, ocorreu uma movimentação de diversas instituições para denunciar o

uma atuação multilateral, federal e preventiva. Como apontado por Martins et al. (2015, p. 8) as principais inovações trazidas pela LMP foram:

a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; a proibição da aplicação de penas pecuniárias aos agressores; a possibilidade de concessão de medidas protetivas de urgência; e o caráter híbrido das ações, que podem ser, a um só tempo, penais e cíveis.

Previamente a publicação desta lei tiveram grande influência no contexto brasileiro de desenvolvimento nesse tema as diretrizes internacionais e as discussões sobre a garantia dos direitos humanos. A título de exemplo, na Convenção para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher da ONU, que ocorreu em 1979, em seu art. 1º definiu pela primeira vez "discriminação contra a mulher" como:

[...] toda a distinção, exclusão ou restrição baseada no sexo e que tenha por objeto ou resultado prejudicar ou anular o reconhecimento, gozo ou exercício pela mulher, independentemente de seu estado civil, com base na igualdade do homem e da mulher, dos direitos humanos e liberdades fundamentais nos campos político, econômico, social, cultural e civil ou em qualquer outro campo.

Essa Convenção concretizou os compromissos assumidos na Conferência realizada no México em 1975 e que o Brasil se tornou signatário em 1981. Em 1980, foi realizada a Conferência Mundial sobre a Mulher, em Nairóbi, em que foram definidas metas e ações concretas para superar desigualdades de gênero e proporcionar o desenvolvimento de mulheres. Em 1993, foi realizada a Conferência Mundial dos Direitos Humanos, a fim de concretizar que os direitos humanos das mulheres fossem garantidos de forma efetiva como previsto desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 (MARTINS, 2018, p. 123). No ano seguinte, em 1994, o conceito de “violência contra a mulher”, foi finalmente definido na Convenção de Belém do Pará, em seu art. 1º, como sendo "qualquer ato ou conduta baseada no gênero, que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto na esfera pública como na esfera privada".

Todos esses instrumentos de participação aos quais o Brasil se tornou signatário tiveram grande importância na desconstrução de um Congresso conservador com origens culturais e sociais desde a época da colonização do Brasil. A vinda da legislação portuguesa,

---

caso a Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos (CIDH/OEA). A Comissão, após analisar o caso, responsabilizou o Brasil por negligência, omissão e tolerância em relação à violência doméstica praticada contra as mulheres brasileiras. Ainda, recomendou que o processo fosse finalizado e que fossem tomadas medidas investigativas, administrativas, legislativas, judiciárias, policiais e educacionais com relação ao caso e ao tema (SITE DO INSTITUTO MARIA DA PENHA - QUEM É MARIA DA PENHA?).

conhecida como Ordenações Filipinas<sup>3</sup>, trouxe um conjunto de leis que previa a legalidade de alguns comportamentos que colocavam as mulheres submissas aos homens, como por exemplo, definia as mulheres como incapazes e atribuía aos seus maridos o título de representante legal. Esse conjunto de normas trazidas tiveram grande influência na construção da cultura patriarcal reafirmada nas legislações posteriores até os dias atuais e, conseqüentemente, numa série de comportamentos que se desdobraram em casos de violência até hoje.

Como abordado no texto de Rago (2012), é possível verificar que a construção histórica e social preconceituosa no que tange às discussões de gênero no Brasil tem mesmo influência desde a época da colonização. Como apontado pela autora, o olhar e as representações que foram construídos pelos "viajantes" naquela época sobre as formas de organização dos indígenas e sobre a sexualidade das mulheres já institucionalizou a "imoralidade" (p. 43-44).

Dessa forma, podemos observar a origem da violação dos direitos das mulheres, os desdobramentos observados até os dias atuais e todos os avanços em termos legais, sociais, políticos que foram conquistados até hoje.

## **2.2 Interseccionalidade no contexto de violência contra as mulheres**

É imprescindível, no Brasil, devido ao grave histórico de escravidão, racismo e desigualdade social em geral, que perpetuou e perpetua na sociedade, fazer uma análise dos problemas sociais e das políticas públicas considerando mais a fundo questões de interseccionalidade desses problemas como a raça, a classe e o gênero. No caso da violência contra a mulher e das políticas públicas de gênero não é diferente. Há de se fazer uma análise geral dos problemas públicos especificando a gravidade das questões para o aspecto feminino e, dentro do aspecto feminino, fazer uma análise mais profunda se atentando para as interseccionalidades de classe, raça, entre outros aspectos, que também tangenciam o problema.

Segundo Sirma Bilge (2009), a interseccionalidade:

[...] remete a uma teoria transdisciplinar que visa apreender a complexidade das identidades e das desigualdades sociais por intermédio de um enfoque **integrado**. [...] O enfoque interseccional vai além do simples reconhecimento da multiplicidade dos **sistemas de opressão** que opera a

---

<sup>3</sup> As Ordenações Filipinas perduraram até a criação do Código Civil de 1916, sendo alteradas apenas algumas leis entre esses anos com a criação do Código Criminal de 1830 e o Código Penal de 1890.

partir dessas categorias e postula sua interação na produção e na reprodução das desigualdades sociais (apud HIRATA, 2014, p. 62-63, grifo meu).

A interseccionalidade diz respeito à intensificação das desigualdades que são principalmente ligadas aos fatores de raça, classe, gênero e sexualidade e, que se sobrepõem mutuamente como sistemas de poder na sociedade. A análise sociológica desses fatores veio de maneira suplementar a análise de questões como sexualidade, idade, habilidade, etnia e religião. Esse termo está sendo cada vez mais abordado dentro dos campos das ciências sociais como a sociologia, a psicologia, a economia, a ciência política e as políticas públicas (COLLINS, 2017).

De acordo com Crenshaw (2004), a interseccionalidade consiste em analisar as diferenças dentro das diferenças. A autora defende que muitas vezes não lidamos com grupos distintos de pessoas, mas sim com grupos sobrepostos. Afirma que a interseccionalidade oferece a possibilidade de fazer com que as políticas sejam efetivamente inclusivas e produtivas, já que possibilitam considerar os diversos aspectos sobrepostos de um mesmo problema. A autora afirma ainda que o recorte da análise relativos ao gênero feminino desenvolveu-se a partir do "consenso de que os direitos humanos das mulheres não deveriam ser limitados apenas às situações nas quais seus problemas, suas dificuldades e vulnerabilidades se assemelhavam aos sofridos pelos homens" (CRENSHAW, 2002, p. 172).

Como analisado no texto de Farah (2004), os problemas socioeconômicos do Brasil são agravados para as mulheres por simplesmente serem mulheres, ou seja, os problemas contextuais do Brasil à época a qual a autora se refere, e também hoje, como desemprego e desigualdade salarial por exemplo são mais intensificados no recorte de gênero.

A partir disso, além do recorte de gênero que deve ser feito na sociedade, há de se fazer um recorte dentro dos problemas das próprias mulheres. A autora Lavinias (2000) critica a focalização 'de mulheres em geral', defendendo um reconhecimento das diferenças entre as próprias mulheres. Como proposto pela autora, há de haver uma "focalização dentro da focalização" (apud FARAH, 2004, p. 56).

Isso se remete também ao contexto da violência doméstica em que, embora os casos aconteçam independente da classe social, raça, idade e escolaridade, há um agravamento dos casos que acontecem com as mulheres de classes mais pobres, às mulheres negras, de baixa escolaridade e às chefes de família por essas mulheres já viverem em um contexto de exclusão social contribuindo para seu maior grau de vulnerabilidade (FARAH, 2004).

Dessa forma, neste trabalho é importante analisar os resultados sempre com olhar para a focalização dentro do recorte de gênero considerando os aspectos apresentados e o seu agravamento dentro deles mesmos.

### **2.3 Redes de Políticas Públicas e a Rede de Atendimento à Mulher**

Considerando a complexidade do problema público analisado neste trabalho, as instituições que atualmente são competentes para tratar do assunto preveem seu trabalho de forma articulada e complementar para garantir que todas as faces do problema sejam contempladas. A discussão a respeito de redes de políticas públicas traz consigo automaticamente os conceitos de eficiência, eficácia e efetividade das ações governamentais por se tratar de uma maneira descentralizada de coordenar as políticas públicas, em razão da limitação de atuação do Estado ou de apenas um único ator como centralizador dos recursos e das intervenções.

Primeiramente, para os autores Kenis e Schneider (1991, p. 41), redes de políticas públicas são:

novas formas de governança política que reflete uma relação modificada entre Estado e sociedade, [...] são mecanismos de mobilização de recursos políticos em situações em que a capacidade de tomada de decisão, de formulação e implementação de programas é amplamente distribuída ou dispersa entre atores públicos e privados (apud SCHNEIDER, 2005, p. 40).

Já Klijn et al. (1995, apud FLEURY, 2005) definem as redes de políticas públicas como sendo "padrões mais ou menos estáveis de relações sociais entre atores mutuamente dependentes que se formam ao redor de problemas políticos ou grupos de recursos e cuja formação, manutenção e câmbio é obra de uma série de jogos" (p. 80). A partir dessas duas definições é possível perceber que há muitas relações envolvidas numa gestão em rede, já que se encontram nela interesses individuais, coletivos e institucionais na resolução de um mesmo problema. Um dos desafios é fazer com que as diferentes ações caminhem para o mesmo resultado, distribuindo os recursos e os poderes de decisão de uma maneira eficaz.

Ainda, como tipificado por Schneider (2005) as relações de rede se constituem entre dois extremos de contexto. O primeiro extremo diz respeito às "relações de coordenação e condução" que são determinadas por um único ator e as relações se caracterizam por serem de uma autoridade, ou seja, relações hierárquicas. No outro extremo está as relações de "status social", que se caracterizam por serem relações espontâneas, não planejadas e inconsistentes. No meio desses dois extremos está as relações de rede que se caracterizam

pela transparência dos atores envolvidos e seus respectivos interesses, sua ação conjunta e ainda, uma possível cooperação de longo prazo (SCHNEIDER, 2005, p. 40-41).

De acordo com Börzel (1977, apud FLEURY, 2005, p. 78) as redes podem ser descritas ou categorizadas de acordo com certos atributos como nível de institucionalização, número de participantes, a configuração das políticas, o tipo de atores sociais envolvidos, a sua função e o equilíbrio de poder, esses critérios delimitam a lógica de interação entre seus membros. Da mesma forma, para Mandell (1990, apud FLEURY, 2005, p. 81) podemos analisar as redes a partir de características como compatibilidade dos membros, ambiente de mobilização dos recursos e ambiente social e político.

Já para Loiola e Moura (1996, apud FLEURY, 2005, p. 81) a complexidade do fenômeno das redes de políticas pode ser analisada a partir das suas dicotomias: "[...] organizações/indivíduos; transitoriedade/permanência; cooperação/competição; solidariedade/conflito; igualdade/diversidade; racionalidade instrumental/racionalidade comunicativa; construção/desconstrução".

A partir dessas definições e das possíveis categorias nas quais as redes de políticas públicas podem se encaixar, Fleury (2005) aponta algumas vantagens da gestão em rede como: maior mobilização de recursos, a diversidade, a capilaridade, uma gestão mais democrática, a presença pública sem criar uma estrutura burocrática, maior flexibilidade, uma gestão adaptativa, estruturas horizontalizadas, autonomia, negociação, consensos, metas compartilhadas e maior sustentabilidade. Ao mesmo tempo, aponta também em seu artigo algumas desvantagens ou limitações como: novos desafios para *accountability*, objeções no processo de geração de consenso e negociação, definição e cumprimento de metas compartilhadas, o afastamento dos participantes do objetivo inicial, a marginalização de grupos e as dificuldades de controle e coordenação.

