



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

NATÁLIA CORDEIRO GUIMARÃES

**Profissionais no olho do furacão: o papel das educadoras sociais na
implementação da política de abrigamento para mulheres ameaçadas de morte
em Pernambuco**

Recife
2018

NATÁLIA CORDEIRO GUIMARÃES

**Profissionais no olho do furacão: o papel das educadoras sociais na
implementação da política de abrigamento para mulheres ameaçadas de morte
em Pernambuco**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para a obtenção do título de mestra em Ciência Política.

Área de concentração: políticas públicas.

Orientador: Prof. Dr. Enivaldo Rocha.

Coorientadora: Profa. Dra. Michelle Fernandez.

Recife

2018

Catálogo na fonte
Bibliotecário: Rodrigo Fernando Galvão de Siqueira, CRB4-1689

G963p Guimarães, Natália Cordeiro.
Profissionais no olho do furacão : o papel das educadoras sociais na
implementação da política de abrigamento para mulheres ameaçadas de
morte em Pernambuco / Natália Cordeiro Guimarães. – 2018.
112 f. : il. ; 30 cm.

Orientador : Prof. Dr. Enivaldo Rocha.
Coorientadora: Profa. Dra. Michelle Fernandez.
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Pernambuco, CFCH.
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Recife, 2018.
Inclui referências, apêndice e anexos.

1. Ciência política. 2. Violência em mulheres – Abrigamento. 3.
Mulheres ameaçadas de morte (PE) – Política de abrigamento. I. Rocha,
Enivaldo (Orientador). II. Fernandez, Michelle (Coorientadora). III. Título.

320 CDD (22. ed.)

UFPE (BCFCH2019-061)

**Profissionais no olho do furacão: o papel das educadoras sociais na
implementação da política de abrigamento para mulheres ameaçadas de morte
em Pernambuco**

Dissertação apresentada ao Programa de
Pós-Graduação em Ciência Política da
Universidade Federal de Pernambuco,
como requisito parcial para a obtenção do
título de mestra em Ciência Política.

Aprovada em: 19/02/2018.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Enivaldo Rocha (Orientador)
Universidade Federal de Pernambuco

Profa. Dra. Mariana Batista (Examinadora Interna)
Universidade Federal de Pernambuco

Profa. Dra. Ana Paula Portella (Examinadora Interna)
Universidade Federal de Pernambuco

AGRADECIMENTOS

Quando eu era criança e ganhava algum presente, minha mãe sempre mandava eu ligar para quem tinha me dado para agradecer (tudo bem, ela às vezes ainda faz isso porque mesmo depois de grande a cabeça de vento ainda me acompanha). Lembro que eu achava meio chato esse protocolo, mas hoje entendo o que ela queria que eu aprendesse. Assim sendo, várias vezes enquanto fazia essa dissertação eu ficava ansiosa pelo momento em que escreveria os agradecimentos. Uma ansiedade boa que se manifestava em forma de carinho no coração por saber que tinha muita gente comigo nesse caminho.

Eu entendo que ter podido chegar até aqui diz muito dos meus privilégios. A pós-graduação ainda é um espaço excludente, que reitera as desigualdades estruturais de classe, raça e gênero. E minha presença nela confirma em grande medida as estatísticas. Mas no meio do caminho da minha vida, eu achei que esse espaço poderia e precisava ser disputado, transformado e que só por dentro isso poderia acontecer. E é bem aqui que estou. Dando os primeiros passos para isso. É a isso que agradeço: às pessoas e às circunstâncias que iluminaram esse entendimento.

Começo então agradecendo aos meus pais, todos quatro, por todo amor. Por causa de vocês cresci segura, podendo sonhar tudo que quisesse. Em cada um de vocês me reconheci, escolhi o que queria para mim e com toda minha reverência deixei ir o que não queria. Não poderia, é claro, deixar de agradecer de forma especial a minha mãe; companheiríssima dessa vida (e quem sabe de outras), seguradora de ondas, orientadora daquelas. Mainha, tu é chão, colo, asa e casa e tudo. Te amo do tamanho do sol.

Agradeço às minhas irmãs Cecília, Sofia, Vitória e Luiza por me ensinarem a dividir, além dos pais e dos quartos, as formas de ver o mundo e a condição de mulher. Muito do que sonho é por vocês. Agradeço aos meus avós Clair e Paulo pelos dengos, pela acolhida de sempre, pelas trocas, pelo exemplo. Tia Paula, minha Mamani, minha gratidão pela doçura e pelo exemplo. Tio Stenio, obrigada pelos almoços da época da escola, pelo carinho de sempre e por permitir que exercitemos juntos o desafio da discordância.

Obrigada Helder pela carona no dia da prova e pelo biscoito chinês, pelo ombro para os cochilos nos dias de folga em que eu insistia em sair. Te agradeço por ter me

mostrado o mundo pelos teus olhos, por todas as canções apresentadas, pelos encantos apontados, pela permanente e irritante discordância, por me aproximar da luta, por todas as trocas. Minha vida mudou radicalmente a partir da experiência desse nosso alumbramento. Que os cachorros sigam nos protegendo e as deusas apontem os caminhos.

Agradeço a Ingrid e Priscilla (e Leon e Dudu) pela partilha radical do lar, pelas escutas atenciosas das crises todas – amorosas, políticas e acadêmicas. Cresço com vocês e encontro aconchego nesse lugar que dei para mim mesma de irmã mais nova. Obrigadíssima aos meus melhores amigos da vida Sofia, Palas, Maíra, Hugo, Digão, Felipe, Duda e Daniel – sou feliz por ser da companhia de vocês. Agradeço ainda aos colegas do mestrado Jorge, Gabriel, Maria Alice, Cacau e David, vocês foram muito importantes para tornar mais agradável e são o ambiente da pós-graduação. Que a gente não se perca disso e nem da gente.

Obrigada aos/às professores/as Ricardo Borges, Mauro Victoria, Gabriela Tarouco e Cíntia Campos: vocês estiveram presentes em momentos muito importantes dessa trajetória; agradeço pelos comentários, sugestões, cordialidade e disponibilidade de sempre. Agradeço de forma especial à querida Mariana Batista, não tem palavra que explique como você foi fundamental para eu me manter firme na crença de uma ciência política mais humana, gentil e inteligente. Obrigada por toda a disponibilidade, pelas aulas incríveis, pelos estímulos todos a todos nós. Agradeço também a todos os funcionários da Pós-Graduação em Ciência Política, especialmente a Daniel que esteve sempre absoluta e gentilmente à disposição para facilitar as burocracias todas.

Agradeço ao meu orientador Enivaldo Rocha pela solicitude e confiança em meu trabalho. Gratidão imensa à minha co-orientadora-musa, Michelle, pela confiança, pela segurança que sempre me passou, pela presença permanente sempre acompanhada de estímulo à minha autonomia. Que nossos caminhos continuem próximos para construirmos o mundo que sonhamos. Agradeço também a Raíssa, minha terapeuta e eventual orientadora, por todas as trocas, por me ajudar nesse caminho bonito e difícil do autoconhecimento, pelo carinho e pela segurança experimentados nos nossos encontros.

Obrigada à Secretaria da Mulher de Pernambuco nos nomes de Bianca Rocha e Jaciara Campos pela interlocução. Agradeço às entrevistadas pela disponibilidade e pelo interesse em fazer da política de abrigo uma coisa melhor de se viver.

Absoluta gratidão e respeito por todas que fazem ou fizeram o programa de abrigamento. O tempo que vivi ali mudou minha forma de ver e estar no mundo.

Por fim, meu infinito obrigada às companheiras do movimento feminista, em especial às companheiras do Fórum de Mulheres de Pernambuco e da Rede Nacional de Feministas Antiproibicionistas. Vocês com suas vidas são meu maior aprendizado. Obrigada por serem referência e força na luta por um mundo onde “usufruir do bem, do bom e do melhor seja comum pra qualquer um, seja quem for”.

“Mire donde mire, sólo veo mujeres luchando.
Cada vez que puedo, grito en claro femenino la palabra fuerza”
(ALGEET, 2015)

RESUMO

O objetivo do estudo é analisar a implementação da política de abrigamento para mulheres ameaçadas de morte em Pernambuco, especificamente o papel desempenhado por suas burocratas a nível de rua neste processo. A política de abrigamento diz respeito aos serviços de acolhimento provisório destinado a mulheres em situação de violência que se encontrem sob ameaça de morte. Adota-se o referencial analítico do ciclo de políticas públicas, focando na etapa da implementação a partir da perspectiva *bottom-up*. Além da revisão bibliográfica que permite o recorte analítico das observações, realizou-se uma análise qualitativa da atuação das profissionais a nível de rua que atuam nas quatro casas-abrigo que compõem a política em Pernambuco. Foram realizadas onze (11) entrevistas semi-estruturadas com profissionais que atuam ou atuaram no serviço. Os principais achados da pesquisa indicam que a política varia de acordo com fatores relacionados ao cotidiano de sua implementação que são protagonizados por sua burocracia a nível de rua. Entre esses fatores estão as interações estabelecidas, as práticas desenvolvidas, as percepções acerca do serviço, os ajustes do dia-a-dia e a discricionariedade.

Palavras-chave: Implementação. Burocracia a nível de rua. Violência de gênero. Política de abrigamento.

ABSTRACT

The objective of this study is to analyze the implementation of the sheltering policy directed to death-threatened women in Pernambuco, more specifically the role of the street-level bureaucrats involved in this process. The sheltering policy concerns the temporary reception services directed to women suffering violence and that are in risk of losing their lives. Here, it is adopted the public policy cycle framework, focusing on the implementation stage from the bottom-up perspective. Besides the literature review that encompasses the analytical framework, a qualitative analysis was conducted regarding the performance of the street-level bureaucrats that work in the four shelter houses that make up the policy in Pernambuco. Eleven semi-structured interviews were conducted with the professionals that work or have worked in the service. The main findings point that the policy varies according to factors related to the daily challenges linked to its implementation that are dealt with by the street-level bureaucrats involved. Among these factors are the established interactions, the practices that are developed, the perceptions regarding the service, the daily adaptations and discretion.

Keywords: Implementation. Street-level bureaucracy. Gender violence. Sheltering policy.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 –	Etapas da implementação da política de abrigamento em Pernambuco	51
Quadro 2 –	Evolução do número de mulheres abrigadas e seus dependentes ao longo dos anos	51
Figura 1 –	Estrutura organizacional do programa de abrigamento	56
Quadro 3 –	Categorias para análise do conteúdo das entrevistas	65
Quadro 4 –	Codificação das entrevistas	67

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
2	ASPECTOS TEÓRICOS DA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	18
2.1	O CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	18
2.2	IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	20
2.3	<i>TOP-DOWN E BOTTOM-UP</i> : MODELOS DE ANÁLISE	21
2.4	AGENTES IMPLEMENTADORES E BUROCRACIA A NÍVEL DE RUA	23
2.5	DISCRICIONARIEDADE DA BUROCRACIA A NÍVEL DE RUA	27
2.6	POR QUE ANALISAR A IMPLEMENTAÇÃO COM FOCO NA BUROCRACIA A NÍVEL DE RUA?	31
3	CONTEXTUALIZANDO A PESQUISA – A POLÍTICA DE ABRIGAMENTO PARA MULHERES AMEAÇADAS DE MORTE COMO POLÍTICA DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA DE GÊNERO	33
3.1	A CRÍTICA À DICOTOMIA ENTRE AS ESFERAS PÚBLICA E PRIVADA COMO PONTO DE PARTIDA DAS ABORDAGENS FEMINISTAS NA CIÊNCIA POLÍTICA	33
3.2	A VIOLÊNCIA DE GÊNERO COMO UM PROBLEMA POLÍTICO	36
3.3	POLÍTICAS PÚBLICAS DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA DE GÊNERO	39
3.3.1	Histórico	39
3.3.2	Problematização	43
3.4	A POLÍTICA DE ABRIGAMENTO PARA MULHERES AMEAÇADAS DE MORTE	44
3.4.1	A política pelo mundo	47
3.5	A POLÍTICA DE ABRIGAMENTO PARA MULHERES AMEAÇADAS DE MORTE EM PERNAMBUCO	48
3.5.1	Histórico	48
3.5.2	Funcionamento	52
3.5.3	A equipe da política de abrigo – as educadoras sociais como burocratas a nível de rua	55

4	METODOLOGIA – CAMINHOS PARA UMA PESQUISA QUALITATIVA E FEMINISTA	57
4.1	TIPO DE ESTUDO	57
4.2	OBJETIVOS	58
4.3	ASPECTOS GERAIS	59
4.4	AS PARTICIPANTES	59
4.5	COLETA DOS DADOS	61
4.6	ANÁLISE DOS DADOS	63
5	DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	67
5.1	PERCEPÇÃO DAS PROFISSIONAIS – “A GENTE VÊ O OLHO, AQUELA EMOÇÃO DA MULHER”	69
5.1.1	Compreensão da violência de gênero – “A vida que podia ter sido e que não foi”	69
5.1.2	Opinião sobre o funcionamento do programa – “Nós somos o corpo de bombeiros dessas mulheres”	71
5.1.3	O papel das educadoras – “Eram as educadoras que estavam lá embaixo”	73
5.1.4	Condições de trabalho das educadoras – “A usuária ia saber que eu estava chorando, que eu estava pior do que ela”	75
5.1.5	Complexidade do serviço – “Eu não conseguia pedir ajuda”	77
5.2	FATORES ESTRUTURAIS – AS QUESTÕES MACRO	82
5.2.1	Mudanças – “Alguma coisa não vai ficar satisfatória”	82
5.2.2	Estrutura das unidades – “Nem sempre as pessoas de uma seleção simplificada têm perfil para estar dentro de uma casa-abrigo”	84
5.3	FATORES RELACIONAIS – PUXÕES DE ORELHA, TOQUEZINHOS E AFETOS	85
5.3.1	Relação educadoras/gerência – “Puxar a orelha em algumas coisas”	85
5.3.2	Relação educadoras/usuárias – “Eu sempre me via nelas”	87
5.3.3	Integração da equipe – “É um conjunto, né?”	89
5.4	PRÁTICAS DAS EDUCADORAS SOCIAIS – “VOCÊ NÃO PODE IMAGINAR QUE TEM NADA REGRADO”	90

5.4.1	Atividades desenvolvidas pelas educadoras – “Alguma coisa para passar o tempo”	91
5.4.2	Ajustes do dia-a-dia/processos de aprendizado – “Tem que estar sempre fazendo malabarismo”	93
5.4.3	Clareza das funções das educadoras – “Todo mundo é tudo dentro do abrigo”	95
5.4.4	Autonomia/discrecionalidade das educadoras – “As coisas vão surgindo e você vai resolvendo”	96
5.5	O PAPEL DA BUROCRACIA A NÍVEL DE RUA NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	98
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	100
	REFERÊNCIAS	103
	APÊNDICE – ROTEIRO DAS ENTREVISTAS	108
	ANEXO A – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)	109
	ANEXO B – CARTA DE ANUÊNCIA	112

1 INTRODUÇÃO

Este estudo tem como objetivo analisar a implementação da política de abrigo para mulheres ameaçadas de morte em Pernambuco, mais especificamente o papel desempenhado por suas burocratas a nível de rua neste processo. Com isto pretende-se responder à seguinte pergunta: *como ocorre o processo de implementação da referida política, considerando a atuação das educadoras sociais como burocracia a nível de rua?*

Por implementação compreende-se a etapa do ciclo de políticas em que são executadas as atividades tidas como necessárias para o cumprimento das metas definidas no processo de formulação das políticas (MELO e SILVA, 2000). Nos estudos sobre implementação há dois modelos analíticos predominantes, quais sejam o *top-down* e *bottom-up*. O modelo *top-down* supõe uma rígida separação entre as etapas da formulação e implementação das políticas públicas que conformaria uma hierarquia dos que estão no topo – os formuladores – sobre os que estão na base – os implementadores. Já no modelo *bottom-up*, a implementação transforma e adapta as políticas originais, de modo que a criação de uma determinada política é um *continuum* marcado por constantes modificações no processo de traduzir as intenções em ações. A política pública é vista como flexível e adaptável a possíveis contingências e alterações, resultante das ações de uma gama de atores que no dia a dia desenvolveriam padrões de atuação para solucionar os problemas (SILVA, 2016).

O presente trabalho leva em consideração ambas as perspectivas a fim de realizar uma análise factual da experiência de implementação do programa de abrigo para mulheres ameaçadas de morte em Pernambuco, no entanto, adota como referência principal a perspectiva *bottom-up*. Deste modo, atenta-se para a política oficial (legislação, diretrizes, normas), compreendendo-a como norteadora da implementação da referida política – referencial da perspectiva *top-down*. Mas de modo mais detido, são analisados os ajustes realizados no dia a dia do programa, os processos de negociação e barganha e as formas de compromisso que são estabelecidas. Para tanto, toma como base a atuação dos agentes implementadores, na medida em que é a partir da sua interação com os objetivos da política que a mesma se constitui e se ressignifica – referencial típico da visão *bottom-up*.

A opção pela análise dos burocratas a nível de rua – que de acordo com Lipsky (1980) são os profissionais que atuam na ponta da política, sendo responsáveis pela

entrega dos bens e serviços aos cidadãos – se deve ao fato de desempenharem funções muito relevantes na execução das políticas e de atuarem com substancial grau de autonomia. Tais características levam à suposição de que a forma como agem e estabelecem suas interações influencia diretamente a implementação das políticas. Ainda que recentemente alguns/mas autores/as venham se debruçando sobre o tema, como Lotta (2010), Rice (2012) e Oliveira (2012), ainda são poucos os estudos sobre burocracia a nível de rua. Além disso, analisar a atuação da burocracia a nível de rua numa política pública que se baseia em princípios feministas a fim de alterar a lógica das desigualdades de gênero, como é o caso da política de abrigamento, parece fundamental, na medida em que as práticas e valores dos agentes implementadores são construídos no seio de uma sociedade fortemente marcada pelo sexismo.

Nesse sentido, é importante pontuar que o presente trabalho adota uma perspectiva feminista da ciência política, baseada na ideia de que ao romper com a dicotomia entre as esferas pública e privada, o feminismo evidencia questões que estavam tradicionalmente restritas ao ambiente doméstico e temáticas, que até então não faziam parte das agendas governamentais, passam a integrá-las. Autoras como Silveira (2003), Farah (2004), Tolleson-Rinehart e Carroll (2006) são exemplos de autoras que contribuíram enormemente para esta discussão. Assim, diante de um contexto em que homens e mulheres vivenciavam os mesmos problemas de forma distinta – como violência, precarização do acesso à saúde, desemprego etc. –, passou-se a demandar políticas públicas que promovam equidade entre os gêneros.

É neste contexto que se situam as políticas públicas de enfrentamento à violência de gênero, que tem na política de abrigamento um de seus primeiros e principais exemplares. Tal política, objeto desta análise, diz respeito aos serviços de acolhimento provisório destinado a mulheres em situação de violência que se encontrem sob ameaça de morte e, portanto, necessitem de proteção em ambiente seguro (BRASIL, 2011). É importante ressaltar que políticas voltadas para o enfrentamento da violência contra as mulheres se fundamentam na visão de que a ação governamental deve objetivar o fortalecimento das mesmas, a expansão de sua cidadania, contribuindo assim para construção da igualdade e ampliação o caráter democrático do Estado (GODINHO, 2003).

Nesse sentido, o intento do presente do trabalho é compreender como ocorre o processo de implementação da política de abrigamento para mulheres ameaçadas de morte em Pernambuco, considerando sua estrutura, as práticas desenvolvidas

pelas profissionais que atuam na ponta do serviço, as suas percepções sobre o programa e as relações que são estabelecidas em seu cotidiano. A opção por analisar a política em Pernambuco se deve ao fato de a mesma ser referência na região nordeste¹, tendo sua implementação consolidada. Além disso, de acordo com o IPEA (BRASIL, 2013), o estado é o terceiro com maiores índices de violência contra mulher na região nordeste – que é a mais violenta do país. Serão analisadas nas quatro unidades do programa em Pernambuco as percepções das educadoras sociais – aqui compreendidas como as principais burocratas à nível de rua do referido programa – acerca do serviço para compreender qual o papel dos seus valores e crenças no processo de implementação do programa. Assim como as práticas realizadas pelas mesmas a fim de compreender os limites de sua discricionariedade e a estrutura na qual o programa de abrigo se sustenta. Serão ainda investigadas as formas como as mesmas se relacionam com as gestoras – compreendidas como hierarquicamente superiores dentro da estrutura gerencial do programa – e com as usuárias do serviço, visando entender como os fatores relacionais influenciam na implementação.

Este trabalho contém, além desta introdução e de uma conclusão com os principais achados, um capítulo sobre os aspectos teóricos da implementação de políticas públicas, com especial ênfase no papel dos burocratas de rua nesse processo. São apresentados o referencial analítico adotado do ciclo de políticas públicas, as perspectivas de análise da etapa de implementação, assim como a discussão sobre a discricionariedade dos burocratas de rua. Tratar esses pontos permite situar a análise que pretendemos realizar com relação à política de abrigo para mulheres ameaçadas de morte em Pernambuco e demonstrar quais são as lacunas teóricas nas quais está pesquisa incide.

O segundo capítulo além de tratar especificamente da política de abrigo para mulheres ameaçadas de morte em Pernambuco – objeto desta análise – no que diz respeito ao histórico de sua implementação, seu funcionamento, suas normativas e a equipe que lhe compõe, trata também do contexto mais amplo no qual este estudo se insere. Isto é, parte-se da discussão central que caracteriza as abordagens feministas na ciência política, qual seja a discussão sobre os limites entre as esferas pública e privada, e se tecem algumas considerações sobre a politização da temática

¹ Em 2011 ocorreu no Maranhão o seminário “Intercâmbios de Experiências de Abrigo no Nordeste” e o caso de Pernambuco foi a referência adotada (PERNAMBUCO, 2012).

da violência de gênero. Além disso discorre-se, brevemente, sobre as políticas públicas que atuam no seu enfrentamento.

No terceiro capítulo é apresentado o caminho metodológico percorrido por esta pesquisa. Além da revisão bibliográfica realizada nos capítulos iniciais, que permite o recorte analítico das observações, optou-se por realizar uma análise qualitativa da atuação das profissionais a nível de rua que atuam nas quatro casas-abrigo que compõem a política no estado. Para tanto, foram realizadas entrevistas semi-estruturadas com 11 profissionais que atuam ou atuaram na Secretaria da Mulher de Pernambuco (Diretora Geral do Núcleo de Enfrentamento à Violência de Gênero, Coordenadora do Núcleo de Abrigamento, coordenadoras das casas-abrigo, ex-coordenadora, educadoras sociais e ex educadoras sociais). Estas foram interpretadas através da técnica da análise de conteúdo: com base na teoria mobilizada e na leitura das entrevistas transcritas, foram criadas 14 categorias iniciais, 4 categoriais intermediárias e uma categoria final.

No quarto capítulo são apresentadas e discutidas as principais questões trazidas pelas profissionais do serviço nas entrevistas. Estas questões foram agrupadas em categorias conforme seus núcleos de sentido e tendo por base o referencial teórico adotado neste estudo. Faz-se menção a quantas vezes aparecem nas falas e quais as fontes emissoras para que se tenha um panorama geral do conteúdo das entrevistas. Estão presentes nesta sessão trechos ilustrativos das falas; estes expressam impressões complementares ou antagônicas que as profissionais têm sobre um mesmo tema e orientam as conclusões a que esta pesquisa chegou.

2 ASPECTOS TEÓRICOS DA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Neste capítulo são discutidos os aspectos teóricos referentes à implementação de políticas públicas, com especial ênfase no papel dos burocratas de rua nesse processo. São apresentados o referencial analítico do ciclo de políticas públicas, as perspectivas de análise da etapa de implementação, assim como a discussão sobre a discricionariedade dos burocratas de rua. Tratar esses pontos permite situar a análise que pretendemos realizar com relação à política de abrigo para mulheres ameaçadas de morte em Pernambuco e demonstrar as lacunas teóricas nas quais esta pesquisa incide.

2.1 O CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O ciclo de políticas públicas é um dos modelos explicativos dentro do campo de políticas públicas que as compreende como um ciclo deliberativo composto por diversos estágios e caracterizado por um dinâmico processo de aprendizado. O referido modelo supõe que a ação pública se divide em etapas do processo político-administrativo subjacentes à resolução de problemas. Tais etapas correspondem à sequência de elementos do processo (TREVISAN e VAN BELLEN, 2008) e consistem em “definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação” (SOUZA, 2006: 29).

A definição de agenda diz respeito à seleção das prioridades, na medida em que é impossível atender de uma só vez todos os problemas existentes em uma sociedade, diante da escassez de recursos em relação a uma demanda infinita. A questão central desta fase é a análise das motivações que fazem com que algumas questões entrem na agenda pública e outras não. Alguns problemas recebem mais atenção que outros porque são mais evidentes – por conta de indicadores referentes a eles ou por conta de situações que o colocam em posição de destaque. Os eventos e acontecimentos políticos são elementos fundamentais na definição de agenda.

A fase de formulação consiste na identificação, avaliação e seleção das alternativas para intervir nos problemas diagnosticados. É o momento em que são exploradas as várias opções ou cursos alternativos de ação disponíveis para enfrentar aquilo definido como prioritário. Em geral, tal etapa é responsabilidade das comunidades especializadas na temática em questão (KINGDON, 2006), que tomam por base, além daquilo que é tecnicamente defensável, a sua factibilidade técnica, a aceitação da população e a capacidade de mobilizarem consenso (VIANA, 1996).

Para Kingdon (2006) as relações e interesses políticos influenciam na seleção das alternativas, porém ele sugere que este processo também segue critérios lógicos e passíveis de serem analisados.

A implementação é a etapa do ciclo das políticas públicas em que são desenvolvidas as atividades estabelecidas para atingir os objetivos tidos como desejáveis (ARRETCHE, 2001). O que não significa dizer que no momento da implementação não haja modificações no conteúdo da política e no seu impacto. Considera-se atualmente que mesmo a formulação e a implementação sendo fases distintas do ciclo das políticas, na prática, as decisões vão sendo tomadas também durante a implementação (HILL e HUPE, 2002). Portanto, a implementação é a etapa na qual ocorrem os processos de interação e negociação entre aqueles que pretendem colocar a política em vigor e aqueles dos quais a ação depende.

Por fim, a etapa da avaliação é o momento no qual são apurados os resultados de um curso de ação que esteja se encerrando, fornecendo elementos para o desenho de novas intervenções ou para o aperfeiçoamento de políticas já em curso. Além disso, a avaliação pode ser entendida como um instrumento para prestação de contas e responsabilização dos agentes estatais, sendo elemento de *accountability*² (FARIA, 2005).

É importante ressaltar que a tipologia do ciclo das políticas públicas define que tanto os participantes quanto os processos podem vir a atuar como um incentivo ou como um ponto de veto para que uma política venha a ser efetivada. E que neste modelo os atores político-administrativos dificilmente se atêm ao contínuo das etapas que compõem o referido ciclo, especialmente quando analisam programas políticos complexos que comumente se baseiam em processos interativos que envolvem reações mútuas dos atores envolvidos (TREVISAN e VAN BELLEN, 2008).