No contexto de violência contra a mulher no Brasil, tem-se definidas duas redes conforme previsão da SPM (2011), a de Enfrentamento à Violência contra a Mulher e a Rede de Atendimento às Mulheres em situação de violência. De maneira mais ampla, a Rede de Enfrentamento se constitui de uma atuação articulada entre as instituições e serviços do Estado, visando o desenvolvimento de estratégias de prevenção da violência, de empoderamento das mulheres, de responsabilização dos homens autores de violência e de garantia de assistência qualificada. Já no que tange a Rede de Atendimento, a SPM (2011) a definiu como um “[...] conjunto de ações e serviços de diferentes setores (em especial, da assistência social, da justiça, da segurança pública e da saúde), que visam à ampliação e à

melhoria da qualidade do atendimento; à identificação e ao encaminhamento adequado das mulheres em situação de violência" (p. 14).

Nessa conjuntura, como apontado por Martins et al. (2015, p. 33) a atuação em rede no enfrentamento à violência contra as mulheres consiste em uma das maneiras de gerir que obtém resultados mais eficazes já que permite "respeitar e valorizar a autonomia dos entes subnacionais e, ao mesmo tempo, ampliar a interdependência entre os diversos setores" que podem atuar sob diversas linhas neste problema público.

Dessa forma, neste trabalho será analisado o combate à violência contra a mulher no Brasil a partir dessa perspectiva de redes e interpretar os resultados considerando a importância do trabalho interdependente e multidisciplinar das diversas instituições, os aspectos que caracterizam e classificam as redes de políticas públicas e também os aspectos vantajosos ou desvantajosos desse tipo de gestão.

#### **2.4 Intersetorialidade no combate à violência contra a mulher no Brasil**

A discussão a respeito de redes de políticas públicas introduz automaticamente a discussão sobre intersetorialidade no contexto do enfrentamento à violência contra a mulher no Brasil. Segundo Cruz e Daroit (2017) a articulação intersetorial consiste num "propósito e/ou estratégia que reconhece a conformação setorial temática estatal e sugere vetores interacionais entre as distintas áreas temáticas" (p. 115). Para Junqueira, Inojosa e Komatsu (1997) a intersetorialidade é a:

[...] articulação dos saberes e experiências no planejamento, realização e avaliação de ações para solvência de problemas complexos da população, intervindo em especial sobre processos de exclusão social (apud CRUZ e DAROIT, 2017, p. 117).

Essa discussão teórica critica a especialização e a setorialização das ações do Estado para solucionar um problema, já que cada vez mais os problemas da sociedade se complexificam, se tornam sobrepostos, relacionados, conectados e muitas vezes apenas um setor atuando não é suficiente para responder de maneira efetiva às demandas sociais. Além disso, como apontado por Tumelero (2018) a intersetorialidade nas políticas públicas está relacionado com a complementaridade de setores, com a prática integrada, com a articulação política na gestão pública, com a otimização de recursos e com o trabalho em redes.

No caso do enfrentamento à violência contra a mulher não é diferente, fica evidente que apenas o setor de segurança pública atuando neste problema não é suficiente para combatê-lo, visto que suas raízes estão emaranhadas em fatores inatingíveis por esse setor. É

necessário então, uma multiplicidade de atores em suas diferentes competências, envolvidos num mesmo tema e indiretamente convergindo para o mesmo objetivo. A intersetorialidade na política pública de enfrentamento à violência contra a mulher "garante o acesso das mulheres a uma rede integrada que dê conta da complexidade do fenômeno da violência, suas causas e consequências" (MARTINS et al., 2015, p. 34).

Buscou-se observar neste trabalho como a área de segurança, jurídica, psicológica, de assistência social, educacional, de saúde, entre outras, estão atuando neste problema social nas suas diferentes facetas. Como apontado por Silva et al. (2019) as políticas de enfrentamento à violência contra a mulher exigem uma alta coordenação principalmente com órgãos no campo do Judiciário e Ministério Público. Em especial para garantir o cumprimento das previsões da LMP, como a determinação das Medidas Protetivas de Urgência, a aplicação da Lei do Feminicídio e as prisões preventivas em geral.

No tópico "Diagnóstico da Política Pública" deste trabalho apresenta-se de maneira mais detalhada o papel de algumas das instituições que fazem parte da Rede de Atendimento à Mulher vítima de violência no DF, sendo elas: os CEAMs, os NAFAVDs, a DEAM, a Casa Abrigo, os Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, a Defensoria Pública, o Ministério Público, os CREAS, os CRAS, os PAVs, a Ouvidoria da SPM, a Central de Atendimento à Mulher - Ligue 180 e o Ligue 156 (opção 6).

Portanto, fica evidente como a utilização de mecanismos como a gestão em rede e a intersetorialidade para a resolução de um problema público complexo é mais aderente à proposta de abarcar seus diferentes aspectos, contribuindo para os requisitos de avaliação, monitoramento e evolução das políticas públicas.

### 3. Procedimentos Metodológicos

Trata-se de uma pesquisa com abordagem qualitativa que coletou os dados a partir da metodologia da Residência em Políticas Públicas buscando analisar o CEAM de Ceilândia com relação a sua atuação e sua articulação com outras instituições da região que também atendem mulheres vítimas de violência no DF.

Para isso, foram realizadas visitas a instituição e a confecção de diários de campo entre os meses de setembro e outubro de 2019. O objetivo da imersão foi principalmente analisar mais de perto a ação dos atores que estão envolvidos no contexto, em especial das funcionárias do CEAM com relação a atuação e articulação do Centro e a percepção delas sobre a intersectorialidade da política pública.

A Residência em Políticas Públicas consiste em um

[...] exercício de análise de uma política pública, a partir do seu contexto prático-organizacional em organizações públicas e privadas sem fins lucrativos que atuam na formulação, implementação, avaliação e controle social de políticas públicas (SILVA et al., 2015, p. 591).

Essa abordagem permite que o objetivo do curso de graduação em Gestão de Políticas Públicas seja atingido de maneira mais efetiva já que possibilita "formar profissionais com competência para compreender e realizar a gestão de políticas públicas em seu sentido amplo - formulação, implementação e avaliação -, bem como refletir sobre a relação Estado, governo e sociedade" (SILVA et al., 2015, p. 599).

Para tanto, estive no papel de pesquisadora etnógrafa usando a técnica de observação participante nas minhas visitas à instituição. Ao todo, foram realizadas 6 visitas ao CEAM de Ceilândia com duração média de 2h ao longo dos meses de setembro e outubro. A referida observação participante consiste em uma técnica que:

[...] se realiza através do contato direto do pesquisador com o fenômeno observado para obter informações sobre a realidade dos atores sociais em seus próprios contextos. [...] A importância dessa técnica reside no fato de podermos captar uma variedade de situações ou fenômenos que não são obtidos por meio de perguntas, uma vez que, observados diretamente na própria realidade, transmitem o que há de mais considerável e evasivo na vida real (MINAYO, 2002, p. 60).

Através dessa técnica foi possível observar e registrar o funcionamento do CEAM de modo geral, o ambiente, a estrutura, os comportamentos dos funcionários, sua rotina de trabalho e as atividades realizadas. O registro dessas observações foi feito em diários de

campo, de forma descritiva e analítico-reflexiva, durante e após as visitas e, que serviram de subsídio para compor a análise desta pesquisa.

Minha recepção e acolhimento causou estranheza perceptível aos funcionários já que nunca haviam recebido alguém no papel de pesquisador na instituição. Além disso, foi possível notar um pouco de receio que possivelmente se deu por conta da natureza do serviço que é prestado e também ao assunto complexo em questão. Entretanto, a Chefe do Centro me recebeu bem, abriu canal de comunicação com os outros funcionários e possibilitou o acesso a diversas informações sobre o CEAM e sobre a Administração como um todo.

Concomitantemente, foi realizada análise documental das normas, legislações, relatórios e informações disponíveis nos sites das instituições da Rede de Atendimento. A análise documental é de extrema importância, pois como descreve Tremblay (1968, p. 284) nos dá a possibilidade de realizar “[...] um corte longitudinal que favorece a observação do processo de maturação ou de evolução de indivíduos, grupos, conceitos, conhecimentos, comportamentos, mentalidades, práticas, etc., bem como o de sua gênese até os nossos dias” (apud POUPART et al., 2008, p. 295).

Os documentos utilizados para análise documental foram:

- a Lei Maria da Penha e suas mais recentes alterações como ponto central na discussão sobre violência doméstica;
- a Norma Técnica de Uniformização - Centros de Referência de Atendimento à Mulher em Situação de Violência que embora não tenha tido nenhuma atualização desde 2006 deu diretrizes importantes para os seus funcionamentos;
- o Relatório da CPMI sobre violência doméstica do Senado Federal de 2013 com o objetivo de contextualizar a situação no Brasil e, que também permitiu analisar o contexto do DF antes da inauguração do CEAM de Ceilândia;
- o Regimento Interno da SEDESTMIDH de 2017 que é o documento vigente que dá diretrizes ao CEAM;
- o Relatório do Observatório da Mulher contra a Violência do Senado Federal de 2018;
- o Relatório da Secretaria de Segurança Pública que traz dados periodicamente atualizados sobre violência doméstica no DF; e
- o Relatório de Gestão do CEAM de 2018 que apresenta alguns dados específicos do Centro.

Foram realizadas também entrevistas através de conversas informais com as funcionárias do CEAM a fim de coletar as suas percepções sobre o serviço. Essas conversas

ocorreram durante a imersão e foram coletadas informalmente com anotações nos diários de campo. A seguir está a relação das entrevistadas:

| <b>Entrevistadas (conversa informal)</b> | <b>Cargo</b>                     |
|------------------------------------------|----------------------------------|
| Entrevistada 1                           | Chefe do CEAM                    |
| Entrevistada 2                           | Técnica Administrativa           |
| Entrevistada 3                           | Especialista - Assistente Social |
| Entrevistada 4                           | Especialista - Pedagoga          |

Os dados coletados a partir dos procedimentos metodológicos são analisados no tópico seguinte e foram agrupados de acordo com os seguintes assuntos: a) Violência contra a mulher no Brasil e a Lei Maria da Penha; b) O CEAM e as outras instituições da Rede de Atendimento do DF; c) A influência política no funcionamento dos serviços especializados; e d) Gargalos e alternativas para o enfrentamento da violência contra a mulher.

## **4. Diagnóstico da Política Pública**

A Política Pública compreendida neste trabalho se refere a todas as ações de enfrentamento à violência contra a mulher no Brasil, entre elas, a aplicação da LMP e da Lei do Feminicídio, o fortalecimento de instituições especializadas no atendimento às mulheres vítimas de violência, como as DEAMs e os CEAMs, e de outras instituições que também se articulam para atender esse problema complexo. A partir da realização da Residência em Políticas Públicas no CEAM da Ceilândia e da análise documental apresenta-se neste tópico os resultados observados.

### **4.1 Violência contra a mulher no Brasil e a Lei Maria da Penha**

O contexto de desigualdade socioeconômica entre homens e mulheres atualmente tem relação direta com o que será apresentado e deve ser considerado como fator preponderante dos casos de violência contra a mulher. De acordo com o relatório do Fórum Econômico Mundial (2018), por exemplo, o Brasil levará cerca de 202 anos para eliminar as diferenças de gênero no local de trabalho, como salários, e a representação de mulheres no parlamento (SILVA et al., 2019, p. 45). Esses aspectos têm relação direta com a violência contra as mulheres ocorrida no país e é um número preocupante que se contrapõe às rápidas mudanças tecnológicas, da ciência, da política, da economia que vem acontecendo no mundo todo e que diretamente interferem no contexto social.