Processos de aprendizagem política e administrativa encontram-se de fato em todas as fases do ciclo político, [...] e o fato de os processos políticos reais não corresponderem ao modelo teórico não indica necessariamente que o modelo seja inadequado para a explicação desses processos, mas sublinha o seu caráter enquanto

² Há dois tipos principais de *accountability* trazidos por O'Donnell (1998): 1) *accountability* vertical, que são ações organizadas por grupos ou indivíduos, com referência àqueles que ocupam posições em instituições do Estado, eleitos ou não; e 2) *accountability* horizontal, que envolve as agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão capacitadas para agir diante de ações ou omissão de outros agentes ou agências do Estado que possam ser classificadas como delituosas. Nesse sentido, quando fala-se em avaliação de políticas públicas como instrumento de *accountability*, significa dizer que a avaliação é uma alternativa que pode ser adotada por agentes estatais para verificar as ações ou omissões de outros agentes estatais.

instrumento de análise. O 'policy cycle' nos fornece o quadro de referência para a análise processual. (FREY, 2000, p. 229).

Esta é, portanto, a perspectiva adotada pelo presente trabalho, que compreende o ciclo das políticas públicas como um quadro de referência para a análise processual em relação à política de abrigo para mulheres ameaçadas de morte em Pernambuco. Nesse sentido, embora compreenda-se que as fronteiras entre as etapas de uma política, na prática, são tênues, far-se-á uso dessa divisão para analisar a fase de implementação da referida política.

2.2 IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

De forma genérica, a fase de implementação é a etapa do ciclo de políticas relativo à execução de atividades com vistas ao cumprimento de metas definidas no processo de formulação das políticas (MELO e SILVA, 2000). Nesse sentido, este estudo irá analisar o processo de implementação da política de abrigo para mulheres ameaçadas de morte em Pernambuco, especificamente o papel desempenhado por suas burocratas a nível de rua. Com isto pretende-se compreender *como ocorre o processo de implementação da referida política considerando a atuação da sua burocracia a nível de rua*.

O crescimento dos estudos sobre implementação ocorreu nos anos 1970, quando se passou a dedicar especial atenção à atividade governamental, aumentando a preocupação com a efetividade das políticas públicas (BARRETT, 2004). O que culminou no desenvolvimento dos estudos nessa área. Paulatinamente, as análises passaram a atentar não somente para os resultados propriamente ditos das políticas, mas iam além, buscando compreender o porquê de as políticas públicas falharem. Ou seja, a ênfase passou a ser na tradução das políticas para a ação – o que significava um olhar para a implementação.

É necessário pontuar que num primeiro momento, a maior parte dos estudos sobre implementação considerava que as políticas públicas, ao serem formuladas pelos superiores hierárquicos, eram prontamente postas em prática pelo sistema administrativo, sendo transformadas, com sucesso, em práticas operacionais (BARRETT, 2004). Conforme argumenta Lotta (2010), tal perspectiva considerava que a transformação da política em ação era um processo linear, sem problemas, marcada pela determinação de objetivos e tomada racional de decisão a partir da separação

entre administradores e políticos. De tal feita, uma política pública só não levaria aos resultados desejados se os planos que a orientasse estivessem equivocados. As políticas públicas, portanto, não estariam abertas a contingências e adaptações durante o processo de implementação, sendo estáticas e pouco permeáveis a possíveis ajustes.

Oliveira (2012) argumenta que tal concepção, mesmo estando voltada aos determinantes e às consequências das políticas, não conseguia explicar como os programas formulados eram transformados em serviços, nem, tampouco, dava conta de explicar seus resultados. Começaram, portanto, a ficar evidentes alguns limites desta concepção e à medida em que eram feitos questionamentos sobre a tradicional visão da implementação enquanto um processo hierárquico, novos paradigmas surgiam e propunham que a implementação fosse vista como parte contínua e integral do processo político que envolveria barganha e negociação entre os que querem colocar a política em ação e aqueles de quem as ações dependem (LOTTA, 2010). Passou-se a enfatizar as estruturas de interesse de poder, as relações entre atores participantes e agências e a natureza das interações que ocorriam no processo como fatores capazes de moldar o resultado da implementação.

A partir dessa mudança na forma de compreender o processo de implementação, os desenhos de programas passaram a ser vistos não como algo rígido e imutável, mas como passíveis de sofrer alterações. Essa possível não convergência deve ser compreendida como um dado da realidade que implica em incertezas quanto a perfeita adequação entre a formulação original da política e sua implementação efetiva (ARRETCHE, 2001; MELO E SILVA, 2000). No lugar de controle, autoridade e legitimidade, afirmam Melo e Silva (2000), no processo de implementação há ambiguidade dos objetivos, problemas de coordenação entre os governos, e limite de recursos e informações. Deste modo, a implementação seria melhor compreendida como um jogo entre implementadores onde papéis são negociados, há variação dos níveis de adesão aos programas e os atores envolvidos barganham recursos.

2.3 *TOP-DOWN* E *BOTTOM-UP*: MODELOS DE ANÁLISE DE IMPLEMENTAÇÃO

Na medida em que novas perspectivas se desenvolveram e debates atentando para a importância das mudanças e das contingências ganharam corpo, a literatura

especializada criou alguns modelos para analisar a implementação de políticas públicas, dentre os quais estão os modelos *top-down* e *bottom-up*.

O modelo *top-down* corrobora com a ideia de rigidez na separação entre as etapas da formulação e implementação das políticas públicas, o que conformaria uma hierarquia dos que estão no topo – os formuladores – sobre os que estão na base – os implementadores. Assim, os problemas da implementação seriam identificados como problemas de controle e de coordenação (PRESSMAN e WILDAVSKY, 1973 apud SILVA, 2016) e os impactos das ações dos implementadores nos produtos das políticas sejam pouco expressivos. O resultado das políticas públicas não dependeria tanto das atividades desempenhadas pela burocracia, mas de fatores ligados à concepção da política, às instituições a ela relacionadas, ao desempenho da autoridade e ao contexto político no qual está inserida.

O importante, portanto, seria que a política pública tivesse uma teoria causal explicativa adequada e objetivos bem definidos. Assim, a implementação não seria marcada por processos políticos e deliberativos e sim pela atividade técnica, operacional e de natureza executiva. De acordo com Lotta (2010), os defensores dessa corrente tinham como ideal normativo colocar a política pública em ação, de modo que o papel dos estudos sobre implementação era identificar as causas dos problemas experimentados nesta etapa e sugerir formas de superá-los.

Ainda com relação a tal modelo, Silva (2016) argumenta que as análises que lhe tomam como base direcionam atenção especial aos documentos que formalizam os detalhes da política pública – seus objetivos, elementos de incentivo ou constrangimento, definições e delimitações do público alvo etc. –, para posterior verificação em campo das falhas experimentadas ao longo do processo de implementação.

Mediante o desenvolvimento dos estudos sobre implementação, verificou-se que o modelo descrito não era aplicável a algumas situações práticas, na medida em que negligenciava atores que estavam para além da etapa da formulação nos processos de tomada de decisão (SILVA, 2016). O modelo *top-down* também não explicava contextos nos quais não havia uma política ou agência dominante, mas múltiplas diretivas e atores governamentais que agiam sem que nenhum deles predominasse. Ao estabelecer limites rígidos entre formulação e implementação, o modelo desconsiderava o fato de algumas organizações atuarem nestas duas etapas e o fato de, na prática, os implementadores e os grupos-alvo das políticas comumente

ignorarem as diretrizes formuladas, lidando diretamente entre si a partir de rotinas, regras e padrões estabelecidos no dia a dia da implementação.

Diante destas limitações, desenvolve-se o modelo *bottom-up*, segundo o qual, a implementação transforma e adapta as políticas originais, de modo que a criação de uma determinada política é um *continuum* marcado por constantes modificações no processo de traduzir as intenções em ações. Nesse sentido, o modelo propõe a observação da origem das políticas e das mudanças sofridas por elas em todos os níveis ao longo do processo para que assim se verifique aquilo que foi substancialmente alterado num determinado programa (LOTTA, 2010). Para tal perspectiva a importância dos objetivos e planos não é o principal; o foco seriam os processos, uma vez que os resultados não são previsíveis. Assim, o sucesso ou fracasso não dependem apenas de planos anteriores, mas também, e especialmente, do processo de implementação. Essa perspectiva vê a política pública como flexível e adaptável a possíveis contingências e alterações, sendo justamente esses fatores que levam aos diferentes resultados possíveis. As análises *bottom-up* partem da observação empírica de como a política pública é aplicada na prática: quais as estratégias adotadas pelos implementadores, quais as negociações e barganhas realizadas pelos atores envolvidos, quais os problemas e obstáculos práticos etc.

Diante do exposto, o presente trabalho leva em consideração ambas as perspectivas a fim de realizar uma análise factual da experiência de implementação do programa de abrigo para mulheres ameaçadas de morte em Pernambuco, no entanto, adota como referência principal a perspectiva *bottom-up*. Para tanto, atentar-se-á para a política oficial (legislação, diretrizes, normas), compreendendo-a como norteadora da implementação da referida política – referenciais pautados pela perspectiva *top-down*. E de maneira mais detida, serão analisados os ajustes realizados no dia-a-dia do programa, os processos de negociação e barganha e as formas de compromisso que são estabelecidas. Para tanto, se tomará como base a atuação da burocracia implementadora, na medida em que é a partir da sua interação com os objetivos da política que a mesma se constitui e se ressignifica, conforme o contexto e visão de mundo (SILVA, 2016) – referenciais típicos da visão *bottom-up*.

2. 4 AGENTES IMPLEMENTADORES E A BUROCRACIA A NÍVEL DE RUA

O avanço dos estudos sobre implementação de políticas públicas levou diversos autores a desenvolverem modelos teóricos e pesquisas práticas sobre o

papel dos burocratas. Dentre eles Michael Lipsky ocupa posição de destaque, ao argumentar, em sua obra seminal *“Street Level Bureaucracy”* (1980), que as políticas públicas são feitas pelos responsáveis por sua implementação: as decisões dos burocratas, suas rotinas e as formas como lidam com as pressões e incertezas do dia-a-dia são o que de fato caracteriza as políticas públicas. O autor trata de forma específica a centralidade exercida pelos burocratas que estão na ponta da política, a quem denomina de burocracia a nível de rua (*street level bureaucracy*). Tal burocracia seria composta pelos profissionais que lidam diretamente com os beneficiários de uma determinada política, atuando como elo entre Estado e sociedade, e que contam com substancial grau de discricionariedade para exercício de suas funções. São exemplos de burocratas a nível de rua os/as professores/as, policiais, agentes de saúde, educadores/as sociais, juízes/as etc.

Para Lipsky (1980), na medida em que é responsável por distribuir benefícios e sanções, a burocracia de rua protagoniza controvérsias políticas relevantes no que diz respeito a prestação de serviços públicos. Primeiramente porque a discussão sobre o alcance e os limites das políticas públicas é, na verdade, uma discussão sobre o alcance e os limites das funções desempenhadas pelos burocratas a nível de rua. Em segundo lugar, as controvérsias estariam relacionadas ao considerável impacto da atuação desses profissionais na vida dos cidadãos: os burocratas têm o poder de na prática selecionar quais cidadãos serão beneficiados ou sancionados pelas políticas, explicitar quais serviços públicos estão disponíveis para a população, eles quem prestam os serviços ao público alvo das políticas, entre outras atividades que fazem com que atuem como lócus da ação estatal.

A entrega dos serviços pelos burocratas de rua à população se dá de forma imediata e pessoal. O que faz com que tenham de lidar diretamente com a reação do público às suas decisões, bem como com as implicações das mesmas. Ao dizer isto, Lipsky (1980) sugere que a sociedade reage às políticas públicas e problematiza que para os cidadãos, uma coisa é ser tratado com indiferença e pouca empatia por profissionais com quem não lidam diretamente e, portanto, não conhecem suas demandas e necessidades específicas. Outra coisa é ser tratado de tal modo por aqueles com quem lidam diretamente e dos quais esperam, no mínimo, uma escuta atenciosa.

Como consequência, a realidade de trabalho dos burocratas de rua dificilmente poderia estar mais distante do ideal da impessoalidade e de desvinculamento

esperado para o momento de tomada de decisão. O autor também chama atenção para o fato de que os clientes dos burocratas de rua são clientes não-voluntários. Isto é, são indivíduos que acessam aqueles serviços por não terem outra alternativa na medida em que os serviços prestados pelas políticas públicas ou são monopolizados pelo Estado ou são muito caros para serem acessados pela maioria da população. Diante disso, os cidadãos dependem da ação dos agentes a nível de rua para acessarem os recursos e serviços.

Lipsky (1980), no entanto, sugere que ao mesmo tempo que os burocratas de rua têm de lidar tão diretamente com os usuários das políticas, eles também precisam adotar padrões e categorias sociais para identificar e alocar os cidadãos de maneira mais ou menos clara e, assim, atender suas demandas. Ou seja, mesmo que os cidadãos acessem os serviços enquanto pessoas individualizadas e portadoras de diferentes experiências, personalidades e necessidades, o atendimento deles pela burocracia requer, em alguma medida, a adoção de padrões unificados e indiferenciados (LIPSKY, 1980). Nesse sentido, a busca por um equilíbrio entre um atendimento individualizado, sensível às especificidades dos cidadãos, por um lado, e um atendimento imparcial, fiel à aplicação das regras, por outro, representa uma questão central para os agentes implementadores de políticas públicas.

Lipsky (1980) apresenta ainda questões relativas às condições de trabalho com as quais a burocracia de rua tem de lidar. A primeira questão diz respeito à crônica inadequação dos recursos públicos disponíveis às tarefas a serem desempenhadas pelos burocratas de rua. Ao dizer isto o autor sugere que a prestação de serviços públicos implica num imenso volume de trabalho sob a responsabilidade dos burocratas de rua, ao passo que conta uma quantidade limitada de recursos para dar conta dele. Os principais recursos aos quais o autor faz menção são o baixo número de profissionais para dar conta das demandas e o tempo envolvido no atendimento das mesmas. Tal escassez acarreta na necessidade de simplificações no exercício das tarefas e criação de rotinas que permitam dar conta das mesmas – o que, em geral, culmina numa prestação de serviços/benefícios medíocre, ainda mais considerando o fato de os clientes serem não-voluntários e, portanto, não poderem recorrer à “concorrência”. Por isso, comumente a burocracia de rua é criticada por sua incapacidade de prestar serviços de forma satisfatória.

A segunda questão tem a ver com a relação entre a oferta e a demanda das políticas públicas. De acordo com Lipsky (1980), a demanda pelas políticas cresce

para alcançar a oferta. Em outras palavras, quanto mais serviços/benefícios são disponibilizados pelas agências responsáveis pelas políticas públicas, maior a demanda³ por eles. Por exemplo, o aumento da capacidade de atendimento dos hospitais públicos inicialmente viabiliza um melhor atendimento aos usuários, o que induz mais pessoas a recorrerem e eles, gerando um aumento na demanda pelo serviço e instaurando um novo equilíbrio no qual os hospitais voltam a ficar cheios. Essa situação se agrava uma vez que a demanda por políticas públicas aumenta ao longo do tempo, tanto do ponto de vista quantitativo, quanto do ponto de vista qualitativo⁴. Diante disso, diz Lipsky (1980), muitas vezes, a burocracia a nível de rua fica presa em um ciclo de mediocridade: quanto melhor o programa, maior a demanda pelo serviço, o que, por sua vez, força a agência responsável pela política a limitar o serviço artificialmente ou a impor custos aos clientes para acessá-lo.

Outra questão trazida pelo autor é que, em geral, os objetivos dos serviços públicos são vagos, conflitantes, ambíguos e, muitas vezes, representam horizontes desejáveis e não alvos fixos. Segundo Lipsky (1980), tais características refletem os conflitos experimentados no momento da formulação e que não foram superados, sendo levados para a etapa seguinte do ciclo das políticas públicas. Além disso, a falta de clareza dos objetivos das políticas relaciona-se com a dificuldade de saber quais os instrumentos e mecanismos que funcionam na prática para lidar com o problema a ser enfrentado pela política em questão.

Essa imprecisão na definição dos objetivos das políticas públicas dificulta a mensuração da performance da burocracia de rua, o que leva as agências responsáveis pelas políticas a, comumente, incorrerem em definições de performance bastante politizadas. Isso é especialmente relevante ao se considerar que a maior parte das tarefas a serem realizadas pelos burocratas de rua diz respeito à prestação de serviços e à tomada de decisões – atividades extremamente difíceis de serem supervisionadas e submetidas ao escrutínio crítico. Ainda com relação à abrangência

³ O conceito de demanda nos serviços públicos diz respeito não somente a parte de uma transação entre cidadãos e governo, mas também a um conceito transacional. Não requer apenas um requerente, mas também um fornecedor mais ou menos encorajador. Em termos mais concretos, a demanda por serviços pode ser estimada, mas não pode ser fielmente conhecida. É uma função não apenas das expressões das preferências dos clientes, mas também dos esforços do governo para oferecer serviços e registrar ou reconhecer as respostas dos clientes (LIPSKY, 1980).

⁴ Retomando o exemplo do atendimento nos hospitais, com o passar do tempo tanto passa a haver uma demanda por maior capacidade de atendimento (número de leitos, de profissionais, de alas etc.), quanto passa a haver uma demanda por melhoria nesse atendimento (serviços especializados, integração com outros serviços de saúde etc.)

dos objetivos das políticas, seria necessário levar uma série de fatores em consideração para uma mensuração adequada da atividade da burocracia a nível de rua.

A despeito dessas dificuldades, a burocracia baseia-se em alguns referenciais para exercer suas funções, de modo que seu comportamento, argumenta Lipsky (1980), está fortemente estruturado ao conjunto de incentivos e sanções que incidem sobre ela. Os burocratas de rua desenvolvem formas de lidar com as incertezas do seu trabalho, seja criando padrões de práticas que limitem a demanda, maximizem o uso dos recursos disponíveis e assegurem a conformidade dos clientes; seja através da modificação do conceito de seu trabalho – restringindo seus objetivos e, com isso, diminuindo a discrepância entre os recursos disponíveis e objetivos atingidos. Os burocratas de rua atuam ainda transformando o conceito de matéria-prima, no caso os usuários das políticas, para tornar mais legítima essa discrepância (LIPSKY, 1980). Com relação a esse aspecto trazido, Lotta (2010) diz que os agentes de rua ensinam aos clientes o próprio papel de ser um cliente, repassando os procedimentos e a forma como devem se comportar. Assim como o grau de deferência esperado, as penalidades possíveis, o que esperar dos burocratas e como adquirir informações.

2. 5 DISCRICIONARIEDADE DA BUROCRACIA A NÍVEL DE RUA

A discussão apresentada evidencia que ao passo que os burocratas de rua desenvolvem suas funções inseridos numa estrutura institucional e programática, eles também têm o poder de transformar as políticas públicas, uma vez que há uma série de brechas nessas estruturas que lhes possibilita agir com substancial grau de discricionariedade. É a discussão deste conceito que esta sessão se dedica.

A despeito das críticas realizadas por alguns autores à ênfase no papel dos burocratas, por considerarem-na negligente com questões fundamentais, como o fato de que nas democracias o controle sobre as políticas deve ser feito pelos representantes eleitos e o poder dos agentes implementadores não se assenta nessa base (MATLAND, 1995), é hegemônico o entendimento de que a discricionariedade é uma realidade no desenvolvimento das políticas públicas. Assim como o fato de que seu exercício interfere na implementação das políticas à revelia das concepções de seus formuladores e dos grupos que lhes deram apoio (D'ASCENZI e LIMA, 2013).

Tal entendimento surge a partir do questionamento do tradicional modelo weberiano de burocracia que a compreende como executora fiel de serviços sem

qualquer influência de paixões ou julgamentos. Neste modelo os burocratas colocariam em prática as regras observando estritamente os procedimentos, garantindo cumprimento das hierarquias e de suas atribuições. Ocupando a ponta dessa rígida hierarquia, os burocratas desempenhariam suas funções baseados na obediência e na renúncia aos seus valores e vontades pessoais, não havendo, portanto, espaço para o exercício de discricionariedade. (LOTTA, 2010). No entanto, como evidenciou a discussão realizada ao longo deste capítulo, o contexto no qual está inserido o processo de tomada de decisão por parte da burocracia é mais complexo.

Lipky (1980) argumenta que o exercício da discricionariedade pelos burocratas de rua não quer dizer que eles não estejam sujeitos a regras, regulamentos e diretrizes superiores ou às normas e práticas de seu grupo ocupacional. Pelo contrário, as categorias de elegibilidade, a natureza das regras, os regulamentos e serviços são moldadas por elites políticas e são as principais referências para atuação da burocracia de rua. Além disso, na medida em que os burocratas a nível de rua são profissionais, é razoável supor que exerçam considerável discricionariedade, pois é essa a atitude esperada dos profissionais em geral diante de decisões concernentes ao seu campo de atuação.

O que não é tão razoável supor, e que é justamente uma das inovações trazida por Lipky (1980), é que as regras podem, na realidade, atuar como impeditivos para a boa implementação das políticas. Isto porque elas podem ser volumosas e contraditórias ao ponto de sua aplicação só ser viável de modo seletivo. Além disso, comumente, os regulamentos dos programas e políticas passam por constantes alterações, inviabilizando a aderência a qualquer coisa, exceto aos preceitos básicos e fundamentais de elegibilidade. Poder-se-ia argumentar que uma melhor elaboração das regras reduziria a discricionariedade dos burocratas, garantindo uma prestação de serviço mais uniforme e padronizada. No entanto, em geral, os burocratas de rua desempenham funções complexas para as quais mesmo uma melhor elaboração de regras, diretrizes ou instruções não poderiam circunscrever as alternativas para todas as situações com as quais lidam no cotidiano da política.

Assim sendo, Lipky (1980) argumenta que a discricionariedade deve ser vista como um ponto positivo para a atividade implementadora, na medida em que viabiliza uma atuação ponderada por parte da burocracia frente às situações que exigem respostas às dimensões humanas das situações. É ela que permite aos burocratas

observar cada situação e executar julgamento sensíveis diante delas, não as reduzindo a formatos programados. Para Elmore (1979), a discricção seria um mecanismo adaptativo derivado do conhecimento, das habilidades e da proximidade que os burocratas de rua têm com relação às tarefas essenciais desempenhadas pela organização de uma determinada política.

Além disso, a discricionariedade dos burocratas a nível de rua dá margem para que os cidadãos nutram a expectativa de que eles responderão favoravelmente às suas demandas, uma vez que supostamente têm obrigação geral e difusa para com o "interesse público". Assim, num mundo de agências grandes e impessoais que aparentemente detêm as chaves de importantes benefícios, sanções e oportunidades, a imprecisão quanto à atuação dos burocratas a nível de rua dá lastro à esperança dos cidadãos com relação a decisões favoráveis por parte de tais agentes. Nesse sentido, a busca pelo equilíbrio entre compaixão e flexibilidade, por um lado, e imparcialidade e aplicação rígida de regras, por outro lado representa uma grande questão para o serviço público.

Com relação à autonomia da burocracia de rua em relação à autoridade organizacional Lipsky (1980) diz que muitas vezes os burocratas de rua não compartilham as perspectivas e preferências daqueles que formularam as políticas, de modo que não consideram legítimas as ordens "vindas de cima". De tal modo, é possível que, ao menos em alguns aspectos, não trabalhem em conformidade com os objetivos declarados nas normas, regulamentos e diretrizes de uma determinada política. De acordo com o autor, isso se deve ao fato de que não raro os burocratas de rua são recrutados sem que tenham afinidade com o que é proposto pela política; e/ou ao fato de os incentivos (ou sanções) disponíveis para constranger as ações dos burocratas não serem suficientes. Portanto, é central o papel dos valores, preconceitos e crenças que se expressam na atuação dos burocratas de rua.

A discussão realizada até aqui reforça a questão crucial para esta investigação de que a implementação é a formulação em construção, na medida em que os encaminhamentos derivados das decisões discricionárias dos burocratas de rua são efetivados e acabam tornando-se as políticas propriamente ditas. Isto porque esses burocratas, através de suas decisões, acabam alterando objetivos traçados no processo de formulação das políticas que serão entregues ao público-alvo, seja porque os objetivos são mal planejados – não dando conta da complexidade das situações com os quais terão de lidar; mal explicados – dando margem a

interpretações diversas por parte dos burocratas; seja por discordarem daquilo estabelecido como objetivo – e tendo condições de agirem com alguma autonomia diante disso.

A despeito do reconhecimento da importância da discricionariedade, Lotta (2010) diz que diversos autores apontaram conflitos dela decorrentes, seja no que diz respeito à interação dos burocratas de rua com cidadãos, seja no tocante à interação deles com outros funcionários do poder público. Com relação aos cidadãos, na medida em que a prática desses agentes interfere diretamente em suas vidas, influenciando suas chances e oportunidades de vida, o que, por sua vez, repercute na forma como são recebidos pelos cidadãos (LIPSKY, 1980).

Ainda no que tange aos cidadãos, Lipsky (1980) chama atenção para o fato de que os clientes dos burocratas de rua são clientes não-voluntários. Isto é, são indivíduos que acessam aqueles serviços por não terem outra alternativa. Portanto, dependem da ação dos agentes para acessarem os recursos e serviços. Clientes não voluntários não têm condições de disciplinar os burocratas que geralmente não têm nada a perder por falhar com eles. Se a demanda é inesgotável, o fato de os clientes ficarem insatisfeitos significa apenas que outros estarão na fila para tomar seu lugar. Assim, a perda de clientes não é determinante do comportamento dos burocratas de nível de rua.

Nesse sentido, um dos riscos apontados por Lipsky (1980) é possibilitar a arbitrariedade de certos burocratas quanto ao uso do poder, tanto na imposição de tratamentos negligentes, como no que se refere a abuso pessoal ou disciplinar. Por outro lado, os próprios agentes de rua dependem desses cidadãos para legitimarem e apoiarem suas ações perante o público, na medida em que os clientes têm um estoque de recursos que podem facilitar ou dificultar as tarefas dos agentes de rua.

Já na relação com os administradores, os conflitos existentes dão-se na diferença de objetivos e valores envolvidos na função: enquanto estes pretendem alcançar os resultados consistentes com os objetivos da agência, os burocratas de rua querem processar o trabalho em consonância com suas próprias preferências, assegurando o que for necessário para completarem seus trabalhos. Como decorrência, a relação entre ambos, embora conflituosa, é de mútua dependência.

Uma parte da literatura que estuda a discricionariedade também aponta um problema no que toca aos processos de *accountability* ou controle das ações desempenhadas pelas burocracias de rua. Essas discussões têm como pressuposto

a associação entre as burocracias e valores não democráticos. Isto é, ao mesmo tempo em que se observa a contribuição da burocracia à governança, não se consegue clarear o papel e o lugar da discricionariedade da burocracia em termos de governança democrática na medida em que a burocracia não foi eleita democraticamente para fazer uso do poder (ELMORE, 1979). Nesse sentido, alguns autores buscam avançar no equilíbrio entre controle e discricionariedade, construindo modelos de coordenação associados à autonomia desses atores como Elmore (1979), Meier e O'Toole (2006).