No Brasil, o principal instrumento legal de enfrentamento à violência contra a mulher, referência mundial, é a Lei Maria da Penha (LMP), promulgada em 2006 e considerada marco de contexto no Brasil. A lei formalizou de maneira mais objetiva a responsabilização dos autores da violência, a definição conceitual dos tipos de violência contra a mulher e deu diretrizes para a criação de uma rede de políticas públicas de enfrentamento e atendimento que devem ser geridas em âmbito federal, estadual e municipal. Ainda, prevê medidas protetivas de urgência, estabelece atribuições aos agentes públicos, cria medidas integradas de prevenção, de assistência e de repressão à violência (RELATÓRIO FINAL - COMISSÃO PARLAMENTAR MISTA DE INQUÉRITO DA VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER, 2013, p. 36).

Primeiramente, a Lei Maria da Penha define violência doméstica como:

qualquer ação ou omissão que, baseada no gênero, cause à mulher morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico, bem como dano moral ou patrimonial, que se dê no âmbito da unidade doméstica e familiar, ou em qualquer relação íntima de afeto em que o agressor conviva ou tenha

convivido com a vítima (OBSERVATÓRIO DA MULHER CONTRA A VIOLÊNCIA, 2018, P. 4).

Vivemos em um contexto alarmante de casos de violência doméstica principalmente considerando os números registrados nos últimos anos. Em 2016, como exposto anteriormente, 290.423 (duzentos e noventa mil e quatrocentos e vinte e três) novos inquéritos policiais de violência doméstica foram instaurados no Brasil e desses, 8.300 (oito mil e trezentos) apenas no Distrito Federal (OBSERVATÓRIO DA MULHER CONTRA A VIOLÊNCIA, 2018). São números altos e que colocam o Brasil entre os 5 (cinco) países mais violentos para as mulheres no mundo.

Pretendendo a prevenção dos casos, a LMP prevê as Medidas Protetivas de Urgência que funcionam como forma de precaução ao agravamento da violência e consistem em uma série de medidas para manter afastado o agressor do ambiente familiar e da mulher. A partir do encaminhamento do pedido que pode ser realizado tanto pelo Ministério Público como a pedido da ofendida, o juiz tem o prazo de até 48h para expedi-la. Um dos aspectos mais importantes nesse momento é a avaliação da percepção da mulher sobre risco ao qual ela está submetida para que se conceda as medidas protetivas de urgência, o encaminhamento para serviços especializados e/ou os pedidos de prisão preventiva (Relatório Final - Comissão Parlamentar Mista de Inquérito da Violência Contra a Mulher, 2013, p. 25).

Em recentes alterações no ano de 2018 e 2019, a LMP passou a complementar algumas medidas visando a prevenção do agravamento da violência e a qualificação de outras ações. Entre elas:

- para o caso de descumprimento das Medidas Protetivas de Urgência, a Lei agora prevê a pena de detenção, de 3 (três) meses a 2 (dois) anos ao agente agressor (Lei nº 13.641/2018);
- a violação da intimidade da mulher passou a ser reconhecida como violência doméstica e familiar, além de criminalizar o registro não autorizado de conteúdo com cena de nudez ou ato sexual (Lei nº 13.772/2018);
- a fim de aprimorar o registro das informações e unificar os dados entre os órgãos de segurança pública, de assistência social, do Ministério Público e da Defensoria Pública, foi determinado também que fossem registradas as Medidas Protetivas de Urgência em banco de dados mantido e regulamentado pelo Conselho Nacional de Justiça (Lei nº 13.827/2019); e

- na expedição da Medida Protetiva de Urgência, o juiz poderá determinar a apreensão imediata de arma de fogo sob a posse do agressor (Lei nº 13.880/2019).

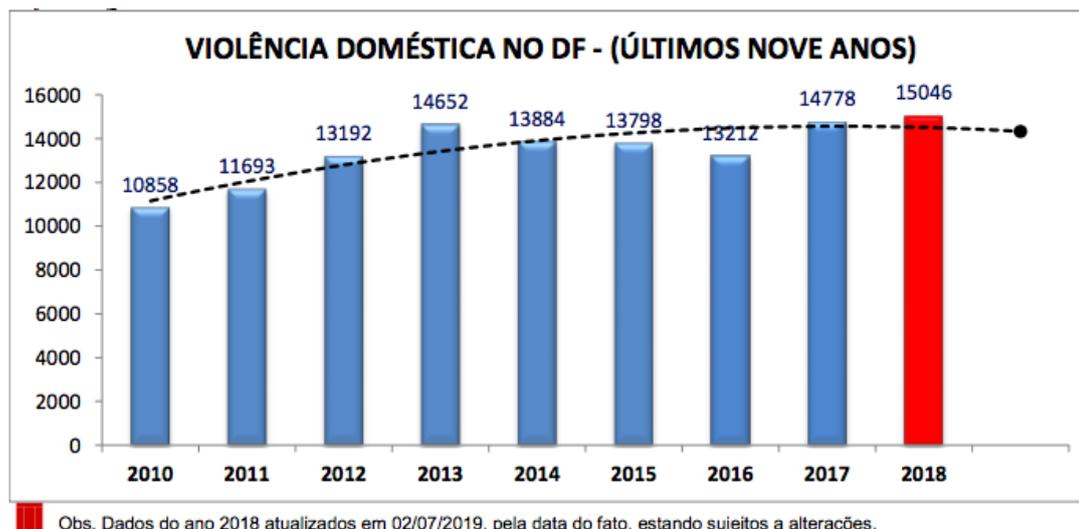
Antes da promulgação da LMP, o Brasil passou por diversas alterações nas legislações ao longo da sua história com o intuito de dirimir as desigualdades e o enquadramento dos casos de violência cometida contra a mulher. Entretanto, sempre havia uma abertura na lei ou na sua interpretação que implicava na impunidade ou na reincidência dos casos de violência. A partir dos anos 1960, com a intensificação dos movimentos feministas que reivindicavam principalmente por igualdade de gênero e direito ao voto, é que essas pautas começaram a ser inseridas e tiveram influência no início da desconstrução do pensamento patriarcal, ao menos no âmbito legislativo.

Em 2015, tem-se uma nova evolução na legislação a partir do entendimento dos homicídios motivados exclusivamente por razão do sexo feminino que se tornou circunstância qualificadora do crime de homicídio, a partir da Lei nº 13.104/2015, a Lei do Femicídio.

Dentro desse contexto, é consenso o entendimento de que as mulheres nessa situação estão inseridas no denominado "Ciclo da violência" identificado pela psicóloga Lenore Walker, que consiste em um ciclo de agressões no contexto conjugal que ocorrem de maneira repetida. A primeira fase "Aumento da Tensão" consiste num comportamento agressivo por parte do homem por motivos insignificantes, a mulher fica aflita na situação e se sente culpada. A segunda fase "Ato de Violência" consiste na materialização da tensão acumulada na fase 1 se desdobrando em violência verbal, física, psicológica, moral ou patrimonial. E a terceira fase "Arrependimento e Comportamento Carinhoso" também conhecida como "lua de mel" consiste no arrependimento do agressor que tenta a reconciliação, a vítima se sente pressionada e responsável a manter o relacionamento perante a sociedade (SITE DO INSTITUTO MARIA DA PENHA - CICLO DA VIOLÊNCIA).

Diante disso, o gráfico abaixo apresenta a oscilação de registros de casos de violência doméstica no DF e demonstra o crescimento significativo dos casos ao longo dos anos de 2010 a 2018, especialmente o número registrado no ano passado. Esses dados admitem a interpretação de que o Estado deve se posicionar para enfrentar a violência de maneira mais efetiva.

**Gráfico 1 - Quantitativo de crimes de violência doméstica nos últimos nove anos (2019)**



Fonte: Relatório de crimes cometidos contra mulheres - Lei Maria da Penha (2019).

Apesar de considerar esses números, é importante ressaltar que a situação é muito mais grave do que aparece nos registros, já que há um contexto de subnotificação dos casos no Brasil. Segundo o Relatório da CPMIVCM (2013), apenas um terço das mulheres reporta a violência sofrida às autoridades públicas. E, não obstante, a chegada ao momento da denúncia carrega em si anos de violência sofrida e/ou ao momento do ciclo de violência que se inicia a ameaça à integridade física da mulher.

Ademais, o número de conversão dos registros de ocorrência em execuções de sentenças no âmbito do poder policial e judiciário é muito baixo, considerando todo o fluxo e as externalidades que podem atingir o andamento do processo, como a retirada da queixa por parte das mulheres, a omissão por parte do corpo policial em registrar os casos ou não dar a devida assistência e, ainda, a divergência de interpretações no julgamento das sentenças nos Juizados de Violência Doméstica e Familiar nos diferentes estados do país.

Por fim, quanto ao orçamento disponibilizado para as políticas voltadas às mulheres, especialmente o previsto na LOA através do Programa 2016 - Políticas para as Mulheres: Promoção da Igualdade e Enfrentamento à Violência, foi possível notar um crescimento ascendente dos valores autorizados (aqueles que constam na previsão de gastos para o ano) no período de 2012 a 2015. Entretanto, a partir do ano de 2016, muito por causa da instabilidade política vivida pelo Brasil e pela não priorização de áreas como a assistência social num contexto de crise, os valores autorizados foram decaindo desde então, chegando no menor valor autorizado em 2018, sendo de R\$ 47 milhões previstos para o ano como apontado na Tabela 1.

**Tabela 1 - Evolução Anual das Despesas do Programa 2016 - Políticas para as Mulheres:  
Promoção da Igualdade e Enfrentamento à Violência**

| <b>Ano</b>   | <b>Autorizado</b>         | <b>Empenhado</b>          | <b>Pago</b>               |
|--------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|
| 2016         | R\$ 116.480.225,00        | R\$ 69.833.188,00         | R\$ 40.320.609,00         |
| 2017         | R\$ 93.714.109,00         | R\$ 51.714.548,00         | R\$ 34.749.951,00         |
| 2018         | R\$ 47.874.605,00         | R\$ 44.509.007,00         | R\$ 24.574.997,00         |
| 2019         | R\$ 51.199.811,00         | R\$ 27.787.632,00         | R\$ 20.115.531,00         |
| <b>Total</b> | <b>R\$ 309.268.750,00</b> | <b>R\$ 193.844.375,00</b> | <b>R\$ 119.761.088,00</b> |

Fonte: Siga Brasil (2019).

Quanto a situação orçamentária específica do CEAM, foi informado que não há orçamento e nem previsão de liberação. Após a transição de governo, houve uma "promessa" da Secretaria Estado da Mulher do Distrito Federal (SMDF) de que seria liberado orçamento em maio, depois novamente em setembro e até então nenhuma liberação orçamentária ocorreu. Os contratos próximos aos vencimentos da instituição como os de limpeza e segurança passaram por um aditivo.