2. 6 POR QUE ANALISAR A IMPLEMENTAÇÃO COM FOCO NA BUROCRACIA A NÍVEL DE RUA?

O foco na análise da implementação deve-se à compreensão de que ela está fortemente atrelada às necessidades de desenvolvimento de melhorias nos processos político administrativos que permitam o incremento das atividades implementadoras (D'ASCENZI e LIMA, 2013). Além disso, conforme problematiza Lotta (2010), boa parte da literatura sobre políticas públicas concentra-se no estudo sobre as etapas de formação da agenda ou formulação. Deixando, portanto, uma lacuna nas pesquisas sobre a fase da implementação e os diversos elementos que a influenciam. A lacuna parece ser ainda maior no que diz respeito aos trabalhos empíricos que tem como foco os implementadores do nível de rua e sua discricionariedade, considerando a forma como constroem suas ações, os processos de interação e que fatores influenciam isso (LOTTA, 2010).

Diante do que foi discutido neste capítulo, evidencia-se a importância de analisar de forma mais ampla a implementação das políticas públicas, considerando a atuação da burocracia implementadora, especialmente suas interações ao longo do processo de implementação e suas práticas. Desenvolver uma análise considerando tais fatores implica em olhar para a implementação como interação, conforme propõe Lotta (2010), significa ainda:

Trazer a burocracia de volta para a análise, acessar os valores, referenciais e preferências burocráticos, considerar as interações existentes, observar como os burocratas respondem a processos de pressões políticas e compreender a construção da ação da burocracia implementadora. Dessa forma, pode-se observar como os sistemas interagem e moldam a prática dos implementadores das políticas, bem como os recursos e valores existentes e sua tradução nas formas de performance exercidas pelos agentes.
(LOTTA, 2010, p. 50)

Além disso, de acordo com Lotta e Pavez (2009), é necessário analisar como os burocratas de rua interagem com o público alvo sobretudo quando este público é composto por indivíduos que apresentam acúmulos de desvantagens sociais – como as mulheres, negros/as, pobres, imigrantes, moradores de periferias etc. – responsáveis pela manutenção de importantes desigualdades sociais. Nesse sentido, parece fundamental analisar a política de abrigo para mulheres ameaçadas de morte em Pernambuco à luz de tal argumentação, na medida em que é voltada para mulheres em situação de violência de gênero em seu nível mais extremo.

No capítulo seguinte será apresentado o contexto no qual esta pesquisa se situa: uma investigação que se baseia na teoria política feminista que, portanto, considera tênues os limites estabelecidos entre o público e o privado; que considera a violência de gênero um problema político e que, por isso, requer a intervenção do Estado. A partir disso será apresentado um breve histórico das políticas de enfrentamento à violência de gênero e algumas problematizações em torno delas. E mais detidamente serão apresentados o histórico, as normativas, a descrição da política de abrigo para mulheres ameaçadas de morte em Pernambuco e sua burocracia, objetos deste estudo.

3 CONTEXTUALIZANDO A PESQUISA – A POLÍTICA DE ABRIGAMENTO ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA DE GÊNERO

Antes de tratar especificamente da política de abrigo para mulheres ameaçadas de morte em Pernambuco – objeto desta análise –, será explicado o contexto mais amplo no qual ela está inserida. Parte-se da discussão central que caracteriza as abordagens feministas na ciência política: a discussão sobre os limites entre as esferas pública e privada. Discussão esta que só passou a ocorrer quando do momento do aumento da participação das mulheres na disciplina. Em seguida, são feitas algumas considerações sobre a politização da temática da violência de gênero e discorre-se, brevemente, sobre as políticas públicas que atuam no seu enfrentamento. Finalmente, trata-se de forma detida da política de abrigo: seu funcionamento, suas normativas, seu histórico e a equipe que lhe integra.

3. 1 A CRÍTICA À DICOTOMIA ENTRE AS ESFERAS PÚBLICA E PRIVADA COMO PONTO DE PARTIDA DAS ABORDAGENS FEMINISTAS NA CIÊNCIA POLÍTICA

Até a década de 1960, momento em que eclode o movimento feminista contemporâneo⁵, a Ciência Política era produzida majoritariamente por homens e eram praticamente inexistentes estudos sobre as mulheres na política⁶ (CARROLL e ZERILLI, 1993). De acordo com Tolleson-Rinehart e Carroll (2006), as instituições são conformadas também segundo o gênero dos atores que as constituem, uma vez que suas experiências variam de acordo com isso. Assim sendo, argumentavam que a ciência política era uma instituição fortemente enviesada pelo gênero, na medida em que não era produzida por mulheres e sequer as incluía em suas problematizações.

É a partir do impulso do movimento feminista que questões relativas às mulheres e política começam a ser tratadas, influenciadas pelos estudos interdisciplinares referentes às questões de gênero que ganharam força nas décadas de 1960 e 1970. A discussão em torno do conceito de gênero começa a se desenhar

⁵ Por conta da diversidade de posicionamentos, muitas autoras não se utilizam do termo feminismo no singular. Além disso, há movimentos de mulheres que não se denominam feministas embora lutem pelos direitos das mulheres. No entanto, é necessário ressaltar que há um elemento comum a todas essas organizações que é a superação das desigualdades entre os gêneros. As diferenças ocorrem por conta das desigualdades presentes na realidade de cada grupo e nas estratégias adotadas pelos mesmos (Zirbel, 2007).

⁶ Segundo as autoras, nas universidades norte-americanas, em 60 anos, somente 11 dissertações versavam sobre a temática.

neste período e até a contemporaneidade segue não sendo simples, uma vez que seu significado permanece em disputa política e teórica. No entanto, para fazer uso do referido conceito, é necessário que se estabeleçam algumas aproximações e isto passa, obrigatoriamente, pela adoção de referenciais. Neste sentido, no presente trabalho, gênero é entendido como “a institucionalização social das diferenças sexuais; é um conceito usado por aqueles que entendem não apenas a desigualdade sexual, mas muitas das diferenciações sexuais como socialmente construídas” (OKIN, 2008: 306). De acordo com Farah (2004), gênero corresponde à construção social e histórica do feminino e do masculino, orientadora das relações sociais entre os sexos – que são marcadas por uma forte assimetria nas sociedades.

De acordo com Carroll e Zerilli (1993), de forma mais ou menos explícita, as cientistas políticas feministas passaram a fazer importantes questionamentos sobre o que vinha sendo estudado pela ciência política e sobre como isso vinha sendo feito. Neste sentido, passaram a questionar tanto os cânones filosóficos da teoria política, quanto os cânones empíricos da ciência política, ao constatarem que ambos excluía as mulheres, (e as atividades por elas desenvolvidas) de seus argumentos e análises, ignorando-as ou adotando estereótipos sobre as mesmas. No pensamento político de então, as mulheres eram consideradas pouco racionais, naturalmente ligadas à família e, conseqüentemente, inaptas para as questões da vida política. Além disso, as atividades e as relações nas quais as mulheres estavam inseridas não eram consideradas políticas e/ou com influência na esfera política.

Por conseguinte, as cientistas políticas feministas passaram a denunciar que os conceitos principais da disciplina tais como Estado, cidadania, direitos, justiça etc. foram forjados desconsiderando as mulheres e sem inclui-las. Eram, portanto, fortemente enviesados do ponto de vista de gênero e não estritamente objetivos como se supunha (CARROLL e ZERILLI, 1993). Argumentavam que a ciência política feita até então, embasada numa epistemologia positivista, mascarava uma série de pressupostos normativos referentes à mulher. O suposto universalismo dos achados da ciência política, além de excluir a mulher da política tradicional, excluía da esfera política tudo aquilo que tradicionalmente era feito por mulheres, refletindo exclusivamente valores e prioridades relativos à estrutura onipresente de dominação masculina (KRITSCH, 2012) – dominação esta que se inicia no âmbito da família (ligada à esfera privada) e se expande para as instituições políticas (ligadas à esfera pública). Nesse processo, também estavam excluídas da esfera política as relações

nas quais as mulheres estavam inseridas, de forma que acabavam sendo desconsideradas as dimensões de poder e conflito nelas envolvidas.

Assim, o ponto de partida da crítica feminista àquilo que era objeto da ciência política e à forma como a disciplina era desenvolvida foi o questionamento da separação estabelecida entre as esferas pública e privada; premissa basilar do pensamento político (CARROLL e ZERILLI, 1993). As teóricas feministas empenharam-se em compreender como tal fronteira foi estabelecida na sociedade e nas instituições, buscando expor seu caráter histórico. Principalmente, passaram a contestar o caráter natural de tal dicotomia, denunciando suas implicações para a construção de uma sociedade igualitária.

De acordo com Biroli (2014), na modernidade a esfera pública se caracterizaria pelos princípios universais, pela razão e pela impessoalidade; nela os indivíduos compartilhariam uma cidadania comum a todos. A esfera privada, por seu turno, seria lócus para as relações pessoais e íntimas, onde as particularidades e individualidades dos sujeitos se manifestariam. Os estereótipos de gênero associados às mulheres, a exemplo da dedicação aos assuntos domésticos e familiares, colaboraram para associá-las de maneira quase inextricável à esfera privada, na medida em que compunham o ideário de que havia algo de natural/biológico na domesticidade feminina e, conseqüentemente, comportamentos que diferissem deste padrão seriam desviantes. Nesse mesmo sentido, associava-se aos homens as atividades sociais ligadas ao âmbito público, como o mundo do trabalho remunerado e a participação política.

De acordo com as teóricas feministas, as exclusões experimentadas na conformação dessa esfera pública evidenciavam que seus valores nada tinham de absolutos ou universais, mas sim eram fruto de definições produzidas historicamente a partir das perspectivas dos homens e da completa exclusão das perspectivas das mulheres. Biroli (2014: 31), por sua vez, argumenta que essa dualidade estaria ligada “a uma compreensão restrita da política, que, em nome da universalidade na esfera pública, define uma série de tópicos e experiências como privados e, como tal, não políticos”. Vai além, sugerindo que seria um modo de isolar das relações de poder da vida cotidiana a política, invisibilizando o caráter político e conflitivo das relações familiares e de trabalho.

A teoria política feminista, portanto, propõe que se abandone a dicotomia entre as esferas pública e privada e, ao invés disso, adote-se o entendimento de que elas

correspondem a um complexo diferenciado de relações, práticas e direitos que estão permanentemente interligados, na medida em que “os efeitos dos arranjos, das relações de poder e dos direitos garantidos em uma esfera serão sentidos na outra” (BIROLI, 2014: 33). Desconsiderar as relações de poder existentes na esfera privada, além de significar desconsiderar experiências de parte dos indivíduos ou parte da vida de todos eles, gera um entendimento distorcido do que se passa na esfera pública. Isto porque as conexões entre as posições e as relações de poder na vida doméstica, no mundo do trabalho e na vida política ficam mal compreendidas. Em outras palavras, as relações de gênero influenciam, além das experiências dos indivíduos, o exercício do poder (BIROLI e MIGUEL, 2014).

Neste sentido, a ideia de mulher enquanto sujeito apolítico – adotada por muito tempo pela ciência política – estaria relacionada aos papéis sociais para ela estabelecidos. Isto é, na medida em que às mulheres foram social e historicamente responsabilizadas pelo cuidado com o lar e a família, acarretando numa desigual divisão sexual do trabalho, suas formas de participação na vida pública foram limitadas. Esse processo de socialização gerou estímulos diferentes nas mulheres e homens e, conseqüentemente, interesses e habilidades distintos no que diz respeito ao exercício da autonomia (BIROLI, 2014). Na medida em que as mulheres estavam atreladas à esfera doméstica, situaram-se, via de regra, em posições de subordinação e dependência em relação aos homens. Ainda nesse sentido, as atividades para as quais os homens foram orientados – como o trabalho remunerado, o papel de provedor, a presença nos ambientes públicos – eram consideradas de maior valor social, fazendo com que não somente houvesse diferenças nas atividades de homens e mulheres, mas também houvesse estabelecimento de desigualdades entre eles a partir disso.

3. 2 A VIOLÊNCIA DE GÊNERO COMO UM PROBLEMA POLÍTICO

Na continuação desta discussão Biroli (2014) argumenta que ao se projetar uma esfera pública homogênea, que silencia sobre a existência de públicos distintos e conflitivos, se restringe o universo da contestação pública legítima ao definir o que pertence ao âmbito privado e o que não pertence.

A preservação da esfera privada em relação à intervenção do Estado e mesmo às normas e aos valores majoritários na esfera pública significou, em larga medida, a preservação de relações de autoridade que limitaram a autonomia das mulheres. Em muitos casos, sua

integridade individual esteve comprometida enquanto a entidade familiar era valorizada.
(BIROLI e MIGUEL, 2014, p. 32)

Um dos exemplos mais notórios disso é omissão do Estado diante da violência contra as mulheres. Até muito recentemente, a compreensão hegemônica era de que aquilo que acontecia “entre quatro paredes” não era de responsabilidade pública. Isso privou inúmeras mulheres (e também crianças) de exercerem sua cidadania e mesmo de terem preservadas suas integridades física e emocional. Por muito tempo, a definição dos limites do privado legitimou ou ignorou a gravidade das violências sofridas por mulheres, o que fica bem ilustrado por mitos populares como “em briga de marido e mulher, ninguém mete a colher” (GUIMARÃES e PEDROZA, 2015). O espaço privado, portanto, foi lócus para perpetuação de diversas violências cometidas e aceitas em nome da privacidade e da autonomia da esfera doméstica em relação à esfera pública.

Diante desse contexto, o movimento feminista e as teóricas feministas, ao questionarem a dicotomia das esferas pública e privada, argumentaram que a garantia da liberdade, autonomia e, portanto, cidadania das mulheres requeria a politização de aspectos relevantes da vida privada. Neste sentido, Biroli e Miguel (2014: 34) dirão “que a restrição ao exercício de poder de alguns na esfera doméstica é necessária para garantir a liberdade e autonomia de outras”. Foi a partir desta compreensão que a violência contra a mulher se tornou passível de intervenção estatal e mesmo social – o que não significa dizer que a questão esteja superada, ao contrário, os índices de violência contra mulher em todo o mundo são alarmantes, indicando como esta ainda é uma questão latente nas sociedades contemporâneas⁷. A temática, portanto, passou a ser objeto de estudo de diversas disciplinas, dentre elas a ciência política, ainda que de forma tímida e encontrando uma série de resistências.

De acordo com Santos e Izumino (2005), no Brasil, a literatura sobre violência contra as mulheres têm origem no início dos anos 1980, sendo um dos principais temas dos estudos feministas, tendo como um dos principais objetivos dar visibilidade a tal fenômeno, combatendo-o mediante intervenções sociais, psicológicas e jurídicas. Os primeiros trabalhos produzidos detiveram-se em identificar o perfil das queixas, das vítimas e dos agressores. Assim sendo, predominavam concepções duais: a

⁷ Ver mais na pesquisa “Violência contra a mulher: feminicídios no Brasil” (BRASIL, 2013).

mulher era considerada vítima e o homem agressor ou a mulher era objeto e o homem sujeito nas situações de violência (SANTOS e IZUMINO, 2005). Segundo Pougy (2010), essa dualidade se basearia na premissa de que os indivíduos podem ser constituídos fora das relações sociais fundamentais – classe, gênero e raça – e de que estas não se materializam nas relações interpessoais. Assim, o que ocorria, sem maiores problematizações, era o reforço dos papéis de gênero estabelecidos socialmente, que compreendia a mulher como passiva, dependente e subserviente diante de tais contextos. Segundo este entendimento, a mulher seria destituída de liberdade para pensar e agir autonomamente diante das situações de violência, o que lhe retiraria a possibilidade de superar tal condição (SANTOS e IZUMINO, 2005).

No Brasil, somente a partir dos anos 1990, impulsionado pela observação empírica e pelas discussões teóricas que introduzem a categoria gênero nos estudos feministas, tem início o debate sobre vitimização. Embora tal debate não tenha ocorrido de forma pacífica na literatura, foi fundamental, na medida em que suscitou importantes reflexões, ao expor os limites da compreensão dualista e fixa dos papéis de gênero estabelecidos socialmente. Esses limites diziam respeito ao fato de que tanto os homens quanto as mulheres são agentes de reprodução dos papéis sociais, no entanto, as mulheres teriam autonomia e poder para mudar tais papéis e, conseqüentemente, reverter a situação de violência na qual possam vir a encontrar-se.

Neste sentido, Biroli e Miguel (2014) argumentam que o acesso a recursos e a capacidade dos indivíduos para definirem sua própria vida variam conforme suas características e posição nas relações de poder – dentre elas o gênero. Portanto, desigualdades estruturais impactam na possibilidade de autodefinição e nas oportunidades disponíveis para as pessoas. No entanto, os indivíduos têm, em alguma medida, autonomia decisória, marcada pelas suas experiências, preferências e escolhas. Tal autonomia seria capaz de ressignificar as normas e as convenções sociais ao longo do tempo, impactando nas vivências dos indivíduos e na construção de suas identidades.

Um fruto desta complexa e não superada discussão, foi a adoção da expressão mulheres *em situação* de violência, ao invés de mulheres *vítimas* de violência. Assim substitui-se a concepção engessada de mulheres enquanto vítimas inertes ante às situações de violência, sem, no entanto, negar que as mesmas se encontram em situação de desigualdade em relação aos homens. Ainda nesse sentido, Soares

(2002) considera que a vitimização segue sendo um instrumento necessário para a sensibilização dos agentes do Estado, que tendem a culpar as mulheres pela situação de violência e/ou não veem a violência contra as mulheres como uma violação de direitos.

A problematização sobre a vitimização também foi importante para pensar a violência contra a mulher de forma mais ampla, um fenômeno social inserido no campo contraditório da sociedade contemporânea; que, portanto, não pode ser “reduzido ao tratamento dos sujeitos nela implicados, direta ou indiretamente, o que patologizaria comportamentos exacerbados” (POUGY, 2010: 77). Nesse contexto, a nomenclatura *violência de gênero* passa a ser mais adequada para dar conta do fenômeno, sendo mais abrangente que *violência contra a mulher*, na medida em que a compreende como uma das expressões das desigualdades sociais que incidem diversamente sobre gênero, classe social e etnia e que ocorre inserida nas relações de poder – com este sendo entendido não de forma absoluta e estática, exercido via de regra pelo homem sobre a mulher, mas de forma dinâmica e relacional (SANTOS e IZUMINO, 2005).

3.3 AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA DE GÊNERO

Na medida em que, como nomeia Pougy (2010), há uma “despotencialização” dos sujeitos envolvidos nas situações de violência, ao se compreender a violência de gênero como um complexo fenômeno social, se abre espaço para a temática na agenda de políticas públicas. Os movimentos feministas, bem como o corpo acadêmico com tal identificação, passaram a demandar do Estado uma atuação engendradora de novas posturas e práticas nos homens e mulheres diante da problemática da violência de gênero. Respondendo à politização do tema, manifestada notadamente em campanhas sensibilizadoras lideradas pelo movimento feminista, o Estado brasileiro passou a incorporar na agenda política o enfrentamento à violência de gênero, ainda que modestamente e enfrentando diversas resistências, como será visto a seguir.

3.3.1 Histórico no Brasil

A partir dos anos 1980, com o fim da ditadura militar no Brasil e diante da histórica luta do movimento feminista, gradualmente, o Estado brasileiro passou a incorporar a questão das desigualdades de gênero na agenda governamental. Uma

das principais dificuldades para que as políticas específicas para mulheres fossem implementadas no Brasil relacionava-se com a pretensa neutralidade, do ponto de vista de gênero, assumida pelo Estado (GODINHO, 2003). Este, comumente, não leva “em conta os processos hegemônicos que conferem às diferenças um sinal de desigualdade, desconsiderando as relações desiguais de poder, renda e recursos de parcela considerável de significativos segmentos sociais” (SILVEIRA, 2003: 66). Diante disso, o movimento feminista reivindicava que as ações estatais fossem encaradas do ponto de vista de gênero, alterando relações de poder, garantindo às mulheres acesso aos direitos nas suas dimensões social e política para que tivessem condições concretas de reverter a condição de desigualdade (GODINHO, 2003).

De acordo com Farah (2004) o histórico das políticas públicas de gênero no país foi marcado pelo *trade off*⁸ entre a eficiência de uma política e o componente democrático que ela representava. Isso significa dizer que de um lado estava o governo, que através das suas políticas universais – que supostamente atendiam indistintamente homens e mulheres – alegava buscar a máxima eficiência da política, diante da limitação de recursos, e de outro, a sociedade civil, representada pelo movimento feminista, que reivindicava a inclusão de políticas específicas – que incorporassem as questões de gênero na agenda pública como elemento fundamental para a ampliação e consolidação democrática.

Outra característica deste processo é que, inicialmente, o movimento feminista e também suas teóricas criticavam fortemente a ação estatal (ou sua omissão), na medida em que a compreendiam como uma instituição forjada a partir da exclusão das mulheres, sendo, portanto, conformada exclusivamente por valores masculinos que, por conseguinte não poderiam dar conta das demandas das mulheres. Assim, não eram estabelecidas relações institucionais e buscava-se garantir a máxima autonomia dos movimentos. Somente nos anos 1980 “alguns grupos passaram a defender a tese de que espaços governamentais deveriam ser ocupados, num cenário de redefinição das políticas públicas no país, sob o signo da democratização” (FARAH, 2004: 130). No entanto, a relação entre os movimentos reivindicatórios e o Estado não era, e segue não sendo, um ponto pacífico tanto do ponto de vista das práticas sociais, quanto no que diz respeito aos debates teóricos.

⁸ Termo oriundo da economia que define situações em que há conflito de escolha. Consiste numa ação cuja tentativa de resolução de problema acarreta necessariamente outro, obrigando que seja feita uma escolha; abre-se mão de algum bem ou serviço para se obter outro bem ou serviço distinto.

De acordo com Farah (2004), a desconfiança, por uma parte do movimento feminista, em participar do espaço governamental motivou a criação de organizações não-governamentais que atuavam no desenvolvimento de programas de gênero em áreas como saúde, educação, combate à violência, geração de renda e organização de mulheres. Progressivamente, tais organizações passaram também a dialogar com o Estado, propondo diretrizes de ação para políticas públicas. A Conferência Mundial das Mulheres ocorrida em 1995, em Beijing, influenciou nesse processo, na medida em que pautou a construção de uma agenda de políticas públicas para as mulheres que perpassava diversas áreas (AMORIM, 2015).

A despeito da existência desses conflitos, nos anos 1970 e 1980, diante da ocorrência e repercussão de vários assassinatos de mulheres, denúncias e protestos deram visibilidade à violência contra as mulheres como problema de âmbito público diante do qual o Estado deveria intervir⁹ (FROTA e PINHEIRO, 2006). De acordo com Côrtes (2012), a perpetuação da impunidade dos agressores, sustentada pela cultura machista mobilizou diversas formas de organização dos movimentos feminista e de mulheres que buscavam dar visibilidade às expressões de violência e reivindicavam a criação de estruturas de apoio destinadas às mulheres.

Diante disso, uma das primeiras ações do Estado voltada para as mulheres foi a criação do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), em 1985, instância mediadora da relação entre Estado e sociedade civil que visava discutir, propor e fiscalizar políticas públicas para as mulheres. Dentre as principais ações viabilizadas pelo referido órgão estava a criação das Delegacias Especializadas de Atendimento às Mulheres (DEAMs), que à época eram o principal instrumento de combate à violência de gênero. Além disso, o CNDM foi responsável pela formulação do Programa Nacional de Prevenção e Combate à Violência Doméstica e Sexual em 1996 – cujo nome foi posteriormente alterado para Programa de Prevenção, Assistência e Combate à Violência contra a Mulher – que previa ações articuladas nas três esferas do poder para viabilizar a execução de políticas voltadas para o combate à violência de gênero (FALCÃO, 2008).

Um avanço mais estrutural foi a criação da Secretaria de Políticas para Mulheres (SPM), em 2003. Tal instituição foi a responsável pela criação do Plano

⁹ Ressalta-se que o assassinato de mulheres não era uma novidade em si, na medida em que é um problema social que remonta à antiguidade. No entanto, os casos ocorridos tiveram ampla cobertura da mídia e apoio da opinião pública, em alguma medida, devido status socioeconômico das vítimas.

Nacional de Políticas para Mulheres que se pauta pelos princípios de respeito à diversidade, igualdade, equidade, do caráter laico do Estado e da autonomia das mulheres, além de um capítulo específico referente ao combate à violência contra as mulheres. A realização das I e II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, em 2004 e 2007, respectivamente, pela SPM e pelo CNDM foi central para aproximar sociedade civil e poder público. Outra conquista fundamental foi a Lei nº 11.340/2006, conhecida como Lei Maria da Penha, que representa um marco para o combate a violência de gênero, pois prevê uma legislação específica para a violência contra a mulher baseada na desigualdade de gênero. A Lei faz da violência contra a mulher um crime contra os direitos humanos, prevê a criação de Juizados de Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher e estabelece mecanismos de prevenção, assistência e proteção à mulher, como as medidas protetivas de urgência.

De acordo com Farah (2004), a agenda de Reforma do Estado dos anos 1990 tinha como eixo estruturante a descentralização política, concebida como estratégia de democratização e como forma de viabilizar o uso mais racional dos recursos públicos. Nesse sentido, a formulação da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, no momento da criação da SPM, lançou diretrizes para uma atuação coordenada dos organismos governamentais nas três esferas da federação. Em 2007, foi lançado o Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, que consiste em um acordo federativo entre o governo federal, os governos estaduais e municipais brasileiros para a implementação de políticas públicas integradas.

Apesar dos avanços na formulação e implementação de políticas de enfrentamento à violência contra a mulher, este segue sendo um grande desafio para o Estado brasileiro, pois requer mudanças profundas nos padrões e representações sociais baseadas em desigualdades estruturais de raça, gênero e classe. Dados recentes do IPEA (BRASIL, 2013) referentes à violência contra a mulher demonstram como ainda é latente esta questão no país:

- No Brasil, no período de 2009 a 2011, a taxa corrigida de feminicídios foi 5,82 óbitos por 100.000 mulheres;
- Neste período estima-se que ocorreram, em média, 5.664 mortes de mulheres por causas violentas a cada ano, 472 a cada mês, 15,52 a cada dia, ou uma a cada hora e meia;

- As regiões Nordeste, Centro-Oeste e Norte apresentaram as taxas de feminicídios mais elevadas do país;
- Mulheres jovens foram as principais vítimas: 31% na faixa etária de 20 a 29 anos e 23% de 30 a 39 anos;
- 61% dos óbitos foram de mulheres negras;
- A maior parte das vítimas tinham baixa escolaridade, 48% daquelas com 15 ou mais anos de idade tinham até 8 anos de estudo.