A respeito dos objetivos, metas e iniciativas do Programa no PPA 2016-2019 estão relacionados à promoção da autonomia das mulheres, ao fortalecimento da participação feminina nas diferentes áreas, à promoção da transversalidade das políticas para as mulheres e igualdade de gênero, além da ampliação da política nacional de enfrentamento a todas as formas de violência contra as mulheres principalmente no que tange à ampliação dos serviços especializados e ao fortalecimento das leis como a LMP e a Lei do Feminicídio. Abaixo, será mostrada a lista dos indicadores do PPA vigente previstos para o referido Programa que atingem diretamente a igualdade de gênero e o enfrentamento à violência:

- Índice de organizações públicas e privadas certificadas com o Selo Pró-Equidade de Gênero e Raça;
- Índice de planos estaduais e do Distrito Federal de políticas para as mulheres;
- Índice de planos municipais de políticas para as mulheres;
- Índice federal de cobertura de mecanismos de gênero;
- Índice geral de cobertura de organismos executivos de políticas para as mulheres nos estados e no Distrito Federal;
- Índice geral de cobertura de organismos executivos de políticas para as mulheres nos municípios;

- Municípios com serviço especializado de atendimento às mulheres em situação de violência;
- Número de mulheres capacitadas para inserção no mercado de trabalho visando à autonomia econômica pela SPM;
- Número de processos internacionais relacionados à violência contra mulheres brasileiras;
- Número de serviços especializados de atendimento às mulheres em situação de violência;
- Percentual da população de 0 a 3 anos que frequenta a escola/creche;
- Percentual do Rendimento Médio Mensal Real do Trabalho das Mulheres de 16 anos ou mais de idade ocupadas em relação aos homens;
- Proporção de atendimento do Ligue 180 relacionados à violência contra a mulher;
- Razão entre a taxa de atividade de homens e mulheres de 16 anos ou mais de idade;
- Taxa de analfabetismo entre mulheres de 15 anos ou mais de idade;
- Taxa de formalização do trabalho doméstico; e
- Taxa de incidência de HIV em mulheres.

## **4.2 O CEAM e as outras instituições da Rede de Atendimento do DF**

### **4.2.1 Estrutura e Gestão do CEAM**

Conforme observado e descrito nos documentos, o CEAM, inaugurado em 2014, é um espaço de atendimento psicossocial, orientação e encaminhamento jurídico a mulheres em situação de violência de gênero. Além dos atendimentos individuais, são realizados atendimentos em grupo, palestras, oficinas, atividades externas em parceria com outras instituições, orientações gerais sobre os direitos das mulheres e a respeito da rede de atendimento à disposição, realizando encaminhamentos quando necessário. Seu trabalho busca promover e assegurar o fortalecimento da autoestima e autonomia, o resgate da cidadania e a prevenção, interrupção e superação das situações de violação dos direitos (SITE DA SECRETARIA DE ESTADO DA MULHER).

Para a elaboração deste trabalho, como dito anteriormente, foi realizada observação participante durante visitas no CEAM de Ceilândia ao longo dos meses de setembro e outubro. A instituição está sob a gestão da Secretaria de Estado da Mulher do Distrito Federal (SMDF), estabelecida pelo Decreto nº 39.610/2019. Essa Secretaria recebe apoio operacional, administrativo, orçamentário e financeiro da atual Secretaria de Estado de

Desenvolvimento Social (SEDES), que é resultado do desmembramento da antiga Secretaria de Estado do Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos (SEDESTMIDH) que ocorreu em 2018/2019.

O CEAM de Ceilândia se localiza no centro da região administrativa ao lado da 15ª Delegacia de Polícia do DF. Anteriormente à inauguração do Centro, o mesmo espaço era utilizado para o funcionamento da Delegacia da Criança e Adolescente, entretanto o espaço foi cedido pela Polícia Civil sem custos para o funcionamento do Centro de Referência. O espaço passou por recente reforma e se encontra em boas condições de uso, com boa estrutura, iluminação e móveis em funcionamento.

A estrutura do CEAM é composta pelos seguintes espaços (além dos banheiros femininos e masculinos):

- 1 hall de entrada;
- 1 sala para a Chefe do Centro;
- 1 sala para os Técnicos Administrativos;
- 1 sala para o Agente Social;
- 1 sala para os Especialistas;
- 3 salas de atendimento;
- 1 sala extra de atendimento;
- 1 brinquedoteca;
- 1 copa;
- 1 sala de atividades coletivas;
- 1 depósito; e
- 1 garagem para os funcionários.

Trabalham no CEAM 9 (nove) servidores (além dos funcionários de vigilância, limpeza e copeira que são contratados de empresa terceirizada). Todos eles são servidores cedidos de outros órgãos como da Secretaria de Saúde, Secretaria de Justiça, Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão, entre outros. São eles:

- 1 Chefe do Centro
- 4 Especialistas - sendo 2 assistentes sociais, 1 psicóloga e 1 pedagoga
- 3 Técnicos Administrativos
- 1 Agente Social

No momento, o CEAM se encontra sem um especialista da área jurídica. Dessa forma,

os atendimentos das vítimas que necessitavam de orientação sobre os seus direitos ou sobre alternativas judiciais ficam defasados e limitados às orientações que as outras especialistas podem fazer. Fica a cargo da SMDF realizar pedido para que um servidor com especialidade jurídica seja cedido para a instituição, mas no momento não há previsão para que isso aconteça. Ainda, a brinquedoteca do espaço não está recebendo crianças quando as mulheres estão sendo atendidas, pois não há um agente social (recreadora) na instituição que possa fazer o acompanhamento das crianças para que elas não fiquem sozinhas no espaço.

Na região administrativa, o CEAM compõe um dos serviços especializados de atendimento às mulheres em caso de violência. Existem ainda na região uma unidade do Núcleo de Atendimento à Família e a Autores de Violência Doméstica (NAFAVD) e o Programa de Atenção à Violência (PAV - Flor de Lótus) - voltado para a área de saúde. Se encontram na cidade também, quatro delegacias de polícia comuns, uma Defensoria Pública, dois Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, três CRAS e um CREAS, que também são equipamentos públicos que podem realizar o atendimento e fazer o direcionamento para um dos serviços especializados (TJDFT, 2018).

No que concerne à movimentação de atendimento no Centro, foi possível perceber que se trata de um ambiente tranquilo, com pouca movimentação diariamente, o que possibilitou conversas mais diretas com as servidoras do CEAM. O horário de funcionamento do CEAM é de 8h da manhã às 18h da noite, de segunda à sexta-feira. Entretanto, apesar da pouca movimentação observada, a instituição possui um número considerável de atendimentos mensais. Segundo os registros do Relatório de Gestão do CEAM (2018), foi possível calcular que entre janeiro e setembro de 2018, foram agendados em média 49 acolhimentos e 87 atendimentos individuais por mês.

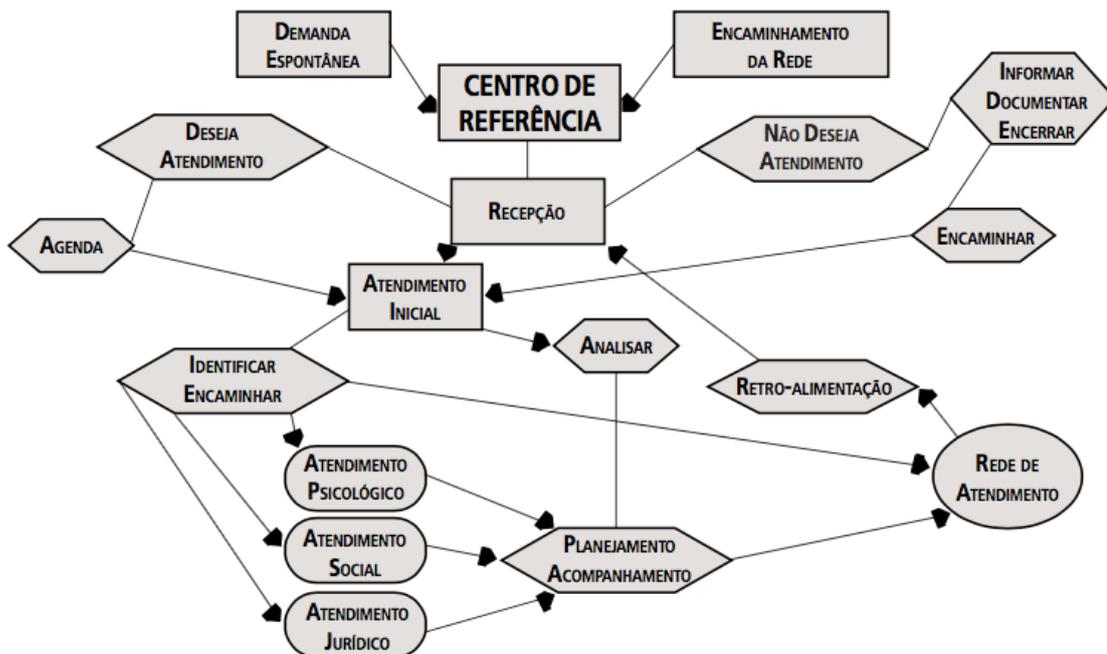
A respeito da regulação do CEAM, ao longo desta pesquisa foi encontrada na internet a Norma Técnica de Uniformização dos Centros de Referência, publicada em 2006 (mesmo ano de promulgação da LMP) que apresenta um padrão de funcionamento técnico, político e administrativo para esse tipo de instituição. Não foi encontrado documento com atualização nos últimos anos, mas, mesmo assim, a Norma apresenta um texto claro, objetivo e que não parece defasado até os dias atuais. Segundo conversa informal com a chefe do CEAM, o Centro não utiliza o referido documento como referência em seu funcionamento, apenas as competências previstas no Regimento Interno da SEDESTMIDH (2017). Contudo, foi possível observar que o CEAM de maneira subjetiva segue as diretrizes, os princípios e o fluxo de atendimento estabelecidos na Norma Técnica.

No que concerne às diretrizes gerais, a Norma diz que essas entidades devem funcionar sob uma abordagem multidisciplinar; prezando pela segurança da mulher e dos profissionais; e, identificando os tipos de violência de cada caso para particularizar o atendimento. Ainda devem atuar em rede, focar nos recursos humanos e na gestão dos equipamentos (SECRETARIA DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES, 2006, p. 18-21).

Devem também seguir os seguintes princípios de intervenção: a) atender as necessidades da mulher em situação de violência; b) defender os direitos das mulheres e atuar na responsabilização do agressor e dos serviços; c) reconhecer a diversidade das mulheres; d) diagnosticar o contexto onde o episódio de violência se insere; e) evitar ações de intervenção que possam causar maior risco à mulher em situação de violência; f) articular com demais profissionais dos serviços da Rede e; g) fazer uma gestão democrática, envolvendo mulheres no monitoramento das ações (SECRETARIA DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES, 2006, p. 16-17).

O documento também apresenta um fluxograma de como deve ocorrer os atendimentos nos Centros, apresentado abaixo na Figura 1, a partir da chegada espontânea da mulher ou do encaminhamento da rede. O fluxograma apresentando coincide com o que foi observado no CEAM. É importante lembrar que os atendimentos são realizados sob agendamento e que não necessariamente todas as mulheres estiveram alguma vez presentes no CEAM. Muitas vezes, os casos chegam encaminhados de outras instituições e apenas em seguida é realizado contato por telefone para averiguar se a mulher deseja atendimento ou não.

**Figura 1 - Fluxograma de Atendimento dos Centros de Referência**



Fonte: Norma Técnica de Uniformização - Centros de Referência de Atendimento à Mulher em Situação de Violência (2006).

No Regimento Interno da SEDESTMIDH, documento vigente que norteia o funcionamento das instituições vinculadas à SMDF atualmente, constam em seu art. 99 as competências dos CEAMs, que estão em consonância com as diretrizes da Norma apresentada anteriormente. Ainda, de acordo com a Chefe do CEAM e também publicação do site da Secretaria, um novo regimento interno está sendo elaborado pelo Conselho Distrital da Mulher após a mudança do governo. O Conselho reúne diversos representantes da sociedade civil e do GDF. A motivação apontada para nova publicação seria para adequar o documento às pautas atuais das mulheres e atualizar os moldes de acordo com as necessidades específicas de cada coletivo representado no Conselho (SITE DA SECRETARIA DE ESTADO DA MULHER, 2019). Entretanto, esta motivação parece ser de revisão dos documentos e normas após a transição de governo.

A seguir, seguem as competências do CEAM que constam no documento vigente:

- I - acolher e prestar acompanhamento psicossocial às mulheres em situação de violência decorrente de sua condição de mulher;
- II - promover o fortalecimento e resgate da cidadania dessas mulheres por meio de atendimento interdisciplinar e de ações de prevenção de ações de violência.
- III - promover atendimento especializado e continuado às mulheres em situação de violência de gênero;
- IV - implementar ações de prevenção à violência de gênero;

- V - articular as instituições e serviços governamentais e não governamentais que integram a Rede de Atendimento à mulher em situação de violência;
- VI - promover a divulgação da legislação relacionada à temática da violência contra a mulher, especialmente a Lei nº 11.340/2006 (Lei Maria da Penha) e a Lei nº 13.104/2015 (Lei do Feminicídio);
- VII - propiciar reflexões sobre questões de gênero e desigualdade entre homens e mulheres no âmbito do Distrito Federal;
- VIII - implementar ações que contribuam para o rompimento do ciclo de violências;
- IX - fomentar a efetivação de direitos humanos, cidadania e cultura de paz no Distrito Federal; e
- X - executar outras atividades que lhe forem atribuídas na sua área de atuação (DISTRITO FEDERAL, 2017, p. 66).

#### **4.2.2 O atendimento psicossocial e as atividades coletivas no CEAM**

Os atendimentos no Centro ocorrem de maneira individual ou coletiva sob agendamento. Segundo o Relatório de Gestão do CEAM de Ceilândia (2018), os técnicos administrativos são responsáveis por oferecer atendimento voltado para orientações sobre os direitos da mulher, sobre a metodologia de atendimento do CEAM e sobre a rede de atendimento de Ceilândia. Além disso, são responsáveis por agendar os atendimentos das vítimas que chegam à instituição ou que são encaminhadas por outros órgãos (presencialmente ou por telefone) e realizar o cadastro das mesmas. Para realizar atendimento no Centro, não há necessidade de Registrar Boletim de Ocorrência na delegacia, fator importante e que deve ser levado em consideração na divulgação desses serviços.

Após esse processo, realizado o agendamento, as vítimas passam por um primeiro atendimento individual com o especialista do CEAM que tinha disponibilidade. O atendimento individual com especialista nesse momento não obedece a um critério de escolha, já que os dados coletados no momento do cadastro não permitem fazer um diagnóstico inicial da situação a fim de fazer um direcionamento mais efetivo. As informações da etapa de cadastro são preenchidas em uma ficha pelas mulheres ao chegarem no CEAM e consistem basicamente em informações pessoais como: nome, data de nascimento, cidade, dados de contato (telefone celular, residencial e do trabalho), endereço, profissão, escolaridade, religião, raça, estado civil e dado sobre a procura, se foi espontânea ou encaminhamento e, por fim, registra-se a data de abertura do prontuário.

No atendimento individual com especialista são coletadas informações complementares sobre o caso e que permitem um atendimento mais efetivo de acordo com as especificidades. O Relatório de Gestão do CEAM (2018) aponta que neste momento é realizada escuta qualificada que frequentemente resulta em encaminhamentos, na elaboração do plano de segurança e no fortalecimento dos fatores de proteção para as mulheres em

situação de violência. Algumas das informações coletadas neste momento consistem em: tipo de encaminhamento, análise de situação socioeconômica, moradia, análise de situação de saúde, análise de situação familiar e rede social da mulher, caracterização da violência e análise de situação jurídica. Os atendimentos com as especialistas ocorrem de acordo com o caso e são agendados, semanalmente, quinzenalmente ou mensalmente de acordo com a evolução do mesmo.

Para o controle e acompanhamento dos técnicos administrativos é preenchido um documento de evolução que constam a data do cadastro e a data de agendamento dos atendimentos. Ainda, existe um formulário de controle do comparecimento das mulheres vítimas aos atendimentos ou as atividades, com data, hora, observações e assinatura para que se comprove presença.

Para acompanhamento da evolução dos casos pelos especialistas é preenchido documento relatando a evolução psicossocial do caso. Todos esses registros e controles compõem o dossiê de cada uma das vítimas que passam pelo CEAM.

Conforme observado, na sala dos técnicos administrativos constam alguns dos processos físicos para rápido acesso, que são separados por: 1) atendimentos do dia; 2) encaminhamentos advindos de outras instituições; 3) os agendamentos previstos para os próximos dias e; 4) os encaminhamentos do CEAM para outras instituições ou encerramento do processo.

Todos os documentos citados são preenchidos em papel, manualmente e guardados em armários ou pilhas. É um fator que chama muita atenção atualmente, já que o mundo vive uma era de digitalização dos processos e diminuição do uso de papel. Além de ser um fator que pode dificultar a celeridade do processo e a transparência das informações, além de tornar as informações pouco transparentes. Por outro lado, o contato físico com o dossiê de cada uma das mulheres, constando sua evolução pode aproximar de uma maneira mais sensível o contato das mulheres e das especialistas.

Ainda, a instituição está em fase de adaptação ao Sistema Eletrônico de Informações (SEI), adotado pelo governo federal em 2016. A maioria dos processos, principalmente os encaminhamentos já consta no sistema, embora ainda haja processos físicos e a resistência de alguns servidores em migrar totalmente para os processos digitalizados.

Com relação aos desligamentos das vítimas do atendimento no CEAM, uma das técnicas administrativas informa que pode ser finalizado o atendimento no momento em que a vítima se encontra fora de situação de violência ou, mesmo que a violência não cesse,

quando elas entendem o processo de violência no qual estão inseridas e, de forma espontânea desejam se afastar do atendimento.

Além dos atendimentos individuais citados, o CEAM oferece atividades coletivas para as mulheres em atendimento. Essas atividades funcionam geralmente a cada quinze dias às quartas-feiras pela tarde. As atividades coletivas seguem uma metodologia elaborada por uma das especialistas do CEAM, conforme informado pela Chefe do CEAM. Essa metodologia mudou o formato anterior no que diz respeito ao estabelecimento de grupos abertos que podem receber novas mulheres ao longo do processo e não como era realizado anteriormente que só podiam participar do grupo as mulheres que haviam entrado desde o começo. No total são realizados 10 encontros conduzidos por uma especialista em que o foco das atividades é o autocuidado, autoconhecimento, empoderamento e o fortalecimento das mulheres.

Durante a imersão na pesquisa, foi possível acompanhar uma das atividades coletivas em que estavam presentes quatro mulheres em atendimento no CEAM, com idades variadas entre 18 a 45 anos. Neste dia foram conduzidas duas dinâmicas coletivas em que o objetivo final era fazer com que as mulheres refletissem e representassem de uma maneira positiva ou negativa sobre todas as fases das suas vidas: o nascimento, a infância, a adolescência, o amadurecimento e a vida adulta. Ao longo dessas atividades foi deixado claro pelas especialistas que se tratava de um momento de libertação, de abertura, de absoluto sigilo e que se tratava um círculo de confiança em que não haveriam julgamentos. A maioria das mulheres se sentiu aberta a compartilhar suas histórias, seus momentos de alegria e de tristeza, sempre relatados com muita emoção, outras preferiram não compartilhar. Ainda, foi possível notar que nenhuma das mulheres presentes falaram sobre o(s) momento(s) de violência que sofreram, se atentando para outros momentos de suas vidas que impactaram positivamente ou negativamente sua felicidade e autoestima.

Quanto ao registro dos números de acolhimentos, atendimentos ou desligamentos (para criação de inteligência ou relatórios da instituição), os técnicos administrativos do CEAM são responsáveis por realizá-lo mensalmente para controle interno e eventualmente para controle da SMDF. Primeiramente, é realizado levantamento de todos os cadastros que foram abertos, todos os casos que foram atendidos e suas respectivas faltas no mês. Para isso, são consultados os processos físicos que estão com as especialistas e os processos do SEI que foram registrados ou encaminhados datados do referido mês. Além disso, é registrado a data de todas as atividades complementares e coletivas que foram realizadas e qual dos funcionários do CEAM que realizou ou que esteve presente, anotando em uma folha de papel.

Em seguida, são registrados em uma planilha os números dos: acolhimentos/orientações, atendimentos iniciais, atendimentos individuais (acompanhamento), atividades complementares, total de mulheres em acompanhamento e total de desligamentos. Os atendimentos individuais com os especialistas são registrados de acordo com a especialidade (psicologia, pedagogia, assistência social ou jurídica). Essa planilha constitui o que eles denominam como "sinopse" do mês.

Como informado por uma das técnicas administrativas, não é realizado um levantamento de quantos acolhimentos/atendimentos ocorreram ao longo do ano, qual a média de entradas e desligamentos do Centro, quais comportamentos ou evolução das vítimas foram identificados com maior frequência. Caso houvesse registro desses dados poderiam ser gerados relatórios de inteligência sobre o Centro, sobre os casos locais, sobre violência doméstica e que poderiam subsidiar a tomada de decisão dos servidores, da SMDF ou até a adoção de novas estratégias para o DF.

#### **4.2.3 A intersetorialidade no atendimento dos casos de violência contra a mulher**

A partir da criação da Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres, em 2003, as políticas públicas de enfrentamento à violência passaram a incluir ações de prevenção, de garantia de direitos e também de responsabilização dos autores de violência (SPM, 2011). Até então a atuação governamental nesses casos se resumia aos atendimentos nas DEAMs e no encaminhamento às casas abrigo.

No que se refere às ações de prevenção e de garantia de direitos, cabe mais especificamente às instituições que promovem serviço especializado e multidisciplinar, visto que, como citado anteriormente, se trata de um problema com causas e consequências diversas. Essas instituições têm feito o trabalho de encaminhar às mulheres ao atendimento jurídico, policial, habitacional e de assistência social, ou realizado esses trabalhos diretamente através dos seus canais de entrada.

A SMDF tem por diretrizes: atuar de forma transversal, visando reduzir gastos e otimizar os resultados; atuar em rede, articulando organizações públicas e privadas na promoção das mulheres; atuar de forma descentralizada, fortalecendo a atuação da Secretaria nas Regiões Administrativas; promover articulação com os organismos internacionais; e contribuir para o alcance do Objetivo 5º da Agenda 2030 da ONU que consiste em "alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas". Ainda, a Secretaria deve atuar sob dois eixos: 1) o enfrentamento a violência e 2) a promoção da mulher. Para isso, o órgão possui como equipamentos em sua estrutura a Casa da Mulher Brasileira, 3 Centros

Especializados de Atendimento às Mulheres (CEAM), 9 Núcleos de Atendimento à Família e aos Autores de Violência Doméstica (NAFAVD) e a Casa Abrigo (SECRETARIA DE ESTADO DO TRABALHO, DESENVOLVIMENTO SOCIAL, MULHERES, IGUALDADE RACIAL E DIREITOS HUMANOS, 2018).

Além dessas instituições que estão sob a gestão da SMDF, fazem parte da Rede de Atendimento às mulheres vítimas de violência do DF, a DEAM e as delegacias comuns, o Ministério Público, as Defensorias Públicas, os Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, os CREAS, os CRAS, o PAV Flor de Lótus, a Ouvidoria da Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres, a Central de Atendimento à Mulher - Ligue 180 e o Ligue 156 (opção 6). A coexistência desses serviços caracteriza a intersetorialidade no atendimento a esse problema público complexo e garante o acesso das mulheres a uma rede integrada que consegue atendê-las de maneira mais efetiva (MARTINS, 2015). Cada um dos serviços/órgãos citados está especificado no Quadro 1 em unidades e competências considerando o território do DF.