3.3.2 Problematização

Não obstante o progressivo ganho no enunciado político sobre os direitos das mulheres, a criação de equipamentos da rede de atenção e enfrentamento à violência de gênero, assim como o aumento das áreas que tem incluído esta problemática em suas formulações – a exemplo da segurança, assistência social, saúde, justiça, cultura, educação, habitação, trabalho –, muitas das práticas políticas e sociais em curso ainda obscurecem a realização da plena cidadania feminina (POUGY, 2010).

Nesse sentido, com a consolidação das políticas públicas voltadas para as mulheres passou-se a questionar o modo como elas atuavam na emancipação feminina, isto porque quando começaram a ser implementadas, muitas das políticas públicas que tinham como público alvo as mulheres as atendiam sem estar atentas às desigualdades de gênero propriamente ditas, comumente reforçando-as, na medida em que reproduziam os papéis sociais estabelecidos para mulheres e homens. Neste período era comum a formulação de políticas que tinham por objetivo resolver especificamente a questão da pobreza utilizando as mulheres como público alvo para tanto. Isto é, os agentes do Estado partiam do princípio que voltando as políticas para mulheres, sua eficiência estaria assegurada diante do papel que elas desempenhavam na família, por sua atuação nas questões ligadas à moradia ou ainda pela massiva presença feminina entre a população pobre (FARAH, 2004). Dessa forma, incluía-se a mulher na agenda pública não sob a perspectiva de suas necessidades específicas, mas como um instrumento útil para eliminar outros tipos de desigualdade, que mesmo estando inquestionavelmente ligadas às desigualdades de gênero, acabam mantendo a subordinação feminina¹⁰.

¹⁰ No momento em que programas sociais têm as mulheres como titulares dos benefícios (a exemplo do Bolsa Família) ou conta com elas como colaboradoras principais (a exemplo das campanhas de vacinação) pode-se incorrer no reforço do papel social estabelecido para a mulher – o papel de mãe,

Diante disso, ficou evidente que somente falar em inclusão não era suficiente, sendo necessário compreender de que forma essa inclusão ocorre; se ela altera a lógica das desigualdades às quais as mulheres estão historicamente submetidas ou se elas somente instrumentalizam as mulheres transferindo para elas responsabilidades que são do Estado (SILVEIRA, 2003) e reforçando os papéis de gênero estabelecidos socialmente e que colocam em situação de desigualdade mulheres e homens. A literatura existente denomina tais políticas de *políticas para mulheres* uma vez que centralizam o feminino enquanto parte da reprodução social, sem valorizar como ocorrem as relações entre os sexos. A partir da perspectiva feminista, o que se propõe, é que, ao invés da adoção destas políticas que perpetuam a situação de desigualdade das mulheres, o Estado atue no sentido de implementar *políticas públicas de gênero* que, de acordo com Lisboa (2010), consideram a diversidade dos processos de socialização vivenciados por mulheres e homens, cujas consequências repercutem durante a vida nas relações individuais e coletivas.

Mais especificamente com relação às políticas de enfrentamento à violência de gênero, objeto de estudo do presente trabalho, Pougy (2010) argumenta que as diversas implicações desse fenômeno complexo e de difícil equacionamento não podem ser negligenciadas no campo da formulação política, assim como também no cotidiano dos serviços da rede de atendimento. Negligenciar a complexidade da violência de gênero coloca em risco as possibilidades de assistência às mulheres inseridas nesta situação, o que pode reiterar sua vulnerabilidade e risco de vida e de morte, bem como aumentar a distância da condição de sujeito de direitos.

3.4 A POLÍTICA DE ABRIGAMENTO PARA MULHERES AMEAÇADAS DE MORTE

De acordo com Pougy (2010), com relação às políticas de enfrentamento à violência de gênero, a abordagem interdisciplinar é fundamental, na medida em que minimiza a prevalência da orientação disciplinar, por exemplo, a ênfase na orientação jurídica, clínica ou psicossocial, substituindo-a pela pluralidade de disciplinas que atuam no cotidiano. Isso demanda um projeto teórico-político, no qual sejam planejados horizontes de longo, médio e curto prazos. Ou seja, é fundamental construir uma ação integral que compreenda as mulheres como sujeitos por inteiro,

de responsável pelos cuidados com o lar etc. Portanto, ainda que as mulheres estejam em situação de maior empobrecimento, atender somente às questões materiais é insuficiente para alterar as relações sociais de sexo estabelecidas.

na qual o foco na situação presente não restrinja, tampouco hierarquize, as perspectivas futuras.

É neste contexto que se situa a política de abrigo para mulheres ameaçadas de morte por motivos de desigualdade de gênero, na medida em que integra a Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. Tal normativa inova ao incentivar a formação de redes compostas pelos serviços de atenção à mulher em situação de violência, oferecendo-lhe atendimento integral e levando em conta os aspectos jurídico, psicológico e social. A ação governamental, portanto, passa a objetivar uma atuação mais ampla, que contemple o apoio a serviços especializados; a capacitação de agentes públicos para a prevenção e atendimento; a criação de normas e padrões de atendimento; o incentivo à constituição de redes de serviços; e a ampliação do acesso das mulheres à justiça e aos serviços de segurança pública (BRASIL, 2011).

De acordo com as Diretrizes Nacionais para o Abrigo da SPM, o conceito de abrigo se refere aos serviços e programas de acolhimento provisório destinados a mulheres em situação de violência que se encontrem sob grave ameaça de morte e, portanto, necessitem de proteção em ambiente seguro. O abrigo, no entanto, vai além das casas-abrigo, incluindo serviços que devem ser prestados via políticas públicas de assistência social, saúde, educação, segurança etc. assegurando o bem-estar físico, psicológico e social das mulheres em situação de risco.

A Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, o Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres e a Lei nº 11.340/2006 (Lei Maria da Penha) constituem os principais marcos normativos para enfrentamento da violência de gênero. Notadamente a Lei Maria da Penha institui mecanismos inovadores para coibir e prevenir a violência doméstica e familiar, tais como as medidas protetivas de urgência que garantem os direitos das mulheres e amplia seu acesso à rede de atendimento especializada. A referida rede tem como um de seus principais instrumentos o abrigo nos casos de risco de morte. Neste nível de assistência, a principal resposta do Estado foi a criação das casas-abrigo, cuja atribuição é prover, de forma provisória, medidas emergenciais de proteção em locais seguros para acolher mulheres em situação de violência doméstica e familiar sob risco de morte, acompanhadas ou não de seus filhos.

Diante do exposto, ainda que a política de abrigamento constitua uma das primeiras e mais importantes políticas de proteção às mulheres sob ameaça e risco de morte, ela ainda enfrenta uma série de desafios em sua implementação. Isto porque a Lei 11.340/2006, a Política e o Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres impuseram novos desafios para os gestores (as) públicos no tocante ao abrigamento das mulheres em situação de violência. A isso, pode-se acrescentar o agravamento da violência urbana e sua interface com o problema da violência de gênero, bem como a complexidade inerente a este tipo de violência e, portanto, ao seu enfrentamento. Por isso, analisar como tem se dado o processo de implementação da referida política se faz importante, sobretudo uma análise capaz de incorporar maneiras de pensar o abrigamento de modo a contemplar o ideário feminista de emancipação das mulheres e do pleno exercício de sua cidadania.

Conforme Silveira (2003), diversos trabalhos têm verificado o baixo grau de aplicação pelos governos das plataformas, planos e diretrizes referentes à temática de gênero acordadas em fóruns e conferências de organismos internacionais. Dirá que as políticas públicas de gênero chegam a esfumar-se quando chegam ao terreno da implementação prática e dentre os principais fatores que explicariam a isso estão: a desatenção dos altos responsáveis pela execução das atividades específicas de promoção da igualdade na fase de implementação; a insuficiente aplicação das linhas de orientação para integrar as relações de gênero ao nível operacional; a falta de sensibilização e de compreensão do papel das mulheres em vários setores; e uma interpretação restritiva do alcance da estratégia do *mainstreaming* na fase de planejamento das políticas.

Diante do discutido no capítulo anterior, o presente estudo tem por objetivo analisar como ocorre o processo de implementação da política de abrigamento para mulheres ameaçadas de morte em Pernambuco considerando as práticas e as interações da sua burocracia a nível de rua. A opção por analisar a política em Pernambuco se deve ao fato de a mesma ser referência na região nordeste¹¹, tendo sua implementação consolidada. Além disso, de acordo com o IPEA (BRASIL, 2013), o estado é o terceiro com maiores índices de violência contra mulher na região nordeste – que é a mais violenta do país.

¹¹ Em 2011 ocorreu no Maranhão o seminário “Intercâmbios de Experiências de Abrigamento no Nordeste” e o caso de Pernambuco foi a referência adotada (PERNAMBUCO, 2012).

3.4.1 A política pelo mundo

Segundo Falcão (2008), a primeira casa-abrigo da qual se tem registros foi criada em 1971 na Inglaterra. Foi uma iniciativa das próprias mulheres que tinham como objetivo inicial se juntar para discutir os maus tratos sofridos, no entanto, diante da gravidade de alguns casos foi necessário se adaptar para proteger as mulheres dos agressores. A partir dessa experiência outras casas-abrigo foram criadas e em meados dos anos 1970 havia casas espalhadas pela Grã-Bretanha, França, EUA, Canadá e Irlanda. Na América Latina o primeiro abrigo foi criado em 1979 na Costa Rica. É importante observar que as primeiras iniciativas foram todas protagonizadas pelas mulheres que faziam uso de recursos alternativos e comunitários diante da ausência de mecanismos legais e institucionais de proteção à mulher.

No Brasil, as primeiras casas-abrigo surgem a partir de reivindicações e organização dos movimentos feminista e de mulheres diante do contexto dos anos 1970 e 1980 no qual ocorreram vários assassinatos de mulheres. Além disso, um fator que impulsionou as demandas foi a impunidade dos agressores sob o argumento de que teriam matado em defesa da honra. Assim, a primeira casa-abrigo do país foi criada em São Paulo, no ano de 1986: Centro de Convivência para Mulheres Vítimas de Violência (COMVIDA), via Secretaria de Segurança Pública com suporte da Secretaria de Promoção Social. Essa iniciativa, no entanto, não durou muito tempo devido à falta de recursos e de estrutura.

Somente com o lançamento do Programa Nacional de Prevenção e Combate à Violência contra a Mulher em 1996, os investimentos para construção de casas-abrigo foram priorizados. E em 1998 devido a um convênio entre o CNDM, Ministério da Justiça e alguns municípios brasileiros, nove casas foram construídas nas cidades integrantes da parceria (FALCÃO, 2008). Embora já houvesse a previsão legal para o abrigamento em casos extremos de violência contra a mulher¹², só em 2011 foram

¹² Constam como principais marcos legais do programa de abrigamento: a Lei nº. 8.742/1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social e justifica a necessidade de abrigamento em caso de vulnerabilidade temporária, que compreende situações de violência doméstica e familiar; a Lei 11.340/2006 (Lei Maria da Penha) que institui mecanismos para coibir e prevenir a violência doméstica e familiar contra as mulheres através das medidas protetivas de urgência, dentre as quais consta o abrigamento; o Decreto nº. 6307 do Sistema Único de Assistência Social, de 2007, que prevê a utilização de benefícios eventuais suplementares e provisórios, prestados aos cidadãos e às famílias em virtude de situações de vulnerabilidade temporária; a Resolução 109, de 2009, do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), que inclui entre a tipificação dos Serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade, o abrigo institucional para as mulheres em situação de violência; e as Diretrizes Nacionais de Abrigamento às Mulheres em Situação de Violência, lançada em 2011,

lançadas as Diretrizes Nacionais para o Abrigamento que passaram a orientar o abrigamento de mulheres em situação de violência e o fluxo de atendimento na rede de serviços, incluindo as diversas formas de violência e novas alternativas de abrigamento.

De acordo com a Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2013 do IBGE, em 2013 havia 155 casas-abrigo em 142 cidades brasileiras. A distribuição dessas casas indica que somente 2,5% dos municípios do país contam com este instrumento e as regiões Sul e Sudeste são as que contam com maior incidência de casas-abrigo. Tais números refletem a profunda carência dos estados e municípios brasileiros no que diz respeito a atenção às mulheres em situação de violência e sob grave ameaça de morte.

3.5 A POLÍTICA DE ABRIGAMENTO PARA MULHERES AMEAÇADAS DE MORTE EM PERNAMBUCO

Nesta sessão serão tratados o histórico, o funcionamento e o quadro de profissionais da política de abrigamento em Pernambuco.

3.5.1 Histórico

Em Pernambuco, estado da presente análise, foi criada a Secretaria Especial da Mulher no ano de 2007. Em 2011 esta perde o caráter excepcional e torna-se uma secretaria de Estado, atualmente sob a nomenclatura de Secretaria da Mulher (SecMulher). Em 2008, o estado assinou o Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher, cujo objetivo era a consolidação da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres através da implementação de políticas públicas integradas no território nacional (AMORIM e BARROS, 2014).

A partir de 2007, a SecMulher passou a implementar o Projeto Casas-Abrigo, que consistia no levantamento de dados que indicavam a necessidade de implantação de seis casas-abrigo e uma casa-apoio, com capacidade de abrigamento para 15 pessoas cada uma delas (PERNAMBUCO, 2011). Em 2008, recursos do Tesouro Estadual viabilizaram a aquisição de um imóvel no Sertão Central para instalação de uma casa-abrigo e a reforma de um imóvel na Região Metropolitana do Recife (RMR) com a mesma finalidade. Ainda nesse ano foi estabelecida uma parceria com um

acompanhada do Termo de Referência para Ampliação e Implementação dos Serviços da Rede de Atendimento.

governo municipal do Sertão¹³ viabilizou a construção de mais uma casa-abrigo¹⁴ (PERNAMBUCO, 2011) e ocorreu um processo de análise documental para implementação de uma casa de apoio na RMR (PERNAMBUCO, 2009) – que diante da pesquisa realizada nunca chegou a ser efetivada.

Em 2009, mais dois imóveis foram locados pela SecMulher – um no Agreste e outro na RMR. Tendo em vista a complexidade do serviço, bem como as restrições e limites dos municípios de desenvolver consórcios, neste ano a rede de casas-abrigo foi estadualizada através da Lei 13.977/2009 que instituiu o Serviço de Abrigamento, Atendimento e Proteção às Mulheres em Situação de Violência e Sob o Risco de Morte. Tal lei entende por violência contra a mulher qualquer ação ou omissão baseada no gênero que lhe cause morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico, bem como dano moral ou patrimonial. A partir dela, a mulher que busque qualquer organismo de proteção à mulher em qualquer lugar do estado é direcionada para uma das unidades da rede, independentemente de onde se localizem e de seu município de origem, conforme os critérios de segurança mais adequados.

Em 2010, a SecMulher deu início às negociações com um governo local da RMR¹⁵ para obter um terreno para a construção de uma casa-abrigo modelo. No período entre 2009 e 2010, após a Seleção Pública Simplificada, 55 profissionais foram contratados pela Secretaria, tendo sido 31 direcionados para integrar a rede de casas-abrigo. Em conjunto com os profissionais terceirizados e os cargos comissionados, o quadro de profissionais era composto por 75 pessoas. Também neste período foram ministrados treinamentos para as profissionais das casas-abrigo, contemplando 84 profissionais (PERNAMBUCO, 2011). Em 2011 foi realizado em São Luís (MA) o seminário “Intercâmbios de Experiências de Abrigamento de Mulheres em Situação de Violência Doméstica e Familiar sob Risco de Morte no Nordeste” em parceria com a Secretaria da Mulher local.

Em 2012 havia cinco casas-abrigo administradas pela SecMulher e foi lançada mais uma linha de atuação na política de abrigamento do estado: a de “Ampliação e Aperfeiçoamento dos Serviços Especializados de Atendimento e Abrigamento”. Esta tirou alguns indicativos: a adequação do número total de 90 vagas para todo o serviço;

¹³ Os municípios não são identificados para manutenção do sigilo do serviço.

¹⁴ Essas unidades foram inauguradas em 2010: a casa-abrigo Marici Amador e a casa-abrigo Adalgisa Cavalcanti.

¹⁵ O nome do município não será citado por questões de segurança.

necessidade de ampliação da capacidade de abrigamento em cada uma das unidades de 15 para 20 vagas; redução no número de unidades da rede para quatro; e necessidade de adoção de um modelo arquitetônico mais adequado às condições de uma vida privada de liberdade e submetida a convivências com pessoas desconhecidas (PERNAMBUCO, 2013).

De acordo com o Anuário da SecMulher 2013, tais decisões foram tomadas considerando o contexto das mulheres abrigadas e seus dependentes – algumas vezes as equipes técnicas precisaram realizar traslados, com o objetivo de aglutiná-las, numa única casa, facilitando a troca de experiência entre elas e, também, o desenvolvimento de atividades educativas e coletivas durante o período de abrigamento. Alegou-se ainda que tais medidas reduziram os custos de manutenção do serviço, sendo possível investir maiores recursos – profissionais, técnicos e financeiros – nas casas-abrigo que permaneceram. Nesse processo de ajustes, em 2013 funcionavam no estado quatro casas-abrigo (PERNAMBUCO, 2013).

Segundo o anuário da Secretaria da Mulher de 2014, em 2013 a última casa-abrigo de responsabilidade de um governo municipal foi estadualizada, completando o processo.

Com relação à estrutura predial, a SecMulher realizou o processo licitatório para contratação de empresa de engenharia para construção da Casa-Abrigo modelo que tinha como prazo final para execução dezembro de 2014. Em 2015, diante do contexto de crise financeira dos estados brasileiros, houve dificuldades para a realização de atividades do serviço de abrigamento, especialmente no que diz respeito ao monitoramento *in locu*, pagamento de pessoal e fornecimento de insumos pelos fornecedores (PERNAMBUCO, 2016).

Em 2016, foram realizados encontros de formação e atualização para as profissionais do núcleo de abrigamento e um encontro de formação com as coordenadoras regionais da SecMulher, que são as ramificações da secretaria nos municípios, sobre fluxos e procedimentos do serviço. Em março de 2017 foi inaugurada (com mais de um ano de atraso) a casa-abrigo modelo Jerusa Mendes com capacidade de atendimento para 30 pessoas. Além da Jerusa Mendes, portanto, funcionam hoje em Pernambuco as Casas-Abrigo Cristina Tavares, Marici Amador e Adalgisa Cavalcanti (PERNAMBUCO, 2017).

A tabela abaixo representa a cronologia do que acabou de ser apresentado: as etapas da implementação da política de abrigamento em Pernambuco.

Quadro 1 – Etapas da implementação da política de abrigamento em PE

Período	Órgão	Iniciativa
2007	Governo estadual PE	Criação da SecMulher
2007-2016	SecMulher	Plano Estadual para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher
2007	SecMulher	Implementação do Projeto Casas-Abrigo
2008	SPM/SecMulher	Assinatura do Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher
2008	SecMulher	Instalação de duas casas-abrigo no Sertão/reforma de uma casa-abrigo na RMR
2009	Governo estadual PE	Promulgação da Lei Estadual 13.977
2009	SecMulher	Locação de dois imóveis para instalação de casas-abrigo (Agreste e RMR)
2009-2010	SecMulher	Realização de Seleção Simplificada/contratação de pessoal/treinamento
2010	SecMulher	Inauguração das casas-abrigo Marici Amador e Adalgisa Cavalcanti
2011	SPM	Lançamento das Diretrizes Nacionais para o Abrigamento
2011	Secretarias da Mulher do NE	Realização do Seminário Experiências de Abrigamento no Nordeste
2013	SecMulher	Conclusão do processo de estadualização do serviço
2016	SecMulher	Inauguração da casa-abrigo modelo Jerusa Mendes e reativação da casa-abrigo Cristina Tavares

Fonte: elaboração própria

Já a tabela abaixo apresenta a evolução do número de mulheres e seus dependentes abrigados ao longo dos anos em que o programa existe. Ao apresentar tais números não se pretende extrair grandes considerações, mas somente dimensionar a consolidação do serviço.

Quadro 2 – Evolução do número de mulheres abrigadas e seus dependentes ao longo dos anos

Ano	Nº de mulheres abrigadas	Nº de dependentes
2007	1	-
2008	16	25
2009	17	39
2010	67	90

2011	76	161
2012	21	52
2013	109	189
2014	130	212
2015	98	178
2016	99	165

Fonte: Anuário 2017 SecMulher

Elaboração própria

Verifica-se, portanto, que a implementação do programa em Pernambuco não se deu de forma linear e simples. Foram experimentados processos de negociação entre atores federais, estaduais e municipais, assim como desafios relativos aos recursos disponíveis para alugueis, mobília das casas-abrigo, obras, pagamento de pessoal etc. – o que impactou na abertura e fechamento de unidades e possivelmente na qualidade dos serviços prestados. Neste sentido, em conformidade com o referencial teórico, pode-se considerar a implementação da referida política como uma etapa complexa que envolve diversos atores, conhecimentos e desconhecimentos. Justifica-se assim, a importância de analisar de forma mais detida os detalhes deste processo à luz do papel da sua burocracia a nível de rua.

3.5.2 Funcionamento

Em Pernambuco o serviço de abrigamento é normatizado pela Lei 13.977/2009 que garante proteção às mulheres que se encontram ameaçadas de morte em virtude de violência de gênero, bem como a seus dependentes menores de 18 anos. Ainda de acordo com a Lei, é necessário que gozem de saúde mental. As mulheres e seus dependentes podem permanecer até 180 dias nas casas que têm endereço sigiloso e capacidade para 20 pessoas cada (exceto a casa-abrigo modelo que tem capacidade para 30 pessoas). As casas funcionam 24 horas e contam com equipe multidisciplinar composta por coordenadoras, psicólogas, assistentes sociais, nutricionistas, técnicas em enfermagem, educadoras sociais, cozinheiras, auxiliares de serviços gerais, seguranças e motoristas.

As mulheres que se encontrem sob ameaça de morte por motivos de desigualdade de gênero e que busquem os serviços de proteção podem ser encaminhadas para as casas-abrigo através das DEAMs, das delegacias comuns, dos centros de referência de atendimento às mulheres, dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), das varas especiais e comuns, de conselhos tutelares, de

organismos municipais para mulheres e até mesmo de organizações não governamentais. Isso demonstra uma tentativa de atuação em rede e busca pela preservação do caráter sigiloso do serviço. Para qualquer uma dessas formas de entrada é necessário realizar um Boletim de Ocorrência (BO) e solicitar as medidas protetivas de urgência.

Após isso, a equipe de abrigo da SecMulher, que atua 24 horas, é notificada e vai até a delegacia na qual a mulher se encontra¹⁶. Ao encontrar a mulher, a equipe lhe oferece a possibilidade do abrigo, explicando do que se trata, o funcionamento do serviço, suas regras e normas, a questão do sigilo. Na entrevista realizada com a diretora do Núcleo de Abrigo ela descreve um pouco esse processo:

Chegando lá [na delegacia] é feita uma triagem; uma pastinha que tem os dados pessoais dela e o histórico, um pouco da história que está levando ela a solicitar a proteção naquele momento. Então, ‘aconteceu ontem, ele chegou bêbado, pegou uma faca e tentou me matar, mas eu corri, fugi...’ sei lá [...]. Após essa triagem, a gente tem um termo com as normas do serviço. A gente vai ler para ela as normas, a gente vai colocar para essa mulher que a casa é uma casa coletiva, que tem outras mulheres que também sofreram essa mesma violência, que tem outras crianças que também sofreram essa violência, vivenciaram essa violência [...]. Nessa casa precisa ter normas porque essa casa se não tiver normas vira a casa de mãe Joana; cada uma faz o que quer, na hora que quer... e não pode ser assim. A gente quer uma casa com as coisas organizadinhas, com todo mundo vivendo em paz. (DIRETORA 2, 2017)

Uma questão importante a ser considerada quando se trata de situações de abrigo é que a avaliação da gravidade dos casos de violência contra as mulheres é um exercício extremamente subjetivo, visto que o limite entre “ameaça”, “risco de morte” e “risco iminente de morte” é bastante tênue (SPM, 2011), devendo, portanto, a equipe que atende a essas mulheres estar bastante sensível à questão e preparada para identificar e diferenciar a situação e o tipo de encaminhamento adequado.

No momento de sua chegada é realizada uma triagem, na qual os documentos são coletados e retidos, um cadastro é feito (das mulheres e de seus dependentes) e as normas de segurança e funcionamento da casa são novamente apresentadas. É necessária a assinatura do termo de concordância com referidas normas – exigência

¹⁶ Tal equipe é composta pelas coordenadoras das casas e pela diretora do Núcleo de abrigo. Além disso, há ainda seis policiais à disposição para acompanhar as profissionais e as mulheres nestas ocasiões. Mensalmente a coordenadora do Núcleo de Abrigo faz uma escala onde são distribuídas as profissionais que a cada semana ficarão responsáveis por atender os chamados de abrigo realizados pelos órgãos competentes.

feita pela lei que normatiza o serviço. De acordo com a diretora no Núcleo de Abrigamento:

Ela está assinando um termo se comprometendo a não revelar onde é a casa e quando chega na casa isso é reforçado pelas técnicas com essa mulher. E na hora que ela vai sair, se desligar do serviço, novamente é dito para ela que se ela contar para alguém onde ela esteve ela estará colocando em risco toda uma equipe de trabalho, todo um trabalho, na verdade, e todas as pessoas que precisam estar ali se protegendo... e todas as crianças. Então é muita responsabilidade que a gente joga para ela em relação a não dizer o local aonde ela esteve. Isso sempre muito bem reforçado.

(DIRETORA 2, 2017)

Neste momento, objetos potencialmente perigosos (objetos perfuro cortantes, produtos inflamáveis etc.) são retidos pela coordenação por toda a permanência da usuária na casa para que não haja acidentes. São entregues à usuária e a seus dependentes kits de higiene pessoal, bem como roupa de cama e banho¹⁷.

Devido ao risco envolvido em suas situações, as mulheres e seus dependentes precisam ficar isoladas do convívio social e familiar no período em que estão abrigadas para não comprometer sua segurança, a das profissionais e a das demais abrigadas. Sendo permitidas ligações para familiares, em média, duas vezes por semana. Tal questão suscita importantes discussões com relação ao fato de ser a mulher em situação de violência quem fica privada de liberdade, enquanto os acusados pelas agressões seguem livres. Essa é uma queixa recorrente das mulheres em situação de abrigamento e trazida como um dos principais desafios trazidos pelas profissionais a serem enfrentados no serviço (GUIMARÃES, 2014).

Enquanto permanecem na casa, as usuárias têm acesso a serviços de saúde, são incluídas em benefícios sociais e programas governamentais (quando se aplica)¹⁸, participam de oficinas sobre higiene, direitos das mulheres, violência contra a mulher, oficinas de autocuidado, entre outros temas, ministradas pelas diversas profissionais do serviço (GUIMARÃES, 2014). Conforme as Diretrizes Nacionais, tais atividades devem ser pautadas pelos princípios feministas, isto é, devem atuar na desconstrução das desigualdades e combate às discriminações de gênero; interferir nos padrões

¹⁷ Em casos extremos nos quais as mulheres e dependentes chegam sem nenhum tipo de pertence, roupas são providenciadas e dá-se entrada nos documentos.

¹⁸ As assistentes sociais do serviço verificam, de acordo com o perfil socioeconômico das usuárias, se as mesmas se enquadram nas condicionalidades de programas como o Bolsa Família, Aluguel Social, Minha Casa Minha Vida etc. Se isso ocorrer, são tomadas as providências para cadastro e recebimento do benefício.

sexistas/machistas ainda presentes na sociedade brasileira; promover o empoderamento das mulheres; garantir os direitos humanos das mulheres e o acesso dessas aos serviços especializados (por meio da rede de atendimento).

No tempo em que ficam nas casas-abrigo, a usuária dialoga com a coordenação da unidade e com sua equipe alternativas seguras de desabrigo¹⁹, compreendendo que o abrigo é um serviço temporário e que quanto menos tempos passarem nele melhor, na medida em que estão privadas de liberdade. O tipo de desabrigo que a equipe do serviço tem como ideal – e que é mais compatível com realidade brasileira – é aquele em que a mulher decide instalar-se em outro endereço fora do município ou do estado onde sofreu violência e lá recomeçar sua vida, contando, eventualmente, com a ajuda de amigos e/ou parentes que vivam nessas localidades.

No entanto, na prática, um tipo comum de desabrigo é aquele em que a mulher decide livremente voltar para seu lar e assina um termo assumindo os riscos por isto. A frequência desta alternativa se relaciona ao sentimento de privação de liberdade e de isolamento dos vínculos experimentado por muitas das usuárias. Outro tipo possível de desabrigo, mas incomum dentro do contexto brasileiro é aquele em que as medidas protetivas são deferidas ou até mesmo o agressor é condenado e a mulher pode voltar para seu endereço de origem, pois supostamente estará segura. Em todos esses casos são realizados atendimentos psicológicos, orientação com a assistência social, conversas com a coordenação e com as educadoras; e conversas da equipe com amigos e/ou familiares das usuárias que irão ajuda-las nesse processo. Além disso, a usuária que declarar ser hipossuficiente²⁰ recebe um auxílio de R\$ 250,00 e o Estado viabiliza sua ida ao local definido.

3.5.3 A equipe da política de abrigo – as educadoras sociais como burocratas a nível de rua

A política de abrigo situa-se na seguinte estrutura organizacional:

¹⁹ Termo utilizado pela burocracia para designar o momento de saída da usuária do serviço.

²⁰ Tal termo é utilizado pela burocracia das casas-abrigo em Pernambuco. As usuárias do serviço assinam uma declaração de hipossuficiência, ou seja, alegam que não possuem condições financeiras para viabilizar sua saída da casa-abrigo.

Figura 1 – Estrutura organizacional do programa de abrigo



Fonte: elaboração própria

A equipe que atua diretamente nas casas-abrigo é composta pela coordenação, por psicólogas, assistentes sociais, nutricionistas, técnicas em enfermagem, educadoras sociais e, eventualmente, pedagogas. Há ainda os/as profissionais terceirizados que são as cozinheiras, auxiliares de serviços gerais, seguranças (“guardetes”²¹) e motoristas. Dentre essas profissionais todas são mulheres, exceto os motoristas. Com exceção das seguranças e educadoras sociais, as demais profissionais atuam dentro do teto de horas previsto pela categoria, que pode ser de 30 ou 40 horas semanais e sempre durante o horário comercial. As educadoras e seguranças atuam em regime de plantão – trabalham 12 horas e folgam 36 horas. As seguranças, no entanto, não têm contato com as usuárias.

Tendo como referencial a discussão realizada no capítulo anterior sobre burocracia a nível de rua, fez-se a opção de analisar a atuação das educadoras sociais entendendo-as como as principais burocratas a nível de rua da política de abrigo para mulheres ameaçadas de morte em Pernambuco. Tal escolha se deve aos seguintes fatores:

- Elas são as profissionais com o escopo de atuação mais abrangente e/ou impreciso da equipe;
- As educadoras sociais são as únicas profissionais que sempre estão nas unidades de abrigo, sendo, portanto, as profissionais mais próximas das usuárias;
- No turno da noite e aos fins de semana, elas são as únicas profissionais que atuam no serviço, o que, praticamente, impossibilita a supervisão e escrutínio de suas atividades.

²¹ Termo utilizado pelas profissionais do serviço para designar as seguranças do sexo feminino.

4 CAMINHOS METODOLÓGICOS PARA UMA ABORDAGEM QUALITATIVA E FEMINISTA

Nesta sessão serão tratados os aspectos metodológicos gerais da pesquisa.

4.1 TIPO DE ESTUDO

O presente estudo é descritivo e exploratório e faz uso da metodologia qualitativa em busca de respostas coerentes ao propósito desta investigação. De acordo com Snape e Spencer (2003), há uma diversidade de definições acerca do método qualitativo, de modo que não se pretende aqui esgotar a discussão em torno de sua conceituação. Mas, em linhas gerais, é possível dizer que a pesquisa qualitativa objetiva proporcionar uma compreensão aprofundada e interpretada dos fenômenos sociais sob a qual se debruça. Para tanto busca apreender as circunstâncias sociais e materiais, as experiências, perspectivas e histórias dos sujeitos envolvidos num determinado fenômeno. Nesse sentido, algumas características comuns às pesquisas qualitativas são: a) uma perspectiva geral do contexto da pesquisa e a importância dos quadros de referência dos participantes; b) a natureza flexível do projeto de pesquisa; c) o volume e a riqueza de detalhes nos dados da investigação; d) necessidade de análise e interpretação dos dados; e e) produção de tipos de resultados diversos (SNAPE e SPENCER, 2003).

Gerring (2007) dirá que a metodologia qualitativa não trabalha com mensurações numéricas e é voltada para estudos de casos únicos e com *small-n*, localizados temporal e espacialmente e analisados de forma detalhada. Ferramentas comumente utilizadas pela referida metodologia são as entrevistas (com diferentes níveis de profundidade e estruturação), análise documental de materiais relativos ao objeto de estudo ou ainda outros tipos de observação.

Com relação ao uso dos métodos qualitativos nos estudos sobre políticas públicas, especialmente os de políticas sociais, Ritchie (2003) argumenta que, embora nos últimos anos tenha havido uma maior utilização de tal metodologia, seu potencial ainda é considerado subutilizado para melhor compreensão da natureza dos problemas sob os quais as políticas sociais incidem e para avaliação dessas políticas quando implementadas.

Nesse sentido, na medida em que o presente estudo tem como objetivo analisar a implementação da política de abrigo para mulheres ameaçadas de morte em

Pernambuco considerando as práticas, percepções e interações das suas burocratas a nível de rua, optou-se pelo uso da metodologia qualitativa. A análise está centrada nos processos, padrões e práticas criados no cotidiano, nos valores daquelas que implementam a política, nas negociações entre os atores envolvidos e nas suas impressões sobre o serviço – questões complexas e subjetivas e, portanto, melhores apreendidas por uma análise em profundidade, como é o caso da pesquisa qualitativa.

Além disso, conforme discutido no capítulo anterior, a análise da implementação da política de abrigamento situa-se num contexto mais amplo do ponto de vista epistemológico, que é a crítica ao conhecimento objetivo e neutro conforme preconizado pela ciência política até a década de 1960 (CARROLL e ZERILLI, 1993). A partir de então, de forma mais ou menos explícita, as cientistas políticas feministas passaram a fazer importantes questionamentos sobre o que vinha sendo estudado pela ciência política e sobre como isso vinha sendo feito. Como reflexo dessa nova epistemologia, surgem as metodologias feministas que consideram a complexidade da investigação científica e a preocupação com todo o processo e contexto no qual ela é conduzida. Este estudo atenta para essas questões e busca incorporá-las à análise.

Tais metodologias assumem o caráter intrínseco das abordagens críticas, tendo como objetivo comum o resgate da experiência das mulheres, o uso de análises e de linguagens não sexistas e com especial preocupação com o lugar do/a investigador/a na relação com os/as participantes e com o impacto da investigação nos/as participantes da pesquisa (NARVAZ e KOLLER, 2006). Na investigação feminista, a relação desigual de poder entre o/a investigador/a e o/a investigado/a é trabalhada de forma a que a perspectiva do/a último/a seja validada e reconhecida como fundamental, considerando-se os/as participantes especialistas das suas próprias experiências.

4.2 OBJETIVOS

A opção pela metodologia qualitativa pareceu razoável diante dos objetivos desta investigação:

- Analisar as práticas das educadoras sociais, analisando os limites de sua discricionariedade;

- Investigar as percepções das educadoras sociais acerca do serviço, analisando o papel de seus valores e crenças;
- Analisar como as educadoras se relacionam com as gestoras e usuárias do serviço, investigando o papel dos fatores relacionais;
- Discutir o conceito de violência contra a mulher e de políticas públicas voltadas para o seu enfrentamento com base nas abordagens feministas.

4.3 ASPECTOS GERAIS

A unidade de análise é o programa de abrigamento para mulheres ameaçadas de morte em Pernambuco. Os casos são as quatro casas-abrigo existentes no estado. Essas casas compõem o universo total dos casos. A opção por analisar a política em Pernambuco se deve ao fato de a mesma ser referência na região nordeste²² e ter sua implementação consolidada. Os dados foram coletados em conformidade com os aspectos éticos que permeiam os estudos envolvendo seres humanos, regulamentados pela Resolução nº 196/96 do Conselho Nacional de Saúde.

Estão evidenciados todos os procedimentos adotados para a execução desta pesquisa a fim de garantir o máximo de transparência no processo investigativo, valor caro às análises da ciência política. É fundamental pontuar que toda a investigação foi realizada de modo a garantir a manutenção do sigilo do serviço, compreendendo sua importância para a segurança das usuárias, dos/as seus/suas dependentes e das profissionais.

4.4 AS PARTICIPANTES

Na pesquisa de campo foram realizadas onze (11) entrevistas semiestruturadas com as seguintes profissionais ou ex-profissionais:

- 03 educadoras sociais;
- 02 ex-educadoras sociais;
- 03 coordenadoras das casas-abrigo;
- Uma ex-coordenadora da casa-abrigo;
- Uma diretora do Núcleo Abrigamento da SecMulher

²² Em 2011 ocorreu no Maranhão o seminário “Intercâmbios de Experiências de Abrigamento no Nordeste” e o caso de Pernambuco foi a referência adotada (PERNAMBUCO, 2012).

- Uma diretora de Enfrentamento à Violência de Gênero da SecMulher.

O foco das entrevistas foram as educadoras sociais, na medida em que foram identificadas como as principais burocratas a nível de rua da política de abrigamento (por terem o escopo de atuação mais abrangente e/ou impreciso da equipe, serem as profissionais mais próximas das usuárias e terem bastante margem para atuação discricionária). Também se optou por entrevistar as gerentes do programa (as coordenadoras ou ex-coordenadoras das casas-abrigo e as diretoras executivas da política) para compreender como se dá a relação delas com as educadoras – que ocorre inserida numa hierarquia dentro do sistema gerencial da política – e compreender sua percepção acerca do papel desempenhado pelas educadoras sociais. Não foram entrevistadas as demais profissionais da equipe de abrigamento (psicólogas, assistentes sociais, nutricionistas etc.) por compreender que elas têm funções mais específicas e bem determinadas, não tendo tanta margem para atuação discricionária, além de não terem uma relação de autoridade com relação às educadoras – fator que poderia interessar à investigação. Também não foram entrevistadas as usuárias do serviço pois, devido às questões de segurança, o acesso a elas é bastante difícil.

Diante do exposto, o desenho de pesquisa inicial baseava-se num plano amostral do tipo não probabilístico em virtude da realidade do serviço – no qual as profissionais atuam em diversas regiões do estado, em esquema de plantão etc. e, portanto, teriam pouca disponibilidade. A amostragem intencional pensada inicialmente pretendia incluir ao menos duas educadoras de cada casa-abrigo (08 educadoras) e as coordenadoras de cada uma delas (quatro coordenadoras), além das duas diretoras do programa (totalizando 14 entrevistas). Acreditava-se que tal plano permitiria teorizar sobre as dimensões relevantes para análise da implementação do programa de abrigamento em Pernambuco na medida em que abrangeria diferentes percepções e experiências e revelaria características representativas do contexto.

Contudo, a despeito da assinatura da carta de anuência (Anexo B) no qual a SecMulher se disponibilizava para colaborar com a pesquisa, o que incluía viabilizar o contato entre pesquisadora e as entrevistadas, a referida instituição não colaborou conforme esperado. Somente viabilizou o contato com três educadoras, três coordenadoras e com as diretoras. Diante disso, enquanto pesquisadora que já havia atuado profissionalmente no serviço de abrigamento (de junho a dezembro de 2013),

eu recorri a contatos de educadoras e coordenadoras dessa época para captar mais percepções e experiências.

As participantes voluntárias deste estudo assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) (Anexo A) após serem informadas quanto à relevância, contribuições, objetivo e metodologia da pesquisa. Foi garantida a autonomia na decisão de participar ou não do estudo e a possibilidade de voltar atrás dessa decisão a qualquer momento da pesquisa sem qualquer tipo de prejuízo para a entrevistada. A assinatura do TCLE representou a autorização para o registro, utilização e divulgação das informações obtidas, contanto que houvesse a garantia do sigilo das identidades das entrevistadas.

4.5 COLETA DOS DADOS

Os dados foram coletados através de entrevistas individuais semiestruturadas com as burocratas a nível de rua e as gerentes do programa de abrigo (atuantes atualmente no serviço ou não). Segundo Bogdan e Biklen (2010), entrevistas são utilizadas para encontrar dados descritivos na linguagem do próprio sujeito, permitindo ao investigador desenvolver ideias sobre como os sujeitos interpretam aspectos do mundo. Em entrevistas semiestruturadas, para cada objetivo, o/a entrevistador/a delinea três ou mais questões encadeadas sequencialmente e previamente formuladas com base nos estudos prévios. No entanto, podem surgir novas questões no decorrer da entrevista, pois na medida em que esse tipo de entrevista permite acessar grande quantidade de informação, eventualmente pode ser necessário algum tipo de esclarecimento sobre a mesma. Também foi realizada análise documental dos anuários da SecMulher, das diretrizes nacionais da política de abrigo, das normativas estaduais referentes ao programa de abrigo.

Conforme foi antecipado, a despeito da assinatura do termo de anuência no qual a SecMulher se disponibilizava para colaborar com a pesquisa, o que incluía viabilizar o contato entre pesquisadora e entrevistadas, a referida instituição não colaborou conforme esperado. Abaixo segue uma breve descrição do meu diário de campo para que se compreenda.

No dia 03 de maio de 2017 entrei com um pedido de acesso à informação no site da SecMulher solicitando acesso ao Manual de Abrigo. No dia 19 de maio de 2017 a ouvidoria da SecMulher enviou uma resposta parcial com o contato da

diretora do Núcleo de Abrigamento e informando não ser possível disponibilizar tal documento por ele estar em fase de revisão. No dia 22 de maio de 2017 recorri da resposta parcial, argumentando que gostaria de ter acesso à última versão do referido documento pois se havia um manual em revisão, em tese, deveria haver uma versão anterior. Diante do recurso, recebi uma ligação da diretora do Núcleo de Abrigamento num domingo (28 de maio de 2017) solicitando que eu fosse na SecMulher no dia seguinte. Na segunda-feira, 29 de maio de 2017, me reuni com a diretora do Núcleo de Abrigamento e diretora de Enfrentamento à Violência contra a Mulher. Nesta ocasião elas demonstraram grande surpresa por eu ter interposto o recurso ao pedido de acesso à informação, dizendo inclusive que era a primeira vez na história da ouvidoria da SecMulher que isso ocorria. Apresentei-me e expliquei-lhes minha pesquisa e seus objetivos e justifiquei o porquê de eu ter interposto o recurso. Após esse diálogo inicial lhes enviei por e-mail documentos com detalhes sobre minha atuação enquanto pesquisadora e os detalhes desta pesquisa. No dia 26 de junho de 2017, a SecMulher assinou uma carta de anuência em relação à pesquisa. No dia 04 de agosto de 2017 meu projeto de pesquisa foi aprovado pelo Comitê de Ética Universidade Federal de Pernambuco.

No dia 04 de setembro de 2017 foram marcadas duas entrevistas via telefonema: com a diretora do Núcleo de Abrigamento e com a diretora de Enfrentamento à Violência de Gênero. Ao chegar na SecMulher fui informada que elas não estariam disponíveis, mas que uma das educadoras (E1) estava lá para ser entrevistada. Ela não autorizou a gravação da entrevista, somente que eu fizesse anotações. Por e-mail a diretora de Enfrentamento à Violência de Gênero (D1) remarcou comigo para o dia 13 de setembro. Percebendo as dificuldades, comecei a articular ex-educadoras do serviço com as quais tive contato no período em que trabalhei no serviço de abrigamento. Das sete ex-educadoras contactadas, somente duas tiveram interesse e/ou disponibilidade em me conceder as entrevistas. Estas ocorreram nos dias 21 de setembro de 2017 e 19 de outubro de 2017 – EE1 e EE2, respectivamente. Nos dias 09 e 10 de outubro de 2017 entrevistei na SecMulher outras duas educadoras do serviço – E2 e E3 – articuladas pela diretora do Núcleo de Abrigamento (D2). Dia 16 de outubro de 2017 eu havia agendado, via telefonema, para entrevistar D2, mas ao chegar na SecMulher ela não pôde me receber e remarcou comigo para o dia seguinte. No dia 17 de outubro de 2017 a entrevistei. No dia 25 de outubro foi realizada uma reunião com as coordenadoras de todas as casas-

abrigo na sede da SecMulher e D2 me disse que no intervalo eu poderia entrevistar as coordenadoras – houve tempo para três entrevistas somente (C1, C2 e C3). No dia 23 de novembro realizei a última entrevista com uma ex-coordenadora (EC) de uma das casas-abrigo, pois devido ao pouco tempo que foi disponibilizado, as entrevistas com as atuais coordenadoras do serviço não foram muito ricas em detalhes.

As questões norteadoras das entrevistas encontram-se nos anexos (Anexo C). As entrevistas duraram entre 10 minutos e 1h40. Foram gravadas e posteriormente transcritas manualmente pela pesquisadora. Somente uma entrevistada não autorizou que houvesse gravação, tendo os pontos de sua fala anotados manualmente no momento da entrevista.

4.6 ANÁLISE DOS DADOS

Os dados foram analisados através da técnica da análise de conteúdo que, de acordo com Bardin (1977), pode ser definida como um conjunto de técnicas de análise das comunicações. A análise de conteúdo funciona segundo procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens atuando como uma ferramenta para desvelar a informação contida nas mesmas (BARDIN, 1977). Em outras palavras, a técnica busca apurar descrições de conteúdo muito aproximativas e subjetivas, para pôr em evidência com algum grau de objetividade a natureza e as forças relativas dos estímulos a que o sujeito é submetido. Para Bardin (1977) a análise de conteúdo tem como objetivos:

A ultrapassagem da incerteza: o que eu julgo ver na mensagem estará lá efetivamente contido, podendo esta visão muito pessoal, ser partilhada por outros? Por outras palavras, será a minha leitura válida e generalizável? E o enriquecimento da leitura: se um olhar imediato, espontâneo, é já fecundo, não poderá uma leitura atenta, aumentar a produtividade e a pertinência? Pela descoberta de conteúdos e de estruturas que confirmam (ou infirmam) o que se procura demonstrar a propósito das mensagens, ou pelo esclarecimento de elementos de significações suscetíveis de conduzir a uma descrição de mecanismos de que a priori não detínhamos a compreensão. Estes dois pólos, desejo de rigor e necessidade de descobrir, de adivinhar, de ir além das aparências, expressam as linhas de força do seu desenvolvimento histórico e o aperfeiçoamento que, atualmente, ainda a faz oscilar entre duas tendências.
(BARDIN, 1977, p; 29)

É necessário levar em conta que a especificidade da análise de conteúdo reside

na articulação entre a superfície dos textos, descrita e analisada, e os fatores que determinaram estas características e que são deduzidos logicamente. O que se procura estabelecer quando se realiza uma análise deste tipo é uma correspondência entre as estruturas semânticas ou linguísticas e as estruturas psicológicas ou sociológicas (condutas, ideologias e atitudes) dos enunciados (BARDIN, 1977). De maneira bastante metafórica, a autora fala de um plano horizontal para designar o texto e a sua análise descritiva e um plano vertical que a reenvia para as variáveis inferidas.

Nesse sentido, Bardin (1977) argumenta que o/a analista possui à sua disposição (ou cria) todo um jogo de operações analíticas, mais ou menos adaptadas à natureza do material e à questão que procura resolver. Pode utilizar uma ou várias operações de modo a enriquecer os resultados ou aumentar a sua validade, aspirando assim a uma interpretação final fundamentada. Qualquer análise objetiva procura fundamentar impressões e juízos intuitivos, através de operações conducentes a resultados de confiança. O analista, no seu trabalho de poda, é considerado como aquele que delimita as unidades de codificação ou de registro. Estas podem ser a palavra, a frase, o minuto (BARDIN, 1977). A autora ressalta ainda que quando existe ambiguidade na referenciação do sentido dos elementos codificados é necessário que se definam unidades de contexto, superiores à unidade de codificação, que permitem a compreensão da significação dos itens obtidos, os reestabelecendo em seu contexto.

No conjunto das técnicas da análise de conteúdo, a análise por categorias ou análise categorial é a mais antiga e mais utilizada. Funciona por operações de desmembramento do conteúdo em unidades categóricas segundo reagrupamentos analógicos. Assim, as regras para a realização da análise devem seguir os processos de fragmentação e classificação do conteúdo, isto é “a categorização é uma operação de classificação de elementos constitutivos de um conjunto por diferenciação e, seguidamente, por reagrupamentos segundo o gênero com os critérios previamente definidos” (BARDIN, 1977: 119). Assim, as categorias são classes que reúnem um grupo de elementos sob um título genérico; esses agrupamentos são feitos de acordo com as características comuns destes elementos.

Essa classificação passa pelas etapas de leitura do material coletado; codificação para formulação de categorias – com base no referencial teórico, nas indicações trazidas pela leitura geral e nos elementos relevantes trazidos pelos

próprios entrevistados; estabelecimento de categorias que se diferenciam, tematicamente, nas unidades de registro (passagem de dados brutos para dados organizados); agrupamento das unidades de registro em categorias comuns; e inferência e interpretação, respaldadas no referencial teórico (SILVA e FOSSÁ, 2015).

Seguindo esses passos, foi possível chegar a 14 categorias iniciais, 4 categoriais intermediárias e uma categoria final. As categorias iniciais são resultado do primeiro processo de análise e codificação das entrevistas transcritas (tanto aquilo que tem como base o referencial teórico adotado, quanto categorias que não estavam previstas, mas apareceram de forma latente na fala das entrevistadas). Tais categorias, por sua vez, forneceram elementos para a criação das categorias intermediárias que por fim, forneceram elementos para o entendimento da categoria final. A tabela abaixo indica quais são essas categorias.

Quadro 3 – Categorias para análise do conteúdo das entrevistas

CATEGORIAS INICIAS	CATEGORIAS INTERMEDIÁRIAS	CATEGORIA FINAL
Compreensão da violência de gênero	Percepções das profissionais	Papel da burocracia a nível de rua na implementação da política
Opinião sobre o funcionamento do programa		
Papel das educadoras		
Condições de trabalho das educadoras		
Complexidade do serviço		
Mudanças	Fatores estruturais	
Estrutura das unidades	Fatores relacionais	
Relação educadoras/gerência		
Relação educadoras/usuárias		
Integração da equipe		
Atividades desenvolvidas		
Ajustes do dia a dia/processos de aprendizado		
Clareza das funções		

Autonomia/discrecionalidade	Práticas das educadoras sociais	
-----------------------------	---------------------------------	--

Fonte: elaboração própria da autora

5 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Na medida em que este estudo teve como objetivo analisar o processo de implementação da política de abrigo para mulheres ameaçadas de morte em Pernambuco, especificamente o papel desempenhado por suas burocratas a nível de rua, foram estabelecidas 14 categorias iniciais, 4 categorias intermediárias e uma categoria final para analisar o conteúdo das entrevistas realizadas e assim responder à pergunta: *como ocorre o processo de implementação da referida política, considerando a atuação das educadoras sociais como burocracia a nível de rua?* Este capítulo, portanto, destina-se a discutir os resultados encontrados ao longo da pesquisa.

Os dados coletados em entrevistas com profissionais e gestoras que atuam e/ou já atuaram no programa de abrigo foram analisados por meio da análise categorial que, conforme Bardin (1977), diz respeito ao desmembramento do texto em categoriais agrupadas analogicamente. As categorias iniciais são resultado do primeiro processo de análise e codificação das entrevistas transcritas. Elas foram criadas tendo como base o referencial teórico adotado para este estudo, mas também são baseadas em elementos relevantes identificados nas falas das entrevistadas. Tais categorias forneceram elementos para a criação das categorias intermediárias que, por sua vez, forneceram elementos para o entendimento da categoria final. Na tabela abaixo pode-se observar onde e com que frequência estão presentes cada categoria nas entrevistas. Com isso não se pretende incorrer numa estratégia quantitativa de análise, mas somente situar o/a leitor/a onde podem ser encontradas as falas a partir das quais as interpretações são feitas.

Quadro 4 – Codificação das entrevistas

CATEGORIAS INTERMEDIÁRIAS	CATEGORIAS INICIAS	FONTE	FREQUÊNCIA
	Compreensão da violência de gênero	E1, E2, E3, EE1, EE2, C2, D1	1, 1, 3, 4, 2, 1, 1
		E1, E2, E3, EE1, EE2,	1, 1, 2, 1, 7, 2, 1, 2, 12, 3

Percepções das profissionais	Opinião sobre o funcionamento do programa	C1, C2, C3, EC, D1	
	Papel das educadoras	E1, E2, E3, EE1, EE2, C1, C2, EC, D1, D2	1, 5, 2, 1, 2, 1, 2, 1, 2, 1
	Condições de trabalho das educadoras	E1, E2, E3, EE1, EE2, C2, EC, D2	1, 2, 2, 4, 5, 1, 3, 1
	Complexidade do serviço	E1, E2, E3, EE1, EE2, C1, C2, C3, EC, D1, D2	4, 3, 1, 7, 8, 1, 3, 4, 10, 12, 3
Fatores estruturais	Mudanças	E1, E2, EE1, C1, C2, EC, D1, D2	3, 1, 2, 1, 1, 2, 2, 1
	Estrutura das unidades	E1, E3, EE1, EE2, C1, C3, EC, D1, D2	2, 1, 5, 5, 1, 1, 3, 3, 5
Fatores relacionais	Relação educadoras/gerência	E1, E2, E3, EE1, EE2, C1, C2, C3, EC	2, 1, 1, 3, 6, 1, 1, 3, 2
	Relação educadoras/usuárias	E1, E2, E3, EE1, EE2, C1, EC	2, 2, 2, 2, 4, 1, 2
	Integração da equipe	E1, E2, E3, EE1, EE2, C1, C3, EC, D1, D2	2, 5, 5, 6, 5, 1, 3, 2, 2, 1

Práticas das educadoras sociais	Atividades desenvolvidas	E1, E2, E3, EE1, EE2, C1, C2, C3, EC, D1, D2	3, 2, 1, 1, 5, 1, 2, 2, 5, 2, 1
	Ajustes do dia a dia/processos de aprendizado	E1, E2, EE1, EE2, C3, EC, D1	4, 4, 2, 1, 2, 8, 2
	Clareza das funções	E1, E2, E3, EE2, C1, C2	3, 4, 2, 1, 1, 2
	Autonomia/discrecionalidade	E1, E2, E3, EE1, EE2, C1, C3, EC, D1	2, 1, 2, 1, 3, 1, 2, 4, 1

Fonte: elaboração própria da autora

5.1 PERCEPÇÕES DAS PROFISSIONAIS – “A GENTE VÊ OS OLHOS, AQUELA EMOÇÃO DA MULHER”

Esta é a primeira categoria intermediária e diz respeito à forma como as profissionais do serviço de abrigo percebem, percebem o fenômeno da violência de gênero, percebem suas condições de trabalho: suas impressões, opiniões, sentimentos. Nela estão contidas cinco categorias iniciais: compreensão da violência de gênero; opinião sobre o funcionamento do programa; papel das educadoras; condições de trabalho das educadoras; e complexidade do serviço.