**Quadro 1 - Equipamentos públicos de enfrentamento à violência contra as mulheres no DF**

| <b>Equipamento</b> | <b>Unidades no DF</b> | <b>Competências</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|--------------------|-----------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| CEAM               | 3                     | Ações de prevenção, articulação da rede e atendimento multidisciplinar (psicológico, social, jurídico) a fim de promover a ruptura da situação de violência e a construção da cidadania de mulheres em situação de vulnerabilidade social, em função da violência de gênero.                                                                                          |
| NAFAVDs            | 9                     | Acompanhamento psicossocial coletivo com homens e mulheres envolvidos(as) em situações de violência doméstica familiar contra mulheres, tipificadas pela LMP. Desenvolvem intervenções multidisciplinares, a partir de perspectivas de gênero e direitos humanos. O serviço é realizado nas unidades do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT). |
| Casa Abrigo        | 1                     | Garantia de defesa e proteção de mulheres vítimas de violência doméstica e sexual em situação de extremo risco de morte. O abrigo é de caráter sigiloso, temporário, acolhe mulheres e seus dependentes (meninas de qualquer idade e meninos até 12 anos). Oferece atendimento psicológico, jurídico, pedagógico e de assistência social.                             |
| DEAM               | 1                     | Unidades especializadas da Polícia Civil para atendimento às mulheres em situação de violência. As atividades têm caráter preventivo e repressivo, devendo realizar ações de prevenção, apuração, investigação e enquadramento legal. Após a LMP                                                                                                                      |

|                                                                           |     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|---------------------------------------------------------------------------|-----|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                           |     | passaram a desempenhar novas funções que incluem, por exemplo, a expedição de medidas protetivas de urgência ao juiz no prazo máximo de 48 horas.                                                                                                                                                                                                          |
| Defensorias Públicas (Núcleo de Assistência Jurídica de Defesa da Mulher) | 1   | Assistência jurídica, orientação e encaminhamento das mulheres em situação de violência. É órgão do Estado, responsável pela defesa das cidadãs que não possuem condições econômicas de ter advogado contratado por seus próprios meios.                                                                                                                   |
| Juizados de VDF*                                                          | 24  | Órgãos de competência cível e criminal para o processo, julgamento e a execução das causas decorrentes da prática de violência doméstica e familiar contra a mulher. Poderão contar com uma equipe de atendimento multidisciplinar a ser integrada por profissionais especializados nas áreas psicossocial, jurídica e da saúde.                           |
| Programa de Assistência à Violência – PAV                                 | 19  | Atendimento às pessoas em situação de violência, numa abordagem biopsicossocial e interdisciplinar, além da articulação com a rede de atendimento. Um dos públicos alvos são mulheres vítimas de violência doméstica e vítimas de violência sexual.                                                                                                        |
| Ouvidoria da SNPM                                                         | N/A | Prestação de informação/orientação, recebimento de manifestação, reclamação, sugestão e elogio. As atividades consistem na busca de soluções junto aos demais órgãos no acompanhamento e encaminhamento das denúncias, fortalecendo o papel institucional da SNPM e estreitando diálogos com a sociedade.                                                  |
| Ligue 180 - Central de Atendimento à Mulher                               | N/A | Canal de ligação nacional e internacional que auxilia e orienta as mulheres em situação de violência. Cabe também a Central o encaminhamento da mulher para os serviços da rede de atendimento mais próximos, assim como prestar informações sobre os demais serviços disponíveis para o enfrentamento à violência.                                        |
| Ligue 156 (opção 6)                                                       | N/A | Canal de ligação do DF que auxilia e orienta as mulheres em situação de violência. Também realiza o encaminhamento de mulheres para os serviços da rede de atendimento mais próximos, assim como presta informações sobre os demais serviços disponíveis para o enfrentamento à violência.                                                                 |
| Ministério Público                                                        | 13  | Fiscalização da aplicação de leis voltadas ao enfrentamento das desigualdades de gênero e da violência contra as mulheres e também fiscalização dos serviços de atendimento à mulher. Pode exigir por meio de instrumentos legais que o executivo estadual e municipal implemente políticas públicas no tocante à questão da violência contra as mulheres. |
| CREAS                                                                     | 11  | Apoio, orientação e acompanhamento a famílias com um ou mais de seus membros em situação de ameaça ou violação de direitos. Deve ser ofertado o atendimento especializado e realizados os encaminhamentos para a rede de serviços locais.                                                                                                                  |

|      |    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|------|----|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| CRAS | 27 | Organização e oferta de serviços de proteção social básica do Sistema Único de Assistência Social. Trabalho social com famílias, de caráter continuado, com a finalidade de fortalecer a função protetiva das famílias, prevenir a ruptura dos seus vínculos, promover acesso e usufruto de direitos e contribuir na melhoria de sua qualidade de vida. |
|------|----|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

\*Violência Doméstica e Familiar contra a mulher.

Fontes: Elaboração própria com base na Rede de Enfrentamento à Violência contra a Mulher (2011), Relatório Situacional das Políticas para mulheres (2018) e sites institucionais.

A Casa da Mulher Brasileira também era um dos equipamentos públicos que realizava o atendimento de mulheres vítimas de violência no DF. O serviço consiste em um dos instrumentos federais que funcionam como um dos principais articuladores já que reúne em um mesmo espaço diversos serviços e funcionam como porta de entrada para muitas mulheres vítimas de violência (SECRETARIA DE ESTADO DO TRABALHO, DESENVOLVIMENTO SOCIAL, MULHERES, IGUALDADE RACIAL E DIREITOS HUMANOS, 2018). O espaço no DF está sem funcionar há vários meses devido a "inconsistências na estrutura" declaradas pelo governo. O governo do DF promete entregar o espaço reformado em março de 2021, além disso, promete construir quatro centros de apoio com serviços multidisciplinares, um deles localizado em Ceilândia (JÚNIOR, 2019).

É importante ressaltar ainda que a cobertura dos serviços especializados ainda é muito pequena considerando a quantidade de casos de violência que ocorrem anualmente no Brasil. No caso dos Centros de Referência, por exemplo, em dados de 2013, existem 714 (setecentos e quatorze) Centros de Referência em 191 (cento e noventa e um) municípios brasileiros, essa quantidade corresponde a apenas 3,4% do total de municípios (MARTINS et al., 2015, p. 17).

Com relação aos casos de violência que chegam ao CEAM provenientes de outras instituições, foi possível ao longo da Residência ter acesso a alguns dos encaminhamentos. O Centro recebe mulheres advindas de instituições como: CREAS, CRAS, Polícia Militar, Ministério Público, Defensoria Pública e da Unidade de Pronto Atendimento (UPA) de Ceilândia. Contudo, como apontado pelo Relatório de Gestão do CEAM (2018), a maior parte dos encaminhamentos são de órgãos do sistema judiciário. Ainda, recebe mulheres das diversas regiões administrativas do DF, principalmente de Taguatinga, Vicente Pires e Recanto das Emas.

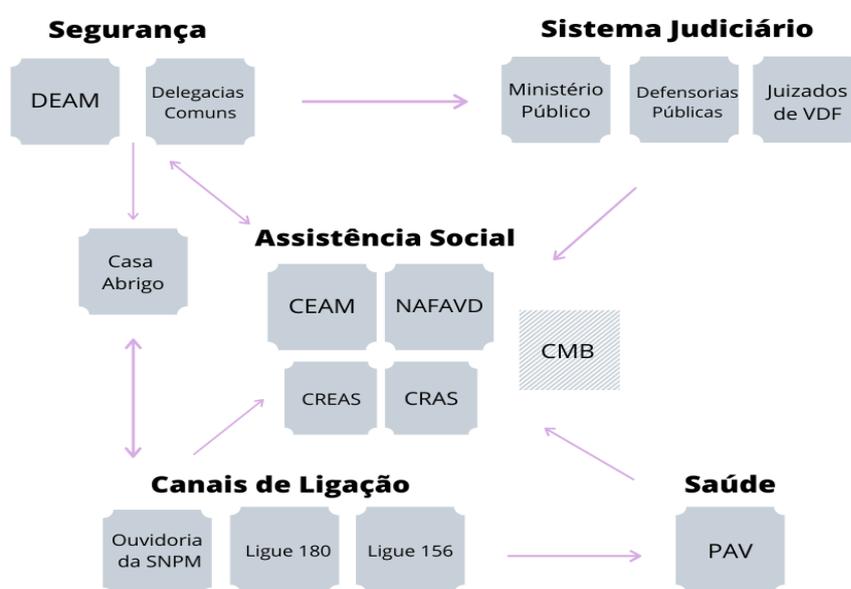
Após encaminhamento, o CEAM identifica se de fato trata-se de um caso de violência de gênero, e em caso positivo, prossegue para o atendimento especializado com assistente

social, psicóloga e/ou pedagoga. O teor dos encaminhamentos das outras instituições que chegam ao CEAM são geralmente solicitações de atendimento psicossocial com o objetivo da criação de entendimento por parte da mulher sobre a situação de violência além da promoção do seu empoderamento.

Quanto aos encaminhamentos originados no CEAM para outras instituições, podem ocorrer quando as especialistas identificam que o caso não se trata de violência de gênero. Desse ponto em diante realizam o encaminhamento dos casos para o CREAS, que tratam de situações de ameaça ou violação de direitos de outros membros da família de acordo com o exposto no Quadro 1. Casos de violência de gênero de mulheres menores de 18 anos que por ventura cheguem ao Centro são encaminhados ao Conselho Tutelar, que tem como função proteger e garantir os direitos de crianças e adolescentes. Além desses comuns encaminhamentos, é importante ressaltar que o CEAM não "encaminha" mulheres para a Delegacia com fins de registrar boletim de ocorrência, apenas orienta e deixa sob decisão da mulher em situação de violência. Quanto ao direcionamento para a Casa Abrigo, o CEAM não pode fazer o encaminhamento ou deslocamento, pode apenas solicitar à Polícia Civil, já que é necessário todo aparato de segurança para realizar o deslocamento e a busca de pertences nas casas das mulheres.

Na Figura 2, é apresentado o fluxo de atendimento e encaminhamento das mulheres por cada uma dessas instituições.

**Figura 2 - Rede de Atendimento à Mulher Vítima de Violência no DF**



Elaboração própria.

Ademais, a respeito da articulação do CEAM com outras instituições, os servidores do CEAM fazem parte da Rede Social de Ceilândia, uma organização da sociedade civil que surgiu em 2008. Como relatado pela Chefe do Centro e complementando com informações disponíveis na internet, a Rede surgiu a partir da iniciativa de servidores do TJDFT que perceberam a necessidade de uma maior articulação entre instituições e atores das comunidades. O intuito inicial era de fortalecer a região, prevenir e enfrentar a violência e a violação de direitos da população da cidade. Desde então, a Rede se reúne mensalmente e atualmente é composta em média por 60 pessoas, principalmente servidores públicos advindos das mais diversas instituições como o próprio CEAM, o CREAS, Ministério Público, o TJDFT, além de gestores de escolas públicas, representantes da justiça comunitária, professores, estudantes, entre outros.