5.1.1 Compreensão da violência de gênero – “A vida que podia ter sido e que não foi”

Tendo em vista que o programa de abrigo para mulheres ameaçadas de morte se sustenta em princípios feministas buscando alterar a lógica das desigualdades de gênero, pareceu fundamental analisar como a burocracia a nível de rua do referido serviço compreende o fenômeno sobre o qual pretende incidir, na medida em que suas práticas e valores foram forjados em uma sociedade fortemente marcada pelo sexismo. De acordo com Lipsky (1980), muitas vezes, os burocratas de rua não compartilham as perspectivas e preferências daqueles que formulam as

políticas, de modo que não consideram legítimas as ordens “vindas de cima”. De tal modo, é possível que, ao menos em alguns aspectos, não trabalhem em conformidade com os objetivos declarados nas normas, regulamentos e diretrizes de uma determinada política. Desta forma, esta categoria pretendeu verificar como os valores, preconceitos e crenças referentes à violência de gênero se expressam na atuação das educadoras sociais.

A análise foi um pouco além da compreensão das educadoras sociais, estendendo-se também para as gerentes da política (diretoras e coordenadoras), por considerar que também sua compreensão da violência é um elemento chave para o entendimento do processo de implementação do programa de abrigamento. A compreensão das profissionais acerca da violência de gênero apareceu 13 vezes nas falas de sete profissionais.

O que se pôde verificar foi uma concordância de todas as entrevistadas sobre a gravidade da violência de gênero enquanto um problema social da atualidade. Algumas falas fazem referência aos tipos de violência que existem – física, sexual, psicológica, patrimonial etc.; outras situam a violência de gênero dentro da estrutura social machista, argumentando que o fenômeno é histórico e comumente é naturalizado pela sociedade. Muitas falas são marcadas pela dificuldade de verbalizar aquilo que compreendem da violência, dificuldade de aceitar que ainda exista e que sejam tipos tão graves quanto os que chegam às casas-abrigo. O uso de palavras de indignação como “horrível”, “bárbara”, “absurdo” é recorrente.

Uma das falas faz referência à centralidade do papel do Estado no enfrentamento a esse tipo de violência, enquanto outra argumenta que embora o papel do Estado seja muito importante, somente o desejo da mulher pode retirá-la da situação de violência. É possível perceber nas falas das entrevistadas o entendimento da complexidade do fenômeno da violência de gênero, o que fica bem ilustrado no seguinte trecho:

Achar, achar, eu acho um absurdo. Mas para além disso, entendo como algo muito amplo e complexo. Tudo o que é contabilizado – os feminicídios, as agressões, as ameaças, os estupros etc. – é muito pouco. Nós conseguimos contabilizar o número de abrigamentos, as ocorrências de violência, mas aquilo que não é contabilizado é muito mais grave... as vidas que não se reestabelecem, os efeitos psicológicos das violências... como a gente contabiliza o que a pessoa deixou de ser por conta da violência que sofreu? A vida que podia ter sido e que não foi...
(EDUCADORA 1, 2017)

Diante do exposto, pode-se considerar que é comum às profissionais do serviço a compreensão de que a violência de gênero é um problema social a ser enfrentado pelo Estado levando em conta toda sua complexidade. Elas, portanto, estão em concordância com as questões sociais que justificam a existência do programa de abrigamento. O que pode ser um indicativo positivo do seu processo de implementação, na medida em que tenderão a realizar suas atividades estando de acordo com o que é proposto pela política no que diz respeito a garantia a uma vida livre de violência para as usuárias.

5.1.2 Opinião sobre o funcionamento do programa – “*Nós somos o corpo de bombeiros dessas mulheres*”

Esta categoria trata das percepções que as profissionais do serviço têm acerca do mesmo. Investiga-las pareceu importante para compreender quais as lacunas, os desafios, os pontos positivos do programa de abrigamento apontados por quem atua na ponta da sua implementação. Esta categoria apareceu 32 vezes na fala de dez profissionais.

As falas de todas as entrevistadas fazem referência à importância da política de abrigamento na proteção à mulher em situação de violência sob o risco eminente de morte: “a política de abrigamento é necessária porque ela vem a complementar todo o atendimento que antecedeu e vem fechar justamente para acontecer a proteção com relação à Lei Maria da Penha” (E2, 2017), “tem salvado muitas vidas” (C1, 2017), “eu acho que ela tem que existir sim porque ela dá um certo apoio [...] a mulher pelo menos ela tem a chance de conversar, entende?” (EE2, 2017), “em Pernambuco [a mulher] não precisa mais sofrer violência doméstica, tem um serviço que vai estar acolhendo, trabalhando, cuidando da violência junto com ela” (D1, 2017). Segue um trecho que ilustra bem essa percepção:

Ontem a gente fez o desabrigamento de uma mulher que chegou sem nenhuma expectativa de vida, chegou totalmente agitada, com três filhos pequenos [...] Então quando a gente viu essa pessoa, essa usuária saindo da casa-abrigo [...] Então a gente vê os olhos, aquela emoção da mulher [...] na vida ela vai levar isso para frente; contar às outras mulheres que a casa-abrigo é um local [aonde as mulheres] são bem assistidas, elas têm profissionais que conversam, que fazem um atendimento.
(COORDENADORA 3, 2017)

Contudo, a grande maioria das opiniões positivas sobre a política são seguidas de questões, que de acordo com as entrevistadas, precisam melhorar. São feitas menções à necessidade de um melhor acompanhamento das usuárias após a saída delas do serviço; à necessidade de uma melhor divulgação do serviço para que mais mulheres se sintam seguras para fazer denúncias; sugere-se que após a formulação da política pouco se pensou nela, menos ainda a partir da perspectiva das profissionais que atuam na ponta do programa. Também há referências ao baixo nível de capacitação das profissionais que atuam no programa. Abaixo há alguns trechos que ilustram essas questões:

A impressão que eu tive na prática – teoricamente ela é muito bonita, ela é muito importante – mas na prática, o serviço, a política em si tem algumas brechas que a gente só vê quando põe em prática e que deveriam com o tempo ser resolvidas pela Secretaria, com relatórios até das próprias profissionais que estão dentro.
(EX-EDUCADORA 1, 2017)

E a educadora social como ela está ali na frente ele vai sofrer com as mulheres que estão lá, muitas vezes elas não têm uma capacitação adequada para lidar com aquelas mulheres, outras vezes elas têm, mas sei lá porque ela não consegue passar e quem está gerindo não quer nem saber disso.
(EX-EDUCADORA 2, 2017)

Outra questão que apareceu de forma recorrente diz respeito ao caráter emergencial da política; ela funciona para a retirada imediata da mulher da situação de violência – “nós somos o corpo de bombeiros dessas mulheres” (C1, 2017). Contudo, segundo algumas falas das entrevistadas, o programa não dá conta de incidir de forma mais estruturante na vida das usuárias:

As assistentes sociais tentam fazer o máximo que podem para acompanhar as mulheres desabrigadas, mas ainda assim é muito pouco. E eu falo isso especialmente porque as mulheres quando saem não têm trabalho, então ficam novamente numa situação de vulnerabilidade.
(EDUCADORA 1, 2017)

O Estado não tem estrutura para ter casas-abrigo; pode até ser para uma situação de emergência, para tirar do olho do furacão, mas para dar a condição dela se virar sozinha, distante da família, distante das pessoas que ela ama não dá [...]. Então resumindo a história da política, eu acho que ela é muito bonita, mas nesse sistema que a gente vive é quase impossível de alcançar. Precisa realmente de articulação a nível de Estado, de Estado. Para mim isso é assistencialismo.
(EX-COORDENADORA, 2017)

A forma como se são contratadas as profissionais que ocupam cargos de coordenação e direção também apareceu como um entrave ao funcionamento do programa de abrigo de acordo com as percepções de algumas entrevistadas:

As pessoas que fazem a gestão dessas casas não são pessoas que fizeram uma prova para estar lá, para gerenciar as educadoras que estão lá; é uma pessoa que entrou lá por arrumadinho, conhece o político e colocou lá de qualquer jeito, entende? Essas pessoas que estão gerindo elas não conhecem a realidade da educadora social, então ela acaba por atrapalhar e muito.
(EX-EDUCADORA 2, 2017)

Eu vou te falar partindo de como eu entrei na casa-abrigo para você ter uma ideia. Foi uma indicação política, sem eu saber. Eu estava terminando serviço social e fiz um estágio na FUNASE e a diretora da FUNASE era bem articulada e ela sabia que eu estava precisando trabalhar. E aí ela mandou o meu currículo e o currículo dela para essa seleção [...] da SecMulher, sem saber para o que era. Presta atenção a responsabilidade [...]. Aí aconteceu que eu fui selecionada, só foi por uma entrevista. Eu não tinha nenhuma experiência na área, nenhuma história de militância, nada [...]. Eu não fiz prova, não quiseram saber se eu tinha experiência na área, nada. Enfim, eu estava disposta, fui. Marcaram na casa-abrigo, o maior sigilo do mundo. Me pegaram num lugar, aquela história toda, só faltam lhe vender... é muito engraçado e meio tenso até né? [...] Caí de paraquedas na casa-abrigo e fiquei assustada. Quando eu entrei na sala fizeram 'essa aqui é Y, a nova coordenadora', fiz assim 'bufft'. Foi assim [...] E foi aí que eu comecei a me desesperar e a tentar conhecer aquele universo novo para mim [...] eu pensei até em desistir porque são vidas, são pessoas [choro].
(EX-COORDENADORA, 2017)

Os relatos coletados apontam percepções mistas onde, por um lado as profissionais a nível de rua reconhecem a necessidade de um instrumento que acolha as mulheres no momento imediato da violência e as retire do risco iminente de morte, mas, por outro, percebem o limite dessa atuação quando a pensam de forma mais continuada e integrada. A análise das entrevistas verificou ainda diferenças sutis entre as percepções das entrevistadas que já não estão mais atuando no serviço e aquelas que ainda estão. Tais diferenças podem ser interpretadas de formas diversas, mas algumas intuições é que estejam relacionadas a possíveis constrangimentos experimentados pelas profissionais vinculadas à SecMulher, ao tempo que as entrevistadas estão (ou estiveram) no serviço, às unidades nas quais atuaram, a quem esteve nos cargos de chefia e outras.

5.1.3 O papel das educadoras – “Eram as educadoras que estavam lá embaixo”

Esta categoria reúne a percepção das profissionais e ex-profissionais do serviço acerca do papel das educadoras sociais a fim de compreender se e como isso influencia na implementação do programa. Foram 18 menções ao tema feitas por dez entrevistadas.

Foi comum a todas as falas a percepção das educadoras sociais como as profissionais mais próximas das usuárias – tanto por passarem mais tempo com elas, quanto pelo tipo de relação que estabelecem com as mesmas –, aquelas com as quais se sentem à vontade para conversar e às quais são confiados os segredos, suas histórias de vida, as situações de violência...

Eu acho um coração a pulsar constantemente. A educadora é quem mais sabe de tudo que acontece na casa porque é quem tá mais próxima das usuárias, a educadora é quem tem mais aproximação, é a quem são mais confiados os segredos, os relatos; é quem tem a percepção do que tá acontecendo ali pra estar fazendo a resolução pra se antecipar antes que culmine em alguma coisa estranha, um mal-estar entre elas ou até para o serviço em si.
(EDUCADORA 2, 2017)

Eu vejo que a doação da educadora dentro da casa era muito importante porque era a gente que estava ali diariamente, 24 horas. Tinham as assistentes sociais, as psicólogas, mas quem estava ali, sem estar sentada naquela cadeirinha ali em cima, sentada naquela mesa lá em cima, eram as educadoras, eram as educadoras que estavam lá embaixo. Então eu acho que o que a gente pôde fazer a gente sempre conseguiu.
(EX-EDUCADORA 2, 2017)

Também apareceram elementos relativos às educadoras enquanto as profissionais que servem como referência para as usuárias no processo de ressignificação da violência vivenciada. Isto porque as educadoras conversam com as usuárias sobre os direitos das mulheres, sobre o fato delas não estarem sós, de que há uma rede de proteção e de outras mulheres na mesma situação que elas:

Mas aquelas que passam o período de 120 dias [no serviço], essas daí a gente sabe que saem mais... digamos assim, mais empoderadas né? Mais conhecedoras dos seus direitos, mais tranquilas, com outra visão. Então é o papel das educadoras que faz com que isso funcione.
(EDUCADORA 3, 2017)

A possibilidade de você ter conhecimento ao que é cidadania, conhecimento ao que são seus direitos, conhecimento do que a rede [de proteção à mulher] oferece, do seu cuidado, de você se amar também, de que você tem que parar um pouquinho para ver, tomar as decisões da sua vida, pegar a direção da sua vida... e por mais que a gente tenha atendimento psicológico, quem está na ponta são as educadoras, então é fundamental esse fortalecimento. A casa-abrigo

não empodera a mulher porque ela já é empoderada desde o momento que ela vem, mas a gente dá esse fortalecimento e esse fortalecimento perpassa pelas mãos das educadoras com certeza.
(COORDENADORA 3, 2017)

Pode-se verificar, portanto, que as entrevistadas têm uma visão positiva do trabalho desempenhado pelas educadoras sociais. Isso pode ser interpretado como um indicativo importante da legitimidade conferida à atuação dessas profissionais que repercutiria na qualidade do serviço que prestam. Isto porque, ainda que teoricamente, tal legitimidade respalda as profissionais para atuarem com segurança e autonomia.

5.1.4 Condições de trabalho das educadoras – “A usuária ia saber que eu estava chorando, que eu estava pior do que ela”

Esta categoria de análise surgiu a partir da compreensão de que o trabalho com mulheres em situação de violência é profundamente complexo e tem repercussões na vida das profissionais dos serviços que atuam nesta frente. O serviço de abrigo é especialmente complexo quando se tem em vista seu funcionamento 24 horas por dia, 7 dias na semana e sua destinação à atenção dos casos mais extremos de violência. Assim, buscou-se investigar como as profissionais do serviço percebem as condições de trabalho das suas burocratas a nível de rua e as possíveis consequências disso para o programa.

O tema foi abordado 19 vezes por oito profissionais. Todas as falas são marcadas pela exigência emocional da função: “o trabalho de educadora exige muito emocionalmente de nós [...] é diferente de trabalhar num escritório que você desliga os computadores e vai embora. Lá você deixa pessoas te esperando, não desliga” (E1, 2017), “o trabalho da educadora social [...] é um desdobramento sobre-humano porque dá uma mexida geral você, você tem que estar garantida, estruturada, psicologicamente, emocionalmente, fisicamente pra aguentar” (E2, 2017) e ainda:

Já presenciei a mulher chegando com as crianças lá em situação que meu deus... você fica muito abalada, seu emocional vai para o chão quando você vê a situação e quando elas começam a contar o que foi que aconteceu, porque ela está ali... você fica muito emotiva, tem hora que você não consegue mesmo... tiveram casos que eu chorei, fiquei chorando, quando a mulher terminava eu tinha que parar e não falar mais nada, senão a usuária ia saber que eu estava chorando, que eu estava pior do que ela.
(EX-EDUCADORA 2, 2017)

Diante do exposto foram identificados dois tipos de entendimento: o das profissionais que estão atualmente no serviço e enxergam recompensas e gratificações em realizar essa função: “é muito gostoso o trabalho [...] eu costumo dizer que ser educadora social não é quase que um trabalho, é uma missão” (E2, 2017), “o trabalho eu gosto muito. É uma coisa que eu acho que assim, você tem que fazer porque você gosta, não por alguém... você tem que fazer porque você gosta. E é um trabalho gratificante. É muito gratificante” (E3, 2017). E o das profissionais que saíram do serviço marcadas por doenças psicológicas, traumas e relatos de assédio moral:

E a gente passou por muita violência contra a mulher profissional do sistema: eu presenciei outras educadoras passando por isso; eu diretamente fui só no final, quando adoeci e não tive um apoio, um respaldo e me obrigaram a estar dentro da política, dentro do sistema e eu não tinha condições, eu estava adoecendo [...], mas eu vi outras pessoas, outras profissionais passando, outras educadoras passando por algum tipo de violência, algum tipo de coerção, assédio moral. (EX-EDUCADORA 1, 2017)

Tem ocasiões que educadora está mais debilitada do que a própria usuária do serviço e ela tem que prestar o serviço de qualidade. A casa-abrigo é horrível para a educadora; a educadora sofre e sofre muito. Eu sofri tudo que eu não deveria sofrer lá na SecMulher, na casa-abrigo [...] até hoje eu tenho trauma, um trauma péssimo, eu não gosto nem de me lembrar. Quando eu vou falar assim de casa-abrigo tem poucas pessoas que eu me lembro porque eu faço questão de esquecer. (EX-EDUCADORA 2, 2017)

Foram ainda mencionadas questões mais concretas ligadas às condições de trabalho das educadoras sociais, como a questão dos baixos salários, a rotina cansativa de plantões, a falta apoio psicológico por parte da SecMulher para garantir a saúde mental dessas profissionais, a falta de reconhecimento profissional, a dificuldade de acesso às casas-abrigo por estarem instaladas em localidades remotas e a falta de capacitação para as profissionais do serviço. Uma última fala que pareceu muito relevante para compreender como vem se dando a implementação da política de abrigamento faz referência a possíveis alterações na forma de contratação das educadoras sociais:

A gente, inclusive, está avaliando que talvez esse serviço não seja um serviço para concurso público [...] primeiro por ser insalubre; durante um tempo a pessoa fica precisando respirar, porque não é fácil estar lidando com situações tão complexas. E por outro lado, a questão de como o serviço pode também afetar as pessoas: ou de ficarem muito atentas e muito assustadas com a questão da violência pela quantidade de situações que vivenciaram, então afeta também o psicológico dessa

profissional. Então a gente está estudando uma forma de poder garantir esse serviço, fazendo um decreto, a gente está discutindo com o governador para que ainda nessa gestão a gente deixe isso organizado [...] para que a gente possa lançar mão da flexibilidade de tanto o profissional sair, como da gente retirar do serviço quando a gente avaliar que aquela pessoa não está contribuindo ou não tem perfil para estar no serviço.

(DIRETORA 2, 2017)

Essa fala chama muita atenção para a forma como a gestão pública compreende o serviço de abrigamento, na medida em que prioriza flexibilizar os contratos trabalhistas – que já são frágeis por serem seleções simplificadas – ao invés de criar uma rede de cuidado para as profissionais de um serviço que, através dos relatos das entrevistadas, confirma-se como de alta complexidade.

Nesse sentido, o que a análise dessa categoria infere é que o programa de abrigamento tem focado somente no cuidado das usuárias, praticamente negligenciando a rede de profissionais por trás dessa atenção. Isso pode ter influências diretas na qualidade da implementação da política de abrigamento tanto porque, de acordo com a análise das entrevistas, a construção dos vínculos entre educadoras e usuárias é um elemento central para o funcionamento do programa e isso pode ser ameaçado com essa flexibilização, quanto pelo nível de estresse e sofrimento ao qual as educadoras são submetidas. Outro elemento que pode ser comprometido é a capacidade de as educadoras darem respostas rápidas às situações que surgem na rotina das casas-abrigo por medo de serem consideradas profissionais que “não estão contribuindo ou não tem perfil para estar no serviço”. Além disso, as condições materiais como baixos salários, dinâmica de plantões, localização das unidades, falta de uma rede de apoio para as profissionais etc. também podem acarretar numa alta rotatividade no quadro das educadoras sociais.

5.1.5 Complexidade do serviço – “Eu não conseguia pedir ajuda”

Esta categoria é a mais abrangente do estudo pois agrupa todos os elementos que conformam as especificidades do programa de abrigamento. Ela estava prevista desde o desenho de pesquisa original uma vez que o conhecimento prévio do serviço permitia inferências com relação à sua complexidade. Contudo, novos temas que se enquadram nesta categoria foram surgindo ao longo da análise do conteúdo das entrevistas. Foi realizado um grande esforço de síntese para dar conta de tratar todas

as questões relevantes trazidas pelas profissionais, afinal esta categoria foi abordada por todas as entrevistadas e apareceu 56 vezes.

Um dos temas mais recorrentes nesta categoria diz respeito à heterogeneidade das mulheres que acessam o serviço: mulheres da zona urbana e da zona rural, mulheres de todas as idades, mulheres de diferentes classes sociais e níveis de escolaridade, mulheres com deficiência, mulheres de diversas raças, mulheres com orientação sexual e identidade de gênero diversas. Além disso, a imensa maioria dessas usuárias entra no programa acompanhada de seus dependentes menores de dezoito anos, o que exige ainda mais estrutura (de diversas ordens) do Estado para dar conta das demandas. Isso adquire especial relevância quando se considera que as casas-abrigo, conforme o relato de algumas profissionais, tendem a operar com lotação máxima. De acordo com as entrevistadas, tal diversidade no público-alvo tem implicações no desenvolvimento das atividades, no tratamento respeitoso à individualidade de cada mulher, nos conflitos entre as usuárias e na dificuldade de adaptação às normas do serviço. O trecho seguinte ilustra um pouco essa realidade:

A gente recebeu mulher surda, a gente recebeu mulher com problemas mentais punks e a gente recebeu uma... [pausa demorada]. Ela era lésbica, é, é. E a gente teve alguns problemas e a gente não soube... sim, isso sem falar de religião né? A maioria evangélica, aí quando chega uma discussão que começa a entrar com o que a igreja evangélica prega, aí existe a resistência. É... a questão dessa menina... tu acredita que fugiu a palavra? Como é que é mesmo a palavra? Meu deus do céu... ela era... vai mulher, me ajuda! Ela se vestia de homem... [entrevistadora: transexual?] É! A identidade dela era essa. [...]. Todo dia era uma novidade... a gente recebeu mulher soropositivo [...], surda... Ninguém sabia LIBRAS, ninguém sabia.
(EX-COORDENADORA, 2017)

Ainda com relação ao perfil das usuárias, algumas educadoras relataram ter vivenciado ocasiões em que havia mulheres dentro do serviço que não tinham perfil para tanto. Isto é, mulheres que não estavam sob ameaça de morte, mas estavam abrigadas pois o Estado não sabia onde coloca-las. Em geral, havia alguma interface com a violência doméstica ou familiar, mas não era caso de abrigamento propriamente dito:

Várias mulheres que não faziam o perfil da política, elas eram colocadas lá então isso piorava mais a situação da gente [...] teve a [situação] dessa moça que era como se ela tivesse sido esquecida de alguma forma, mas não tinha passado [pela situação de violência].
(EX-EDUCADORA 1, 2017)

Outro elemento que apareceu com frequência nas falas foi o dinamismo do serviço; há um grande fluxo de entrada e saída das mulheres (e seus dependentes).

Isso repercute no desenvolvimento das atividades sob a responsabilidade das educadoras sociais e exige dessas burocratas a nível de rua uma grande flexibilidade para lidar com o inesperado. Por outro lado, algumas falas também sinalizaram para a permanência de usuárias no serviço por mais tempo do que os 120 dias permitidos pela legislação que normatiza o serviço – houve relatos de usuárias que passaram mais de um ano abrigadas.

Outro tema bastante enfatizado pelas entrevistadas diz respeito ao alto grau de complexidade das violências sofridas pelas mulheres atendidas pelo programa de abrigo. De acordo com as profissionais escutadas, essas violências impactam diretamente na autoestima das usuárias, na sua saúde mental, no seu nível de estresse e agressividade e na fragilização dos seus laços sociais e familiares. As falas abaixo ilustram um pouco essa questão:

Eu recebi uma mulher que ela veio, ela dizia que estava com um problema espiritual, não sei, aquela coisa toda... e eu presenciei, ela tinha mais de cinquenta cortes. Não era aqueles cortes que estavam sangrando, não sei que... era cortes como se fossem essas faquinhas de serra. É porque assim, eu sou matuta e eu sei... cana né? Essa mulher era extremamente agressiva comigo e com as pessoas que estavam lá; muito agressiva.
(EX-EDUCADORA 2, 2017)

Aí ela se abriu comigo: 'olhe, eu tenho sete filhos porque eu fiquei presa dentro da casa durante nove anos, eu só saía de dentro de casa quando eu ia ter o menino. Eu nunca fiz o pré-natal porque o meu marido me prendia dentro de casa, me estuprava todos os dias, certo? E eu achava que eu era culpada por conta disso. Eu era culpada e eu merecia ficar ali... eu não conseguia gritar, não conseguia pedir ajuda...'.
(EX-EDUCADORA 2, 2017)

A questão do sigilo das unidades de abrigo também apareceram como outro ponto a tornar o programa ainda mais complexo. Para que o sigilo seja preservado, as usuárias, no período em que estão abrigadas, ficam privadas de liberdade, tendo inclusive seus celulares retidos e só podendo contactar a família através de ligações semanais feitas pelo telefone das casas-abrigo. Note-se que todas essas medidas foram adotadas por questões de segurança, pois já houve tentativas de rastreamento das mulheres por parte dos seus agressores. Tais fatores causam nas usuárias do serviço um sentimento de injustiça, uma vez que foram elas quem passaram pela violência e ainda assim tiveram que modificar toda a dinâmica da sua vida, enquanto os agressores estão em liberdade. Além disso, a privação – ainda que temporária – dos vínculos afetivos e sociais, acrescida da situação de violência

experimentada, é apontada como causa de adoecimento em muitas dessas mulheres, conforme será visto mais adiante.

Um dos temas que não estavam previstos pelo estudo refere-se à saúde mental das usuárias do programa de abrigo. Ele apareceu em diversas falas e merece um olhar atento para que se compreenda como a questão vem sendo tratada ao longo do processo de implementação do serviço.

Então essas mulheres elas iam para o médico, o médico avaliava e ‘vou passar um antidepressivo porque ela está num processo de depressão’. Claro! Estava lá presa, longe da minha família, estava sendo agredida pelo marido, acaba ali dentro, vai sair para onde? Quando sai é para ir para o médico ou para uma audiência, coisa assim. O restante do tempo vai estar ali dentro, eu acho é que ela tem mesmo é que tomar o remédio mesmo. Não tem como ela ficar lá sem...
(EX-EDUCADORA 2, 2017)

A gente percebeu que a maior parte dos números de mulheres que no momento que foram abrigadas, que estavam dentro das casas, elas tinham problema mental porque todo mundo que sofre violência não tem saúde mental. A verdade é essa. No mínimo alguém toma um remédio para dormir porque a violência ela mexe demais com o psicológico, então se mexe com o psicológico você não vai ter saúde mental.
(DIRETORA 1, 2017)

Outro perfil complexo, assim, no serviço hoje, eu identifico em relação ao perfil das mulheres que entram no serviço, que algumas têm transtornos mentais... a gente sabe que a violência provoca... então vamos dizer que 99,9% têm transtornos: têm algum distúrbio de sono, distúrbio alimentar, depressão por conta do que viveram até chegar à alta complexidade que é estar ameaçada de morte por violência. Então é óbvio que o emocional dessa pessoa não é um emocional intacto, é um emocional que quando a gente pensa, lógico, ele vem comprometido, mas que esse transtorno seja controlado do ponto de vista da sociabilidade e do ponto de vista da medicação.
(DIRETORA 2, 2017)

Outro tema não previsto que surgiu de forma recorrente foi a relação das mulheres que estão no serviço com as drogas. Essas falas fazem referência tanto a mulheres que fazem uso de drogas, quanto a mulheres que estão envolvidas no tráfico, como também a mulheres cujos agressores têm envolvimento com o tráfico. Essas questões tornam ainda mais complexo o funcionamento do serviço tanto por questões de segurança, quanto no que diz respeito à dinâmica de funcionamento das casas-abrigo. Elas evidenciam ainda o despreparo das profissionais do programa para lidar com a situação:

Às vezes a gente é muito acionada por mulheres que sofrem a violência, mas elas estão envolvidas no contexto de tráfico, ou estão envolvidas com maridos e companheiros que são envolvidos com o tráfico de

drogas. Então apenas o envolvimento torna o trabalho mais complexo, porque requer da gente uma segurança maior porque a gente está trabalhando com um crime mais complexo também. Outra coisa que é difícil, mas que a gente tem encontrado formas de trabalhar é a mulher que sofre a violência doméstica, está envolvida com o tráfico, mas também é usuária de droga... então é um outro contexto que as unidades estão trabalhando para que a gente possa atender a esse perfil. Então que não esteja em período de abstinência ou que seja acompanhada por um médico durante esse período, que a equipe seja alertada como fazer a condução dessa mulher no período de abstinência.

(DIRETORA 2, 2017)

Uma última questão diz respeito à dificuldade de articulação do programa de abrigamento com outras políticas do estado. Essas falas fazem referência tanto às dificuldades de profissionalizar essas mulheres e conseguir empregos para que elas possam reestruturar suas vidas autonomamente quando de sua saída do serviço, como também à dificuldade de conseguir prioridade para as usuárias em contextos em que isso pode comprometer sua segurança. As falas abaixo ilustram isso:

[Dificuldade] é quando a gente não consegue marcar um médico, é quando a gente não consegue ter a prioridade – que a gente sabe que por lei a gente não tem a prioridade, mas quando a gente num local público a gente não pode ficar com a mulher muito tempo no local [por questões de segurança] [...]. Minha assistente social teve realmente problemas nos correios onde ela realmente, praticamente foi expulsa de lá porque a fila estava grande e não deixaram ela [passar na frente]... se ela quisesse continuar ela teria que ficar no final da fila. Na área da saúde a gente tem uma dificuldade grande, sabe, para marcar, para ter atendimento...

(COORDENADORA 3, 2017)

Eu achava engraçado e triste porque quando eu trabalhava na FUNASE e ia levar os adolescentes para o médico, meu deus do céu, ‘abre alas que os meninos estão vindo da FUNASE’. Quando eram as mulheres das casas-abrigo, por mais que a gente tivesse articulação, era o maior corpo mole. Por mais que a gente tivesse uma articulação prévia de que a gente ia levar mulheres tananan... não tinha. Eu acho que era por questão de segurança, vamos dizer assim. Mas se a gente for falar em segurança, a mulher está sob ameaça de morte, não é? Pode acontecer alguma coisa aqui.

(EX-COORDENADOR, 2017)

A análise desta categoria forneceu diversos elementos para pensar o alto nível de complexidade da política de abrigamento e, conseqüentemente, apontou desafios que se impõem ao seu processo de implementação. Apareceram questões já previstas pelo estudo que, em alguma medida, são inerentes ao programa (como o sigilo, a heterogeneidade do público-alvo, o dinamismo do serviço) e, portanto,

consideradas pelo próprio estado – o que, no entanto, não significa que estejam sendo enfrentadas de forma plenamente satisfatória. Mas também apareceram outras questões que, para além de não estarem previstas por esta pesquisa, aparentam ser uma “novidade” também para a SecMulher (saúde mental das usuárias e sua relação com as drogas). Diante disso, é urgente pontuar a necessidade de pensa-las de forma mais atenciosa e crítica; sempre a partir da perspectiva do cuidado, da não culpabilização das mulheres e da autonomia delas sobre si e sobre seus corpos.

5.2 FATORES ESTRUTURAIS – AS QUESTÕES MACRO

Esta é a segunda categoria intermediária e diz respeito às questões estruturais do programa de abrigamento e às mudanças experimentadas neste aspecto. Ela abrange dimensões da estrutura físicas das unidades, a composição das equipes, o preparo das profissionais e as questões relativas ao orçamento da política. Estão incluídas nessa categoria as duas categorias iniciais: mudanças; e estrutura das unidades.

5.2.1 Mudanças – “*Alguma coisa não vai ficar satisfatória*”

Esta categoria não havia sido pensada inicialmente, mas foi recorrente na análise das entrevistas, tendo aparecido 13 vezes na fala de oito profissionais. Nesta categoria encaixam-se os relatos de mudanças de endereço das casas-abrigo; abertura e fechamento de casas-abrigo; mudanças na composição da equipe; mudanças referentes ao orçamento destinado ao programa; e mudanças na sua administração. Considerar como vem se dando essas mudanças pareceu-nos um bom indicativo de como vem sendo a implementação do programa de abrigamento.

Nas falas das educadoras e ex-educadoras foram frequentes os registros de mudança de endereço das unidades “eu pelo menos já acompanhei cinco mudanças (E1, 2017), “eu passei por vários abrigos” (E2, 2017), “nessa questão de transferência a gente foi posta lá [...], aí depois a gente foi transferida pra nossa casa” (EE1, 2017). Nesse sentido alguns comentários devem ser tecidos. O primeiro diz respeito ao caráter sigiloso da política, o que implica em mudanças frequentes de endereço para sua manutenção. Outra questão é que, exceto a casa-modelo, os imóveis das casas-abrigo são alugados, o que acarreta fins de contrato, reajustes nos valores etc. Por fim, para que um imóvel comporte uma casa-abrigo é necessário que atenda a critérios

específicos como, por exemplo, ser amplo, ter vários quartos, não ser em localidades muito movimentadas etc.

Nas falas das gestoras houve menções aos cortes no orçamento do programa e ao contingenciamento de recursos como parte de um cenário de crise nacional e estadual. Tais ajustes implicaram na redução do quadro de profissionais atuando nas casas-abrigo – o que se encontra registrado tanto nas falas das educadoras quanto das gestoras. As gestoras dividem opinião com relação ao comprometimento da qualidade do serviço diante dessa nova realidade:

Teve um retrocesso em relação às verbas porque querendo ou não esse serviço precisa de manutenções né? E a SecMulher vem se empenhando para buscar isso, mas o dinheiro é federal, o dinheiro do Estado, do dinheiro federal que é direcionado a isso. Mas em questão de humanização, de equipe, de lutas a gente está tendo progresso.
(COORDENADORA 2)

Acaba que quando você tem menos pessoas trabalhando e o serviço é mais divulgado, mais conhecido, a demanda aumenta, alguma coisa não vai ficar satisfatória.
(COORDENADORA 1)

Também houve falas fazendo referência ao fechamento de algumas unidades como a Cristina Tavares e a Sempre Viva e à mudança de nomes das mesmas. Por fim, a diretora do núcleo de abrigamento faz menção à estadualização do serviço como uma das principais mudanças experimentadas cujos resultados foram positivos. Ainda nesse sentido, uma importante constatação foi feita. Ela diz respeito ao fato de que Pernambuco é um dos três estados do país que tem uma secretaria exclusiva da mulher: “para além desses estados as secretarias da mulher estão agregadas a outras secretarias: direitos humanos, cidadania, justiça, assistência social... então ter uma pasta de estado exclusiva, que cuide dessa política, de uma certa forma, fortalece o executar dela” (D2, 2017).

Nesse sentido, conforme problematiza Lipsky (1980), a limitação de recursos tem grande potencial de acarretar numa prestação medíocre dos serviços previstos pela política. Posto que a demanda será sempre maior, na medida em que a violência segue latente e mais pessoas conhecem o serviço, e há menos profissionais e menos casas-abrigo, serão necessárias simplificações nas atividades e nos atendimentos prestados.

5.2.2 Estrutura das unidades – “*Nem sempre as pessoas de uma seleção simplificada têm perfil para estar dentro de uma casa-abrigo*”

Esta categoria pretende verificar como se encontram as unidades do programa de abrigo – tanto do ponto de vista de estrutura física, quanto da composição da equipe. Por ser um serviço sigiloso, conhecer as instalações e o próprio quadro funcional é bastante difícil, por isso, tentar captar algumas informações a esse respeito pareceu ser relevante, tendo sempre como preocupação não expor qualquer tipo de informação que possa comprometer a segurança do serviço. Nove profissionais fizeram 26 menções a essa categoria de análise.

Com relação à composição das equipes, uma das principais questões trazidas foi que na maioria das casas há somente uma educadora social por plantão, havendo unidades em que somente há educadoras à noite e aos fins de semana. Também foi dito que em algumas casas não há psicólogas para atender às usuárias. Nesse sentido, as diretoras afirmaram que pelo fato das contratações serem via seleção simplificada, muitos contratos estão acabando, levando à necessidade de readequação dos quadros profissionais. Ainda com relação ao processo de seleção simplificada, tem-se que “nem sempre as pessoas de uma seleção simplificada têm perfil para estar dentro de uma casa-abrigo, então a gente precisa trabalhar as questões de gênero, os conceitos, os preconceitos dessa pessoa, não julgar essa mulher...” (D2, 2017). Também foi feita menção a um profissional homem atuando como segurança de uma das casas, mas esta já não é uma realidade do serviço, no qual todas as profissionais de segurança são mulheres (as “guardetes”²³).

Com relação à estrutura física das casas, fez-se menção à superlotação das casas que chegaram a ter 30 pessoas (entre usuárias e dependentes), quando a capacidade é de 20 pessoas em cada (exceto a casa-modelo). Relatou-se ainda que as casas-abrigo têm poucos quartos para a quantidade de famílias que recebem, obrigando famílias a dividirem o espaço – o que é motivo de frequentes conflitos dentro da casa. Num dos relatos, a educadora diz ter chegado a levar materiais para realizar oficinas com as usuárias devido à escassez de materiais na unidade em que atuava. Também houve casos em que faltavam recursos para itens básicos para as usuárias como roupas, roupas íntimas, calçados. Outro ponto mencionado em algumas entrevistas diz respeito à dificuldade de acesso das profissionais às unidades do

²³ Termo utilizado pelas profissionais do serviço para designar as seguranças do sexo feminino.

serviço, em especial na RMR. Devido ao sigilo, as casas-abrigo têm de ser instaladas em regiões mais remotas, o que pode ser um fator de dificuldade em regiões de difícil mobilidade urbana.

Os achados da análise dessas duas categorias estão em consonância com o que é trazido por Lipsky (1980) com relação à crônica inadequação dos recursos públicos disponíveis para o desenvolvimento das tarefas a serem desempenhadas pelos burocratas de rua. Os principais recursos aos quais o autor faz menção são o baixo número de profissionais para dar conta das demandas e o tempo envolvido no atendimento das mesmas. Para o autor, tal escassez implica que haja simplificações no exercício das tarefas e na criação de rotinas que permitam dar conta das mesmas, comprometendo assim a qualidade dos serviços e/ou benefícios.

5.3 FATORES RELACIONAIS – *“PUXÕES DE ORELHA, TOQUEZINHOS E AFETOS”*

Esta é a terceira categoria intermediária e diz respeito às relações estabelecidas entre aquelas que compõem o programa de abrigamento a partir da perspectiva das educadoras: usuárias, gerentes da política e demais profissionais do serviço. Nela pretende-se descrever como essas relações interferem no processo de implementação da referida política. Esta categoria abarca as seguintes categorias iniciais: relação educadoras/gerência; relação educadoras/usuárias; e integração da equipe.

5.3.1 Relação educadoras/gerência – *“Puxar a orelha em algumas coisas”*

Esta categoria pretende analisar a relação entre as educadoras sociais e a gerência do programa de abrigamento (coordenadoras das casas-abrigo e diretoras do programa). De acordo com Lipsky (1980), é de se esperar que haja os conflitos entre burocratas a nível de rua e administradores, na medida em que têm diferentes objetivos e valores: enquanto estes pretendem alcançar os resultados consistentes com os objetivos da agência, os burocratas a nível de rua querem processar o trabalho em consonância com suas próprias preferências, assegurando o que for necessário para completarem seus trabalhos. Como decorrência, espera-se que, embora conflituosa, esta relação seja de mútua dependência.

Esta categoria apareceu 21 vezes na fala de nove entrevistadas e puderam ser verificados diversos padrões de opiniões. As falas das educadoras que estão

atualmente no serviço compreendem a relação com as coordenadoras como tranquila e com abertura para o diálogo, como pode ser visto nos seguintes trechos: “geralmente é tranquila [...] o interessante é que nenhuma coordenadora entra sabendo do serviço: quando ela entra no serviço é que vai aprendendo a lidar com as usuárias, com as educadoras [...]” (E1, 2017), “não existe a parte hierárquica, com mando de autoritarismo, mas é dentro de uma relação agradável, tranquila, calma, é harmoniosa [...]” (E2, 2017) e “tranquila [...] a gente tem uma coordenadora que é tranquila, que a gente conversa tudo com ela, tudo que a gente tem pra falar a gente fala, conversa, chega junto [...] [se] tem algum problema a gente leva pra ela, tenta resolver, tenta sanar... é muito tranquilo” (E3, 2017).

As coordenadoras atuais têm uma percepção semelhante, ainda que haja menções a cobranças: “a gente gosta de trabalhar junto” (C1, 2017), “eu sou uma pessoa que dou muito valor a todo mundo. Cobro também porque eu também sou cobrada – tenho que cobrar” (C3, 2017) e:

Na minha gestão, na minha coordenação eu tento manter um vínculo de muita comunicação, de... como é que se fala? Não é amizade... a gente tenta manter o profissionalismo, mas como a casa-abrigo, eu como coordenadora eu quero uma equipe, eu quero educadoras humanizadas e eu tento repassar isso para elas, está entendendo? [...] A minha postura diante das educadoras, as que eu estou trabalhando, é boa a relação, entendeu? Que eu tenho livre acesso, abertura para falar o que deve se fazer, de puxar a orelha em algumas coisas. Mas a gente se dá bem, tem uma equipe boa.
(COORDENADORA 2, 2017)

As falas das ex profissionais, no entanto, indicam relações mais conflituosas entre as educadoras e coordenadoras das casas e fazem especial menção ao fato das coordenadoras terem que prestar contas à gerência do programa e, por isso, adotarem posturas mais intransigentes no cotidiano com as educadoras. Isso pode ser ilustrado pelos seguintes trechos:

Eu tive uma coordenadora [...] eu via que ela ficava muito naquele equilíbrio da linha bamba porque ela tinha uma demanda, ela tinha que responder, ela não era do estado – a gente está falando da secretaria do estado e ela era da prefeitura [...] – então eu acho que até o cargo dela ficava em jogo caso ela viesse a fazer algo que pudesse prejudicar alguém ou enfim... então ela sempre estava ali querendo dar cara bonita para a coordenação geral.
(EX-EDUCADORA 1, 2017)

Muitas vezes a coordenadora ela sabe o que a educadora está passando ali, porque ela tem mais contato com a educadora do que a pessoa que está gerindo lá na sede, mas ela para não ficar ruim na fita

com o pessoal da sede ela acaba prejudicando a educadora, ela não procura realmente saber do fato, porque a educadora está ali e o que é que a educadora está passando. Ela prefere ficar do lado de lá de quem está fazendo a gestão sem se importar com a educadora. É aquele negocinho, o arrumadinho, é o cargo de confiança.
(EX-EDUCADORA 2, 2017)

Estas diferentes percepções podem levar a conclusão de que houve mudanças na forma como se dá a relação entre educadoras e gerência, sendo melhores atualmente do que já foram um dia. Mas também podem indicar algum constrangimento das atuais educadoras em se expressarem livremente sobre este tema, por acreditarem que isso pode lhes trazer algum tipo de punição ou embaraço em seu espaço de trabalho. De qualquer forma, mesmo as percepções distintas corroboram o argumento de Lipsky (1980) de que existem conflitos, mas há também uma interdependência entre as que estão em diferentes posições na hierarquia do programa.

5.3.2 Relação educadoras/usuárias – “*Eu sempre me via nelas*”

Analisar como se dá a relação entre as educadoras sociais e as usuárias do serviço pareceu fundamental, na medida em que a prática dessas profissionais interfere diretamente na vida das mulheres em situação de violência, influenciando suas chances e oportunidades de vida, o que, por sua vez, repercute na forma como as educadoras são recebidas pelas mesmas (LIPSKY, 1980). Compreender essa relação adquire ainda mais relevância ao se considerar que as usuárias do programa de abrigo são clientes não voluntárias, isto é, estão lá por não terem outra alternativa para escapar da situação de violência e da iminência do feminicídio.

Uma limitação desse estudo foi não ter conseguido fazer a escuta das usuárias para ter uma compreensão mais completa da relação educadoras/profissionais, mas isto se deveu a complexidade do serviço que está sendo analisado e fica como um desafio para os estudos posteriores.

Este tema apareceu 15 vezes nas falas de 7 profissionais. No geral as falas fazem referência a uma relação tranquila entre educadoras e usuárias, marcada pela confiança, proximidade, respeito mútuo, maior ou menor afinidade de acordo com os perfis – tanto da educadora quanto da usuária: “tem aquelas mulheres que se identificam mais com artesanato, então vão gostar mais do plantão de fulana; tem pessoas que gostam mais das oficinas informativas... então tem para todos os gostos

e acaba que elas se identificam com uma ou duas” (C1, 2017), “acontecia muito de que as mulheres não gostavam de tal educadora do dia e aí tinha outra educadora que, digamos assim, era mais meiga e tinha mais afinidades... isso acontece sempre né? Em qualquer canto vai acontecer...” (EE2, 2017).

Existe na verdade uma referência, uma segurança, uma perspectiva. É tanto que no decorrer do tempo eu percebo que é tão forte a relação, o laço, do olhar, da visão da usuária para com a educadora que quando você chega no outro dia, no outro plantão elas dizem ‘poxa, eu gostei tanto do teu turbante que eu fiz um também’, aí já confeccionavam um turbante; ‘eu gostei tanto do teu esmalte que eu também resolvi pintar minha unha dessa cor’; ‘eita, teu vestido tá interessante, eu vou querer um vestido desse pra mim’; ‘eita, e jeito do cabelo’, enfim. Essa questão do referendo, de você ser a referência principal para no pós abrigo ela vir a tomar gosto pela vida e ser dona da vida dela e isso é bom, isso é fundamental.
(EDUCADORA 2, 2017)

Na análise também pôde-se verificar como as educadoras consideram importante a forma como a acolhida às usuárias influencia em como será a relação delas:

Recebemos, tipo assim, muito bem, procuramos ser o mais educada possível, com muita educação, respeito, tratamos muito bem, entende? É uma das coisas que eu digo assim, que eu acho que é fundamental no serviço, é como você recebe essa mulher... se você recebe essa mulher com educação, carinho, tranquilidade, então é daí que surge, né, o elo, não um elo, mas a confiança, onde elas adquirem a confiança e é dessa maneira que nos relacionamos.
(EDUCADORA 3, 2017)

A pessoa chega não sabe onde está chegando, está vindo de uma forma de violência, então eu tentava recebe-las de forma mais amável, apesar da gente não ter que. Para mim foi impossível não passar afetividade nos meus plantões, nos meus abrigamentos porque tem o profissionalismo, mas é muito difícil essa situação... eu tinha essa situação como algo muito difícil porque eu sempre me via nelas, era muito difícil não me ver nelas.
(EX-EDUCADORA 1, 2017)

Também houve trechos relatando conflitos entre usuárias e educadoras, mas como coisas pontuais, ligadas a problemas de saúde mental das abrigadas ou situações de estresse experimentadas por elas no contexto de abrigo.

A discussão dessa categoria está em concordância com o que Lispsky (1980) sugere em relação à realidade de trabalho dos burocratas de rua. Para o autor, esta dificilmente poderia estar mais distante do ideal da impessoalidade e de desvinculação esperado para o momento de tomada de decisão, na medida em que tais burocratas

lidam diretamente com o público-alvo da política, conhecendo suas histórias, sentimentos, necessidades e especificidades.

5. 3. 3 Integração da equipe – “É um conjunto né?”

Esta categoria de análise abrange as falas das entrevistadas sobre como é a relação entre as profissionais que compõem as equipes das casas-abrigo (para além das gerentes e das educadoras sociais). Situam-se nela a realização ou não de reuniões, o entrosamento das profissionais, os planejamentos. Dez entrevistadas fizeram 32 menções a temas que se enquadram nesta categoria.

Foram recorrentes falas referentes às trocas entre educadoras sociais e psicólogas. Tendo em vista a maior proximidade entre as educadoras e as usuárias do que entre as psicólogas e as usuárias, muitas questões importantes para a ressignificação da situação de violência são confiadas às educadoras. Dentro das atribuições de cada uma, dos limites das competências de cada profissional e dos vínculos de confiança estabelecidos entre usuárias e educadoras sociais, estas sinalizam as psicólogas quando consideram que há temas que devam ser abordados nos atendimentos psicológicos. Essa atuação integrada apareceu também em referência a trocas com a pedagoga:

E no dia-a-dia, por mais que se perceba que tal atividade não seria minha, eu não vou conversar enquanto nível de psicóloga, porque a psicóloga tem que fazer a parte dela, mas eu sou educadora social, eu posso fazer a percepção, mas de repente dar um ‘toquezinho’ pra psicóloga porque é a área dela [ou] é a área da pedagoga. Como por exemplo, chegou outro dia no serviço uma usuária com alguns filhos e quando fomos fazer a atividade lúdica com as crianças, percebi que as crianças não sabiam ler nem escrever. [Crianças de] catorze, dez, doze, nove [anos] não eram alfabetizadas. Aí justamente, não me cabia alfabetizar, mas percebi, sem fazer explanação [alarde] alguma e procurei em forma de relatório, mas depois passei pra coordenadora, que nenhuma daquelas crianças era alfabetizada e que precisava. Aí entrou uma pedagoga pra fazer essas questões iniciais da alfabetização. Então se percebe. É um conjunto né?
(EDUCADORA 2, 2017)

Com relação a realização de reuniões, pôde-se constatar que há uma grande variação entre as unidades e variações ao longo do tempo. Houve relatos de realização de reuniões a cada 15 dias, relatos de reuniões quase diárias com a equipe técnica (na qual não estão incluídas as educadoras), experiências de casas que só faziam reuniões quando ocorria algo de extraordinário.

Hoje em dia sempre tem reunião de monitoramento, mais ou menos a cada dois meses e se precisar, por alguma demanda ou situação nova, fazemos mais. Também tem reuniões da equipe da sede da SecMulher com as equipes das casas, essas são mais ou menos a cada três meses. Para a equipe técnica que trabalha durante o dia (psicóloga, assistente social etc.) é mais fácil se reunir, tem reunião quase todo dia. Para as educadoras é mais difícil por conta dos horários e turnos dos plantões.

(EDUCADORA 1, 2017)

Por conta da dinâmica da casa, que era muito intensa – porque assim, era uma equipe bem reduzida, não era uma equipe grande, era uma equipe muito pequena – o dia era muito intenso, sabe? Então [...]a gente não fazia reunião realmente só quando algo muito importante para ser abordado. Pelo menos eu. Eu. Eu acho que tem casa que consegue fazer pelo menos de quinze em quinze dias, que eu saiba... mas nós, como a nossa demanda era intensa e a equipe pequena, a gente decidiu assim. Que quando tivesse algo... a equipe não, eu mesma e todo mundo concordou porque acaba que você tem que tirar as pessoas, a menina que ficou de noite tem que ficar para a reunião... suspender as demandas do dia por conta da reunião... então acaba que atrapalhava, pelo menos para mim, a dinâmica da casa.

(EX-COORDENADORA, 2017)

Nas falas das coordenadoras os relatos são de que há bastante integração entre as equipes, com bastante espaço para escuta de todas as profissionais, inclusive das educadoras. E isso é corroborado pelas falas das atuais educadoras. Já as ex-educadoras mencionam em suas falas que não havia tanta escuta e respeito às suas impressões assim. Não é possível estabelecer grandes conclusões diante disso, mas pelo menos duas interpretações são possíveis: de que o serviço melhorou nesse aspecto ou de que as atuais profissionais se sentem constrangidas em alguma medida em expressar-se. A interação entre as profissionais do serviço, de qualquer modo, aparenta ser um aspecto muito importante e, em alguma medida exercitado, no cotidiano do programa.

5.4 PRÁTICAS DAS EDUCADORAS SOCIAIS – *“VOCÊ NÃO PODE IMAGINAR QUE EXISTE NADA REGRADO, NADA ESTABELECIDO”*

Esta é a quarta categoria intermediária e abrange os aspectos ligados às práticas desenvolvidas pelas educadoras sociais. Para este estudo, tais práticas são elementos-chave no processo de transformar as intenções do programa de abrigamento em ações que o caracterize enquanto serviço de atendimento às mulheres ameaçadas de morte por motivo de desigualdade de gênero. Nesta categoria estão incluídas as categorias iniciais: atividades desenvolvidas pelas

educadoras; ajustes do dia-a-dia/processos de aprendizado; clareza das funções a serem desenvolvidas; e discricionariedade/autonomia.

5.4.1. Atividades desenvolvidas pelas educadoras – “*Alguma coisa para passar o tempo*”

Esta categoria pretende dar um panorama geral das atividades desempenhadas cotidianamente pelas educadoras sociais dentro da política de abrigo para que se compreenda melhor seu funcionamento e os contornos da atuação das suas burocratas a nível de rua. Todas as profissionais fizeram menção a esse tema e ele apareceu 25 vezes.