A Rede passou a atuar em assuntos que vão além da violência, como educação, lazer e saúde, e se constitui em um mecanismo de participação, articulação e representação popular, que embora muito relevante ainda é pouco conhecido. Metade das pessoas são ativas na Rede há muito tempo e de fato se preocupam com o bem-estar da cidade. São pessoas ativas politicamente, mas que segundo a percepção da Chefe do CEAM muitas vezes não são atendidas pelo governo em suas reivindicações. São pessoas que discutem, criticam, documentam, propõem, solicitam e que persistem por mudanças e melhorias na cidade, mas que muitas vezes não são reconhecidas e sequer ouvidas pelo representante da região administrativa ou mesmo pelo governador do DF.

Em conversa com a Chefe, ficou muito clara a importância do fortalecimento e divulgação de instrumentos de participação social para assuntos frágeis como a assistência social e também para qualquer assunto relacionado ao orçamento do estado/municípios relacionando isso com o uso eficiente do dinheiro público e também das prioridades que a própria população pode apontar. O DF é muito dependente dos recursos públicos que são repassados pela União, já que a produtividade e geração de riqueza no local é muito baixa em relação a outros estados por diversas circunstâncias, dentre elas pelo espaço territorial. Por isso, fica mais evidente ainda a importância das tomadas de decisão serem conscientes e levarem em consideração de fato as reais necessidades das regiões administrativas.

Entendo que a tomada de decisão em nível estratégico distante da opinião da população seja um dos principais problemas das políticas públicas na minha opinião, pois isso gera constantemente a descontinuidade de trabalhos e a execução de políticas que garantam a reeleição de candidatos, mas não necessariamente o atendimento de uma demanda. Muitas vezes, é preferível pelos políticos em geral inaugurar um novo espaço,

como é o caso da Casa da Mulher Brasileira, a realizar a manutenção ou disponibilizar mais recursos para uma instituição já existente. Isso ocasiona a falta de manutenção, a falta de recursos, a não renovação de contratos, a ineficácia dos serviços e conseqüentemente a precariedade de algumas instituições e de alguns setores. Dessa forma, além de analisar os problemas sociais a partir da história como apontado neste trabalho, deve-se também analisar a partir do espectro político já que seu status depende da tomada de decisão de quem está no poder.

Diante disso, todas as atuações que compõem o atendimento às mulheres vítimas de violência reforçam o conceito de "fatos sociais" de Behring (2017), dado que o fenômeno da violência contra a mulher é multicausal e com raízes históricas e não depende de uma única linha de ação para ser modificado como afirma a autora.

A Rede de Atendimento composta por todas essas instituições do DF está em consonância com o que Schneider (2005) tipifica como relações de rede, já que se caracterizam pela transparência dos atores envolvidos e de seus respectivos interesses/competências, sua ação conjunta e sua cooperação de longo prazo. Ressalta-se que esse tipo de atuação pelo Estado é uma das maneiras mais eficazes, segundo Martins et al. (2015), visto que a atuação das diferentes instituições se complementam no enfrentamento à violência contra as mulheres. Essa complementaridade de ações também reforça a interdependência dessas instituições, fortalecendo-as dentro da rede.

Ademais, foi possível notar na prática algumas das vantagens apontadas por Fleury (2005) como maior mobilização de recursos, por eles estarem distribuídos em diversas instituições, a diversidade de atendimento em diferentes áreas, a capilaridade dos serviços, embora em pequena quantidade no Brasil, tem-se avançado com relação a uma década atrás, além das metas compartilhadas e maior sustentabilidade desses serviços. Ao mesmo tempo foi possível notar algumas das desvantagens apontadas pelo menos autor, como a *accountability* dessas instituições pela dificuldade de encontrar dados consolidados e atualizados e, com relação a dificuldade de controlar e coordenar todas esses atores, visto que foram verificadas grandes divergências nacionais na execução de penas dessa ordem, por exemplo.

O conceito de intersetorialidade reforça essa atuação em rede, frisando para a complementaridade dos setores como o de segurança, saúde, assistência social, judiciário, educação, entre outros. Como visto no Relatório Situacional das Políticas para Mulheres da SEDESTMIDH (2018, p. 8), elaborado pela equipe da atual Secretária, há uma previsão do termo "Transversalidade de Gênero nas Políticas Públicas", que embora não compreenda a

mesma interpretação, tem relação com o mesmo ideal de integração e descentralização das ações do Estado. Segundo o relatório, entende-se pelo termo a:

capacidade de desenvolver uma gestão orientada por [...] uma nova visão de competências (políticas, institucionais e administrativas) e uma responsabilização dos agentes públicos, em relação à superação das assimetrias de gênero, nas e entre as distintas esferas de governo.

Nesse contexto, percebe-se que se trata de uma vontade política de fortalecer a rede integrada de instituições e envolver de maneira mais próxima os agentes públicos para a superação dessa questão. Ainda, a Secretaria se compromete no Relatório a capacitar gestores públicos em temas relacionados a gênero e políticas públicas, estabelecer redes intersetoriais para a integração de serviços que direta ou indiretamente atendam às mulheres e desenvolver projetos transversais em parceria com as demais secretarias e órgãos distritais.

#### **4.3 A influência política no funcionamento dos serviços especializados**

Foi perceptível ao longo desta pesquisa como as instabilidades políticas e as transições de governo impactam diretamente o funcionamento de serviços de assistência social como um todo. Essa pasta geralmente não é prioritária nas discussões iniciais de um governo, sendo depreciada em razão de maiores investimentos em educação, saúde, segurança pública e infraestrutura, por exemplo. Esse é o caso de diversas outras pastas como da cultura e meio ambiente que são dirimidas ou que sofrem rupturas face às outras áreas. Ao mesmo tempo, quando recebe atenção do governo, essa área geralmente é utilizada para benefício de algum candidato (divulgação).

Toda essa falta de priorização prejudica o funcionamento, o recebimento de recursos e a continuidade dos trabalhos de diversos equipamentos públicos. Ainda, corre-se o risco de colocar a gestão de instituições importantes e estratégicas nas mãos de pessoas que não têm qualificação ou conhecimento sobre a área.

No caso do DF, após a transição de governo ocorrida em 2018/2019, a SEDESTMIDH foi dividida em diversos nichos/secretarias. Contudo, essa diversificação pode na verdade gerar uma dispersão das ações, sem direcionamento e, muitas vezes, sem capacidade ou orçamento para executar políticas que de fato consigam ser eficientes, eficazes e/ou efetivas.

#### **4.4 Gargalos e alternativas para o enfrentamento da violência contra a mulher**

No tocante aos problemas observados ao longo deste trabalho, dou destaque ao contexto de subnotificação apontado pelo relatório do Observatório da Mulher contra Violência (2018). Apesar dos grandes números de violência registrados, a disparidade do número de registros dos casos de violência entre os estados chama atenção ao longo do trabalho. Como concluído pelo relatório, a razão para essa subnotificação ou para os altos números registrados nos diferentes estados pode estar relacionado a uma questão cultural, por entendimentos diferentes da legislação aplicável por parte dos juízes ou delegados ou mesmo pela percepção das mulheres da capacidade das forças de segurança pública e do sistema judiciário efetivamente contribuírem para a interrupção da violência. Este é um fator preocupante e que deve ser pauta de intervenção ou mudança das estratégias das instituições.

Com relação ao contexto da subnotificação ainda, como apontado pelo mesmo relatório, apenas 32% das ocorrências policiais de atos de violência contra mulheres foram convertidos em inquéritos policiais de violência doméstica em 2016. Isso significa que grande parte das ocorrências sequer foram tomadas de conhecimento pelo poder judiciário brasileiro e, conseqüentemente em quantidades muito menores as ocorrências foram convertidas em julgamento e execução das penas.

Outro ponto apontado pelo mesmo relatório, é com relação a disparidade entre sistemas judiciários estaduais, na aplicação dos dispositivos da LMP. Apesar das leis que regem os processos relativos à violência doméstica serem nacionais, cada estado as executa de forma diversa, alcançando diferentes resultados (OBSERVATÓRIO DA MULHER CONTRA A VIOLÊNCIA, 2018). Este é outro fator que chama atenção, pois passados 13 (treze) anos da promulgação da LMP, ainda temos no Brasil disparidades nos julgamentos dos processos, causados em sua maioria em razão de fatores culturais.

Há também uma fragilidade do CEAM e também de outros órgãos públicos, com relação à gestão de processos físicos (em papel). O registro de informações, a celeridade e a transparência do fluxo de trabalho ficam comprometidos quando não se tem processos digitalizados no contexto em que vivemos atualmente. A digitalização e a mudança cultural das pessoas com relação a essa transição possivelmente trariam diversos benefícios para a instituição, para as políticas para as mulheres e para a rede de atendimento tratada neste trabalho. Junto a esse tema, destaca-se a dificuldade em encontrar dados atualizados e que são frequentemente alimentados em sistemas ou relatórios de políticas que visam o

enfrentamento à desigualdade de gênero e à violência contra a mulher. Esse é um problema de diversos órgãos públicos e, neste caso especificamente, da SNPM e da SMDF, que dificulta a elaboração de estudos e relatórios de inteligência que poderiam cruzar diversos dados das áreas de segurança, saúde e do poder judiciário, por exemplo.

No que tange às oportunidades de melhoria ou alternativas, seria oportuno aprimorar o registro e a disponibilização das informações da SMDF. No caso do CEAM especificamente, seria oportuno aprimorar o registro das "sinopses" ampliando as informações registradas, com maior detalhamento e categorização, incluindo informações etnográficas (que são coletadas, mas não são utilizadas) das mulheres atendidas como raça, religião, renda mensal, recebimento de auxílios, formação educacional, se tem filhos e quantos, qual a idade dos filhos, por exemplo. Além disso, seria interessante que ao longo do ano também fosse realizado levantamento dos registros totais e não apenas no final do ano para fins de elaboração do Relatório de Gestão. Isso possibilitaria gerar relatórios robustos que serviriam de subsídio para a própria instituição e para tomadas de decisões estratégicas da SMDF a qualquer momento.

Outro ponto citado neste trabalho e que tem relação com a disponibilidade de dados, seria ampliar, unificar e deixar transparente os registros do banco de dados do Conselho Nacional de Justiça dos casos de violência doméstica como um todo ou pelo menos os dados do sistema judiciário e, não só do registro de Medidas Protetivas de Urgência como determinado atualmente.

Seria pertinente também que, em âmbito estadual e federal, estratégias que visem romper com a dependência das mulheres com relação aos autores de violência, como maior empregabilidade de mulheres e oferecimento de mais vagas em creches, por exemplo, fossem fortalecidas e recebessem maiores recursos e atenção dos governos. Além disso, incentivar projetos que visem a prevenção da violência em todos os âmbitos, principalmente o educacional e familiar.

Por fim, destaca-se a importância da valorização das carreiras dos profissionais que trabalham em equipamentos públicos de assistência social em especial aos que trabalham no atendimento às mulheres vítimas de violência.

#### **4. Considerações Finais**

Este trabalho analisou as instituições e institucionalidades que atualmente são responsáveis pelo enfrentamento à violência contra a mulher no Brasil, com olhar especial para a rede de atendimento do DF. A análise partiu das premissas estabelecidas na Lei Maria da Penha, nas Diretrizes Internacionais sobre violência de gênero, nas características de redes de políticas públicas e nos aspectos de intersetorialidade dessa política pública.

O objetivo geral do trabalho era analisar mais profundamente a atuação de uma das instituições que fazem parte da rede de atendimento no DF, o CEAM de Ceilândia, pontuando a sua atuação e a sua articulação com outras instituições. Para isso, foi realizada Residência no CEAM nos moldes estabelecidos para o curso de Gestão de Políticas Públicas, utilizando da observação participante e da confecção de diários de campo. Além disso, foi realizada análise documental de relatórios sobre a temática que auxiliaram a interpretação dos resultados de uma maneira mais robusta.

Foi possível notar que o CEAM é uma instituição bastante ativa em sua atuação e articulação, principalmente por conta do não funcionamento da Casa da Mulher Brasileira no DF, que funcionava como ponto central da rede e principal articulador, já que reunia diversos serviços especializados em um mesmo espaço. O CEAM realiza atendimento psicossocial de mulheres em situação de violência, através do atendimento individual com especialistas nas áreas de psicologia, assistência social e pedagogia e, também, oferece atividades coletivas, palestras e oficinas (em parceria ou não com outras instituições), tendo sempre como objetivo o resgate da cidadania dessas mulheres e o empoderamento delas.

As outras instituições que fazem parte da Rede de Atendimento e foram citadas neste trabalho como: a DEAM, a Casa Abrigo, o Ministério Público, as Defensorias Públicas, os Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a mulher, os CREAS, os CRAS, os canais de ligação e os PAVs, atuam também em outras áreas como segurança, judiciária e saúde, garantindo o cumprimento das premissas estabelecidas na Lei Maria da Penha. O mapeamento de todas essas instituições e a identificação de seus respectivos trabalhos em prol de um mesmo fim (o enfrentamento à violência contra a mulher) caracterizam os aspectos de intersetorialidade propostos neste trabalho. Além disso, a verificação dos encaminhamentos e suas respectivas circunstâncias contemplam e reforçam a intersetorialidade no atendimento às mulheres vítimas de violência, contribuindo para a maior efetividade dessas políticas públicas.

De acordo com as características de Redes de Políticas Públicas exposta neste trabalho, essa Rede de Atendimento se apresentou como uma rede fortemente institucionalizada, embora com poucos atores, com grande cooperação entre eles e com metas compartilhadas. Algumas das desvantagens verificadas foram com relação a *accountability* dessas instituições já que foi difícil encontrar dados sobre violência contra a mulher consolidados e atualizados e, com relação a dificuldade de controlar e coordenar todas esses atores, visto que foram verificadas grandes divergências nacionais na execução de penas dessa ordem, por exemplo.

Além dos encaminhamentos, o CEAM também apresentou um alto nível de articulação em instrumentos participativos, como sua atuação na Rede Social de Ceilândia, além da participação e realização de eventos, oficinas, aulas, palestras e reuniões com as outras entidades, principalmente o Ministério Público, a SMDF e o TJDFT.

Foram verificados alguns problemas na percepção das servidoras, que dizem respeito a grande dependência do CEAM e, de outras instituições da área da assistência social, da tomada de decisão política por parte dos governantes. A Secretaria da Mulher do DF e também a da União desde que foram originadas frequentemente são desmembradas ou deslocadas quando ocorre uma mudança de governo. Esse é um fator que prejudica a continuidade dos trabalhos ou a criação de novos projetos e estratégias para o enfrentamento da violência. Além disso, muitas vezes essas instituições são usadas para a promoção de algum político, conforme depoimento dessas servidoras.

Outros problemas identificados foram com relação principalmente à subnotificação dos casos de violência em todo o Brasil e a não digitalização dos processos para fins de registros de dados em sistemas públicos e atualizados. No caso específico do CEAM, outro gargalo foi não utilizar ou disponibilizar os dados etnográficos das mulheres que são acolhidas no Centro já que eles são coletados nos primeiros momentos de atendimento.

Como alternativas, aponta-se a ampliação dos registros em banco de dados pelo Conselho Nacional de Justiça (não só a quantidade de Medidas Protetivas de Urgência); a melhor utilização das informações coletadas pelo CEAM nos Relatórios de Gestão da instituição e da Secretaria da Mulher do DF; a ampliação de estratégias que visem a independência financeira e social das mulheres com relação aos autores de violência e o incentivo a projetos que visem a prevenção da violência; e a valorização das carreiras dos

profissionais que trabalham em equipamentos públicos de atendimento às mulheres vítimas de violência.

## Referências

BEHRING, Elaine Rossetti. **Política social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2017.

BOULLOSA, R. F. **Políticas públicas (verbetes)**. In: Rosana de Freitas Boullosa. (Org.). **Dicionário para a Formação em Gestão Social**. 1ed. Salvador: Editora CIAGS, 2014, v. 1, p. 144-148.

BRASIL. **Lei Maria da Penha**. Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006.

\_\_\_\_\_. **Lei do Feminicídio**. Lei nº 13.104, de 9 de março de 2015.

\_\_\_\_\_. **Plano Plurianual de 2016 a 2019**. Lei nº 13.249, de 13 de janeiro de 2016.

COELHO, Fernando Coelho. Campo de públicas. In: BOULLOSA, Rosana de Freitas (org.). **Dicionário para a formação em gestão social**. Salvador: CIAGS/UFBA, 2014. p. 28-30.

COLLINS, Patricia Hill. Se perdeu na tradução? Feminismo negro, interseccionalidade e política emancipatória. **Parágrafo**, v. 5, n. 1, 2017.

Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher. **Convenção de Belém do Pará**, 1994.

**Convenção para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher**. 1979.

CRENSHAW, Kimberle. **A interseccionalidade da discriminação de raça e gênero**. In: **Cruzamento: raça e gênero**, 2004, p. 7-16.

CRENSHAW, Kimberle. Documento para o Encontro de Especialistas em aspectos da Discriminação Racial relativos ao Gênero. **Estudos Feministas**, 2002.

CRUZ, F. N. B.; DAROIT, D. . Dos nexos efêmeros ao fazer estado: ensaio sobre transversalidade em conferências nacionais de políticas públicas. **Revista NAU Social**, v. 8, p. 103-124, 2017.

DISTRITO FEDERAL. **Regimento Interno da Secretaria de Estado do Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos do Distrito Federal**. Decreto nº 38.362, de 26 de julho de 2017.

\_\_\_\_\_. **Organização da estrutura da Administração Pública do Distrito Federal**. Decreto nº 39.610, de 01 de janeiro de 2019.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Gênero e políticas públicas. **Rev. Estudos Feministas**, vol.12 no.1 Florianópolis Jan./Apr. 2004

FISHER, Frank. Para além do empirismo: policy inquiry na perspectiva pós positivista. **Revista NAU Social**, 2016. p. 163-180.

FLEURY, Sonia. Redes de políticas: novos desafios para a gestão pública. **Revista Administração em Diálogo**: São Paulo, 2005. pp. 77-89.

HIRATA, Helena. Gênero, classe e raça. Interseccionalidade e consubstancialidade das relações sociais. **Tempo Social**, revista de sociologia da USP, v. 26, n. 1. junho 2014 p. 61-73.

HOFLING, Eloisa de Mattos. Estado e Políticas (Públicas) Sociais. **Cadernos Cedex/UNICAMP**, 2001.

HOWLETT et al., Michael. "**Introdução: por que estudar política pública?**". In: \_\_\_\_\_. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas**. Rio de Janeiro: Elsevier Editora, 2013.

JÚNIOR, Hédio Ferreira. GDF vai construir unidades de atendimento a vítimas de violência doméstica. **Agência Brasília**, 2019.

MARTINS, Ana Paula Antunes; CERQUEIRA, D.; MATOS, M. **A institucionalização das políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres no Brasil**. Brasília: IPEA, 2015.

MARTINS, Ana Paula Antunes. Políticas públicas de enfrentamento à violência contra mulheres e meninas no Brasil recente: análises dos movimentos feministas no processo de afirmação de direitos. **Revista do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Gênero & Direito (UFPB)**, v. 7, p. 120-143, 2018.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 21. ed. Editora Vozes: Petrópolis, 2002, p. 51-66.

OBSERVATÓRIO DA MULHER CONTRA A VIOLÊNCIA. **Panorama da violência contra as mulheres no Brasil: indicadores nacionais e estaduais**. Brasília: Senado Federal, 2018.

PORTUGAL. **Ordenações Filipinas**. Rio de Janeiro: Typ. do Instituto Philomathico, 1870.

POUPART, J. **A pesquisa qualitativa: Enfoques epistemológicos e metodológicos**. Editora Vozes: Petrópolis, 2008. p. 293-316.

RAGO, Margareth. Epistemologia feminista, gênero e história. **CNT-Compostela**, 2012.

SCHNEIDER, Volker. Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas. **Civitas**: Porto Alegre, 2005. p. 29-58.

SECRETARIA DE ESTADO DO TRABALHO, DESENVOLVIMENTO SOCIAL, MULHERES, IGUALDADE RACIAL E DIREITOS HUMANOS. **Relatório de Gestão de 2018 CEAM Ceilândia**. 2018.

SECRETARIA DE ESTADO DO TRABALHO, DESENVOLVIMENTO SOCIAL, MULHERES, IGUALDADE RACIAL E DIREITOS HUMANOS. Relatório Situacional das Políticas para mulheres desenvolvidas por meio da Secretaria de Estado de Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos. **Equipe Ericka Filippelli**, Brasília, 2018.

SECRETARIA DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES (SPM). **Norma Técnica de Uniformização - Centros de Referência de Atendimento à Mulher em Situação de Violência**. Brasília: SPM, 2006.

\_\_\_\_\_. **Rede de Enfrentamento à Violência contra a Mulher**. Brasília: SPM, 2011.

SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA DO DF. **Relatório dos crimes cometidos contra mulheres - Lei Maria da Penha - crimes de violência doméstica**. Brasília: SSP-DF, 2019.

SILVA et al., Ana Amélia da. As políticas para mulheres do governo federal e a igualdade de gênero: uma pauta inadiável. **Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental**, vol. 16 nº 1, 2019.

SILVA, Suylan de Almeida Midlej; TEIXEIRA, Graziela D.; BARBOSA, Sheila Cristina Tolentino; ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. Residência em Políticas Públicas: uma experiência inovadora de formação. **Cadernos de Pesquisa (FCC)**, v. 45 n. 157 p. 588-611 jul./set. 2015.

SITE DO INSTITUTO MARIA DA PENHA. In: **Quem é Maria da Penha?**

\_\_\_\_\_. In: **Ciclo da Violência**.

SITE ENREDANDO REDES: **Rede Social de Ceilândia**. Construção de Políticas Públicas para o Distrito Federal.

SITE MIGALHAS. **Em 13 anos, lei Maria da Penha passou por diversas alterações**. 2019.

SITE DA SECRETARIA DE ESTADO DA MULHER. **Centro Especializado de Atendimento à Mulher**. 2017.

SITE DA SECRETARIA DE ESTADO DA MULHER. **Conselho Distrital da Mulher discute o novo regimento interno**. 2019.

SITE SIGA BRASIL. Painel Especialista. **Programa 2016 - Políticas para as Mulheres: Promoção da Igualdade e Enfrentamento à Violência**.

SUBSECRETARIA DE APOIO ÀS COMISSÕES ESPECIAIS E PARLAMENTARES DE INQUÉRITO. **Relatório Final - Comissão Parlamentar Mista de Inquérito da Violência Contra a Mulher**. Brasília: Senado Federal, 2013.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS. Rede de Proteção às Mulheres do Distrito Federal. Brasília: **Núcleo Permanente Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar (NJM/TJDFT)**, 2ª Edição, 2018.

TUMELERO, Silvana Marta. Intersetorialidade nas políticas públicas. **Guaju: Matinhos**, v. 4, n. 2, 2018, p. 211-230.

VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck. Em torno do conceito de Política Social: Notas introdutórias. 2002.

WAISELFISZ, Julio Jacobo. **Mapa da Violência 2016: Homicídios por armas de fogo no Brasil**. Frasco Brasil, 2016.