Muitas das falas fazem referência àquilo que as próprias educadoras designam como suas “funções básicas”, isto é, aquilo que está ligado à rotina de funcionamento das casas-abrigo. São elas: orientações sobre higiene, garantir o cumprimento dos horários de acordar/dormir e horários de alimentação, ministrar os medicamentos prescritos, mediar conflitos entre as usuárias, realizar os abrigamentos (e os procedimentos relativos a ele, como preencher a ficha da usuária, verificar seus pertences, entrega de roupa de cama/banho e material de higiene etc.) e repassar os plantões para as demais educadoras (tanto oralmente, quanto por escrito, através de anotações que resumem como foi cada plantão e que são registradas num caderno que fica na sala da coordenação).

A partir das falas das entrevistas, também constam como funções das educadoras a realização de oficinas, palestras e rodas de diálogo sobre violência de gênero, sobre direitos das mulheres, sobre o que é ser mulher e o que é ser mãe. Aparecem ainda as atividades lúdicas desenvolvidas com as crianças e atividades de artesanato, costura, reaproveitamento de material reciclável e oficinas de maquiagem com as usuárias. Em diversas falas é ressaltado que as atividades variam de acordo com o perfil das usuárias que estão na casa-abrigo aquele momento. Mas essa variação se deve, sobretudo, ao perfil da educadora que está de plantão e se há mais de uma educadora naquele turno: “para fazer atividades com as mulheres, por exemplo, só quando tem duas educadoras no plantão, pra poder uma ficar com as crianças e a outra com as mulheres” (E1, 2017).

Tem educadoras que gostam mais de trabalhar com artesanato, com máquina de costura, com crochê, com reciclagem... tem outras que não, que gostam mais de trabalhar com oficinas informativas, passar conhecimento, trazer filmes... outras gostam mais de trabalhar em rodas

de conversa... então mescla muito e acaba que não fica engessado, não fica chato, então cada plantão é algo ofertado de forma diferente.
(COORDENADORA 1, 2017)

Eu sempre fazia atividades de arte, mesmo não sendo uma artista [risos]. Mas eu desenvolvia alguma coisa para passar o tempo. Não era nada profissional, aquela coisa que a mulher ia sair de lá sabendo, fazendo, não..., mas o que sabia eu tentava passar para elas... era tipo um passatempo. E eu mesma fazia muita muita muita costura; eu ensinava elas a costurar; a fazerem pano de prato, aquela coisa. Ou mesmo a pintar as paredes – como eu gosto de pintar eu fazia elas pintarem... ‘vamos pintar a parede’ e tal. Eram essas coisinhas... e, às vezes, eu dava alguma palestra, mas como eu não sou muito sensível para dar palestras de educação, educar, era raro eu dar esse tipo de palestra.
(EX-EDUCADORA 2, 2017)

O caráter não profissionalizante das atividades trazido nesta fala aparece também em outras: “trabalho muito também com arte pra que elas possam, enquanto estão no serviço, [...] ocupar a mente” (E3, 2017), “mas era muito superficial, muito superficial... nada muito profundo...” (EC, 2017). Só houve uma exceção a esse padrão, quando na casa-abrigo do Agreste, uma das educadoras sociais conseguiu fazer uma articulação com uma empresa local para que as usuárias realizem um serviço de pequena complexidade e recebem um pequeno pagamento por isso²⁴.

Algumas falas fazem menção também às diferenças entre os plantões noturnos e os diurnos: “de dia é mais puxado, são doze horas de ocupação, nesse período as crianças não dormem e, bom, elas são a energia da casa. Já de noite, depois que as mulheres e as crianças vão dormir dá para descansar um pouco, é mais tranquilo” (E1, 2017).

Alguns comentários devem ser feitos a partir da análise desta categoria. O primeiro é em relação ao caráter das atividades desenvolvidas nas casas-abrigo, pois as Diretrizes Nacionais para o Abrigamento (BRASIL, 2011) preveem que o programa se articule com outras áreas das políticas do Estado para garantir a autonomia e o empoderamento das mulheres que passaram por situação de violência contudo, isso não se verifica enquanto prática. Além disso, o conteúdo de algumas oficinas/rodas de conversa/atividades pode ser questionável do ponto de vista do feminismo – princípio político no qual o programa se estrutura. Discussões sobre “o que é ser mãe”

²⁴ As usuárias eram responsáveis por desalinhar peças de roupas; elas recebiam alguns centavos por cada peça. Para viabilizar isso sem comprometer a segurança e o sigilo do programa, a coordenadora da casa, à época, ia até a empresa pegar as peças, as levava para a casa-abrigo e depois as levava de volta para a empresa.

ou “o que é ser mulher” podem ser extremamente problemáticas ao incorrerem em essencialismos ou reforçarem o senso comum fortemente marcado pelos valores machistas. Contudo, por não termos tido acesso aos conteúdos propriamente ditos destas atividades não podemos fazer grandes constatações, apenas levantar possibilidades de questionamentos. No entanto, houve um caso muito significativo que merece ser destacado. Uma das atividades realizadas numa das casas-abrigo foi um dia de maquiagem. Nesta ocasião, havia um homem transexual²⁵ abrigado e ele também participou da atividade. Segue o relato da coordenadora da casa à época:

Várias violências a gente cometeu sem ter esse entendimento, né? [...] Teve essa educadora que fez um dia de maquiagem [...] e botou nessa figura roupa de mulher, maquiou, pediu para fazer caras e bocas, sabe? E assim, como ela [a educadora] ficou estimulando e as mulheres [usuárias] ficaram ‘vai, vai’, não sei que... aí ele entrou na onda, mas eu achei que não foi legal, depois analisando isso, não é? Quando ele foi mostrar a foto e eu vi com ele, aí eu fiz ‘como foi que você se sentiu?’, aí ele ‘um traveco’.
(EX-COORDENADORA, 2017)

A análise desta categoria dimensiona bem a centralidade do papel das educadoras sociais para a implementação do programa de abrigo, na medida em que demonstra serem elas as responsáveis pela rotina das casas-abrigo e por atividades fundamentais para o processo de reestruturação das vidas das usuárias. Ao mesmo tempo, esta análise indica diversas limitações nos serviços que são entregues às usuárias e, portanto, caracterizam o programa de abrigo. Exemplos disso são a falta de caráter profissionalizante das atividades desenvolvidas dentro das casas-abrigo, o despreparo das equipes para atender para as especificidades das usuárias, a dificuldade de articulação do programa com outras políticas do Estado. Esses limites estão ligados à estrutura maior do serviço, que conforme proposto por Lipsky (1980), compromete a qualidade do que é entregue às usuárias. Apesar disso, a análise das entrevistas faz-se notar o empenho das educadoras sociais para oferecerem um serviço de qualidade, mesmo diante das limitações verificadas no cotidiano da política.

5.4.2 Ajustes do dia-a-dia/processos de aprendizado – “Para trabalhar no serviço tem que estar sempre fazendo malabarismo”

²⁵ Seu sexo biológico é feminino, mas a pessoa se enxerga enquanto homem.

Esta categoria se debruça sobre as modificações experimentadas pelo programa de abrigo no processo de traduzir as intenções das suas formuladoras em ações. Essas modificações são características da etapa de implementação das políticas públicas que transformam e adaptam as políticas originais. Nesse sentido, são analisados os pequenos (ou grandes) ajustes realizados na política de abrigo, assim como os processos de aprendizado a eles relacionados, a fim de verificar como vem se dando sua implementação. Sete profissionais mencionaram tal categoria 23 vezes.

Foram muitas as referências à complexidade e ao dinamismo do serviço; características que requerem muita sensibilidade, flexibilidade e maleabilidade das educadoras sociais:

O trabalho nas casas-abrigo é muito dinâmico, as coisas vão surgindo e você vai resolvendo com quem está do seu lado. Muitas vezes você planeja as coisas de um jeito e elas acontecem de outro. [...] Para trabalhar no serviço tem que estar sempre fazendo malabarismo... Se for uma pessoa com uma personalidade muito rígida, que não lida bem com fazer flexibilizações, adaptações ela não consegue ficar no serviço. (EDUCADORA 1, 2017)

Então é complexo por isso, você não pode imaginar que existe nada regrado, nada estabelecido... é o que vai acontecendo... agora isso você vai trabalhando com habilidade, com muita segurança para que possa ser interagido, possa ser compreendida, possa acontecer a coesão ali de todas [...] toda noite eu passo por um processo desse [...] mas no decorrer você vai se reinventando, se inventando, criando. (EDUCADORA 2, 2017)

Outras falas tratam da abordagem com as usuárias; por terem um perfil muito diverso e estarem envolvidas em situações de violência muito complexas, a forma de lidar com elas requer aprendizados que só são possíveis no dia-a-dia da política, como pode ser visto nas falas seguintes: “nosso conhecimento acadêmico tem um limite sabe? Não servem muito para lidar com as mulheres, para dialogar com elas são necessárias outras vivências, outra sensibilidade, outras ferramentas, como analisar letras de músicas, discutir sobre as novelas” (E1, 2017), “a gente tinha que ter uma metodologia muito flexível pra trabalhar diante dessa população [...] então o que a gente fazia? A gente tentava construir diálogos diante daqueles temas que aquelas novelas estavam trazendo naquele momento” (EE1, 2017).

Outro núcleo de sentido que foi identificado na análise diz respeito à atuação das coordenadoras frente a dificuldades materiais enfrentadas pelo programa de abrigo. Embora elas não sejam o foco do estudo, compreende-se que

desempenham papel fundamental na implementação do serviço. Foram relatados casos de campanhas de doação para arrecadar móveis para a casa nova de uma usuária que seria desabrigada e também para arrecadar roupas para as usuárias que chegavam ao serviço praticamente só com a roupa do corpo.

Por fim, foi identificado um ajuste mais robusto cujo impacto incide diretamente no desenho da política – a inclusão de mulheres com problemas de saúde mental no serviço:

Nossa lei ela diz que mulher que não tem saúde mental não tem condições de vir para o serviço. A gente quebrou esse parâmetro. Por que? Porque a gente percebeu que a maior parte dos números de mulheres no momento que foram abrigadas, que estavam dentro das casas, elas tinham problema mental porque todo mundo que sofre violência não tem saúde mental. A verdade essa.
(DIRETORA 1, 2017)

A análise desta categoria revela importantes achados com relação ao processo de implementação da política de abrigamento. Confirma o que é proposto pela abordagem *bottom-up* de que as políticas sofrem ajustes na ponta de sua implementação e que estas alterações acabam conformando o que de fato é a política pública. Indica um desafio concreto enfrentado pelas educadoras de adotarem metodologias para lidar com as usuárias que sejam compatíveis com suas vivências e contextos de vida. Aponta ainda para uma questão profundamente complexa e até o momento não tratada de modo contundente pela SecMulher: a saúde mental das mulheres em situação de violência e o despreparo do Estado para lidar com esta realidade.

5.4.3 Clareza das funções a serem desenvolvidas pelas educadoras – “*Todo mundo é tudo dentro do abrigo*”

Lipsky (1980) argumenta que, em geral, os objetivos dos serviços públicos são vagos, conflitantes e ambíguos e que essa imprecisão se reflete na atuação da burocracia de rua, na medida em que a maior parte das suas tarefas diz respeito à prestação de serviços e à tomada de decisões. Nesse sentido, esta categoria pretende compreender como as profissionais e ex-profissionais do serviço percebem a clareza das funções a serem desenvolvidas pelas educadoras sociais. Este tema apareceu 13 vezes na fala de seis profissionais.

Algumas entrevistas contêm trechos que fazem alusão à clareza das funções das educadoras, mas contêm também referências a confusões sobre elas:

Agora tem uma divisão melhor das atividades entre as educadoras: o que é função da psicóloga, das técnicas de enfermagem, das educadoras. No fim de semana é que a dinâmica muda um pouco, porque a equipe diminui e às vezes precisamos levar as mulheres ou as crianças a uma emergência ou algo assim.

(EDUCADORA 1, 2017)

Ó, as tarefas elas são claras, cada uma sabe o seu. Mas quando falta, não vou dizer que a gente faz o papel, mas a gente escuta. A gente não faz o papel da psicóloga, mas a gente enquanto educadora social a gente escuta.

(EDUCADORA 3, 2017)

Mas de forma geral, o que se pôde verificar foi a falta de clareza com relação àquilo que é função das educadoras: “um pouco de tudo né? [...] é meio complexo, é meio confuso, mas é voltado para fazer com que aquela mulher fique com a autoestima renovada” (E2, 2017), “por mais que cada uma tenha sua função, a gente sai do nosso quadrado e todo mundo é tudo dentro do abrigo” (C2, 2017), “às vezes, a educadora tem aquela postura né, de ‘não, eu sou só educadora’ não é [...] você tem que ser mãe, tia, você tem que ser tudo lá” (C3, 2017). Levando ao extremo, houve o relato de uma ex-educadora que foi processada por ter se negado a acompanhar uma usuária no hospital, argumentando que aquela não era função sua: “porque a educadora social, tem lá o papel da educadora social, as funções pré-definidas, o que é você vai fazer como educadora social e teve um dia que eu fui para lá e queriam que eu passasse a noite com uma usuária no hospital e eu me neguei” (EE2, 2017).

A análise desta categoria aponta que embora venham sendo feitos esforços para uma melhor definição das tarefas, ainda são experimentadas confusões nesse sentido. Num serviço de alta complexidade, como é o caso do programa de abrigamento, está imprecisão pode ser uma contingência com a qual é necessário se adotar estratégias para lidar.

5.4.4 Autonomia/discrecionalidade das educadoras – “Era escondido, era por minha conta e risco”

Lipsky (1980) argumenta que ao passo que os burocratas de rua desenvolvem suas funções inseridos numa estrutura institucional e programática, eles também têm o poder de implementar as políticas públicas, uma vez que há uma série de brechas nessas estruturas que lhes possibilita agir com substancial grau de discrecionalidade.

A análise desta categoria pretende verificar como se manifestam a autonomia e a discricionariedade (aqui tratadas como sinônimas) das educadoras sociais no cotidiano do programa de abrigo. Este tema foi tratado 17 vezes por nove profissionais.

O que pode ser percebido em todas as entrevistas é o dinamismo do serviço de abrigo; um fluxo constante de mulheres e crianças, a alta rotatividade das usuárias, a complexidade dos casos de violência que chegam às casas-abrigo e a heterogeneidade do perfil das usuárias. Assim sendo, as brechas para uma atuação discricionária por parte das educadoras são constantes: “Já passei por várias situações que não sabia lidar. A gente tenta resolver com quem está por perto... o trabalho nas casas-abrigo é muito dinâmico, as coisas vão surgindo e você vai resolvendo com quem está do seu lado” (E1, 2017) ou ainda:

Eu lembro muito dessa questão do cronograma da pedagogia²⁶ porque ficou muito focado na minha mente. Que eu via, não aquilo que está para ser feito na segunda, um filme, não rola aqui; só tem criança, só tem três mulheres. Então vou trabalhar mais com as crianças: eu estou sozinha, as mulheres estão assistindo televisão e eu vou fazer outra coisa aqui com as crianças, então era mais direcionado ao público que eu estava naquele momento, o público alvo. Então dependia muito do público alvo pra eu poder trocar alguma coisa.
(EX-EDUCADORA 1, 2017)

Algumas falas de coordenadoras e diretoras também reforçam a importância da discricionariedade/autonomia para o funcionamento do serviço: “cada uma tem seu perfil de trabalho e isso é crescimento” (C1, 2017), “eu deixo todo mundo fazer o seu trabalho, eu acho que cada uma tem que fazer o seu trabalho (C3, 2017), “eu posso fazer um trabalho, uma dinâmica aqui que não vai ser igual a sua; a sua vai ser sua; a sua forma de trabalhar e a minha vai ser a minha, mas os trabalhos vão acontecer” (D1,2017).

Foram verificadas duas situações limites nas entrevistas com relação à discricionariedade/autonomia e, embora uma delas tenha sido experimentada por uma coordenadora, consideramos ser fundamental para compreender como o processo de implementação da política de abrigo vem ocorrendo na prática.

‘Olhe, você não pode fumar aqui dentro, se você quiser fumar você vá ali’ e eu sabia que eu não poderia deixar ela fumar de jeito nenhum ali porque é isso que passam para a gente. Mas eu para facilitar, para não arrumar problema naquele momento com ela e ela vindo muito

²⁶ Houve um período na política em que pedagogas criavam um calendário de atividades a serem realizadas pelas educadoras sociais diariamente.

aperreada, eu disse ‘sabe de uma coisa? Você pode fumar lá fora [no quintal da casa], mas aqui dentro não’.
(EX-EDUCADORA 2, 2017)

Eu já botei mulher [usuária] para trabalhar escondido, sabe? [...] Era escondido, era por minha conta e risco [...]. Você vai ver muito isso com X [outra coordenadora], X faz tudo por conta própria porque ela é uma danada, ela é muito bem articulada, tem muitos contatos pessoais.
(EX-COORDENADORA, 2017)

Diante do exposto, percebe-se, em conformidade com o que propõe Lipsky (1980), que as regras podem, na realidade, atuar como impeditivos para a boa implementação das políticas. Isto fica nítido quando as educadoras e ex-educadoras trazem situações limite nas quais o descumprimento do que estava normatizado gerou uma melhor condução da situação e também na fala da ex-coordenadora, uma vez que a empregabilidade das usuárias após o desabrigo é um gargalo da política. Ainda em consonância com nosso referencial teórico, verifica-se que as educadoras sociais realizam funções complexas para as quais mesmo uma melhor elaboração de regras, diretrizes ou instruções não poderiam circunscrever as alternativas para todas as situações com as quais lidam no cotidiano da política. As entrevistas analisadas reforçam, portanto, a discricionariedade como um ponto positivo para a atividade implementadora, na medida em que viabiliza uma atuação ponderada por parte da burocracia frente às situações que exigem respostas às dimensões humanas das situações.

5.5 CATEGORIA FINAL – PAPEL DA BUROCRACIA A NÍVEL DE RUA NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Ao delinear categorias iniciais através do núcleo de sentido e, em seguida, agrupa-las em categorias intermediárias, esperava-se justamente poder chegar à categoria final, objeto principal deste estudo: compreender o papel da burocracia a nível de rua na implementação da política de abrigo. A análise das entrevistas evidenciou que de fato as educadoras sociais são elementos centrais posto que protagonizam importantes situações no cotidiano da política.

Ao lidarem diretamente com as usuárias, elas atuam como o elo entre o Estado e a população e são figuras de referência no processo de proteção à mulher em situação de violência. Pôde-se verificar a realização de atividades diferentes de acordo com o perfil de cada educadora, constatou-se a importância de algum grau de

discrecionalidade para se lidar com situações imprevistas que requerem respostas rápidas, observou-se que no dia-a-dia são experimentados diversos ajustes e estes se convertem em aprendizados para as profissionais do serviço, chegando a ser incorporados como procedimento padrão e, portanto, modificando o que de fato é a política de abrigo em Pernambuco. Foi possível ainda constatar que a estrutura na qual as educadoras sociais desempenham suas funções constrange suas possibilidades e eventualmente acarreta no ciclo de mediocridade proposto por Lipsky (1980).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve como objetivo analisar a implementação da política de abrigo para mulheres ameaçadas de morte em Pernambuco, mais especificamente o papel desempenhado pelas educadoras sociais neste processo. Partiu-se do princípio de que uma forma útil de compreender as políticas públicas era observando sua implementação enquanto uma etapa do *policy cycle* que envolve de forma complexa pessoas, vontades, necessidades, poder, recursos, disputas, conhecimentos e desconhecimentos (LOTTA, 2010). A opção por analisar as educadoras sociais se deveu ao fato de atuarem como as principais burocratas a nível de rua do programa de abrigo, na medida em que são as profissionais mais próximas das usuárias, desempenham funções muito relevantes na execução da política e tem margem para uma atuação substancialmente discricionária.

Realizou-se uma análise qualitativa da atuação das burocratas a nível de rua das quatro casas-abrigo que compõem o programa para mulheres ameaçadas de morte em Pernambuco. Foram realizadas onze entrevistas semi-estruturadas com profissionais que atuam ou atuaram na Secretaria da Mulher de Pernambuco e estas foram interpretadas através da análise de conteúdo. Com base no referencial teórico adotado e nas próprias entrevistas consideramos que a implementação pode ser observada através das percepções das educadoras sociais acerca do serviço, da estrutura na qual o programa se sustenta, dos fatores relacionais envolvidos na política e das práticas adotadas pelas educadoras sociais.

Das principais conclusões a que este estudo chegou uma delas é que as entrevistadas consideram urgente o enfrentamento da violência de gênero e percebem o programa de abrigo como elemento chave para isso. No entanto, para as profissionais que atuam na ponta do serviço, ele tem uma série de limitações como a complexidade dos casos com que lida, a heterogeneidade do público-alvo, o fluxo intenso, a dificuldade de articulação com outras políticas do estado, o caráter não profissionalizante das atividades desenvolvidas, problemas na estrutura física, condições de trabalho precárias, falta de capacitação das profissionais, relativa ambiguidade das normas, entre outras. Verificou-se ainda a percepção do caráter emergencial da política; algo que momentaneamente é de suma importância, mas que não dá conta de todas as demandas requeridas pelas mulheres em situação de violência.

A despeito dessas limitações, as falas analisadas apontam para a centralidade da atuação das educadoras sociais na implementação da política. Pôde-se constatar o protagonismo de tais profissionais na acolhida das usuárias, no processo de ressignificação da situação de violência a partir da criação de vínculos e de confiança. Esse parece-nos um dos achados centrais deste estudo, na medida em que vai de encontro ao entendimento de que o serviço público deve ser marcado pela impessoalidade e distanciamento entre os burocratas e os cidadãos. O que verificamos foi que num contexto absolutamente atípico como é a estadia temporária numa casa-abrigo, a proximidade entre servidoras e usuárias é um elemento central para o bom funcionamento do serviço. Verificou-se ainda a diversidade de atividades realizadas nas casas-abrigo a depender do perfil das educadoras que as desenvolviam e da sua sensibilidade frente ao perfil das usuárias que estavam utilizando o serviço.

Foram também percebidas situações em que ajustes no dia-a-dia do programa deram conta de situações não previstas e que requeriam respostas rápidas e compatíveis com as realidades de vida das usuárias. Tais ajustes comumente converteram-se em aprendizados assimilados pelas profissionais do serviço e que acabam por caracterizar o que de fato é a política de abrigamento em Pernambuco. Neste sentido, a expectativa de que a autonomia/discrecionabilidade das burocratas a nível de rua desempenha um papel fundamental para uma implementação satisfatória de uma dada política foi corroborada por este estudo. Isto pode significar ganhos importantes para as mulheres que recorrem ao serviço, uma vez que diante da complexidade do programa, muitas situações não estão previstas e, portanto, não há protocolos prévios de como agir diante delas. Assim sendo, a capacidade de as educadoras sociais agirem de forma ponderada frente às situações que exigem respostas às dimensões humanas das situações é fundamental.

Conclui-se, portanto, a partir da análise da atuação das educadoras sociais, que as políticas públicas variam de acordo com fatores relacionados ao cotidiano de sua implementação: as interações experimentadas nesse processo e as práticas realizadas que incorporam novas dinâmicas e acabam por constituir propriamente a política de abrigamento em Pernambuco. Tal entendimento é fundamental para que se compreenda de forma menos ingênua a implementação de políticas públicas. Perceber que elas são conformadas em grande parte no seu dia-a-dia por aqueles/as que atuam na sua ponta tem o potencial de levar a investimentos no capital humano

das políticas públicas e, assim, se chegar a resultados mais desejáveis para a população que delas depende.

Naturalmente, este estudo apresenta limitações para que se compreendam as políticas de forma mais complexa, de modo que a condução de outras análises e pesquisas é fundamental. O primeiro limite a ser superado são as diferenças no teor das falas das profissionais que já saíram do serviço e aquelas que ainda estão nele. É possível que as profissionais vinculadas a SecMulher tenham tido algum tipo de constrangimento ao responder algumas perguntas. Outra questão é que no desenho de pesquisa inicial pretendia-se entrevistar educadoras de todas as unidades das casas-abrigo, contudo, a SecMulher não viabilizou acesso às educadoras que atuam no interior do estado, limitando a diversidade dos contextos considerados. Reconhecemos ainda a importância de que estudos dessa natureza sejam realizados em outras casas-abrigo do país, a fim de produzir resultados mais generalizáveis.

Ainda assim, a condução deste contribuiu para dar um panorama geral de como encontra-se a política de abrigamento para mulheres ameaçadas de morte em Pernambuco, tendo em vista que os poucos estudos existentes sobre ela são bastante superficiais e não adentram nos pormenores do seu funcionamento e nos fatores que o influenciam. Para que isto fosse possível, pareceu-nos central levar em consideração a atuação das profissionais que atuam na ponta do serviço como forma de potencializar melhorias no serviço e no enfrentamento à violência de gênero como um todo, levando em conta a sua profunda complexidade. A pesquisa possibilitou ainda jogar luz em questões importantes e difíceis de serem tratadas pelo Estado: como lidar com a saúde mental das mulheres em situação de violência e como atender as mulheres usuárias de drogas e/ou envolvidas no tráfico respeitando sua autonomia e promovendo sua emancipação enquanto sujeitas de direitos.

REFERÊNCIAS

ALGEET, Escandar. **Ojála Joder**. Madrid: Casimiro Parker, 2015.

AMORIM, Elba Ravane Alves. **Casas-abrigo para mulheres em situação de violência doméstica em Pernambuco: sob a ótica das mulheres pós-abrigadas**. 2015. 165 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direitos Humanos, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2015.

AMORIM, Elba Ravane Alves; BARROS, Ana Maria. A casa-abrigo para mulheres vítimas de violência doméstica e os direitos humanos. In: ENCONTRO DA ANDHEP - POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A SEGURANÇA PÚBLICA E DIREITOS HUMANOS, 8., 2012, São Paulo. **Anais...** . São Paulo: Usp, 2012. p. 1 - 17.

ARRETCHE, Marta. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, Maria Cecília R. Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant (Org.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: Câmara Brasileira do Livro, 2001. p. 43-57.

BARDIN, L. Análise de conteúdo. Lisboa: Edições 70 Ltda, 1977.

BARRETT, Susan M. Implementation studies: time for a revival?: Personal reflections on 20 years of implementation studies. **Public Administration**, Oxford, v. 82, n. 2, p.249-262, jan. 2004.

BIROLI, Flávia; MIGUEL, Luis Felipe. **Feminismo e Política**. São Paulo: Boitempo, 2014. 162 p.

BOGDAN, R. e BIKLEN, S. (2010). *Investigação Qualitativa em Educação: Uma Introdução à Teoria e aos Métodos*. Porto: Porto Editora.

BRASIL. Diretrizes nacionais para abrigamento de mulheres em situação de risco e de violência. Brasília, 2011. 46 p.

_____. IPEA: Violência contra a mulher: feminicídios no Brasil. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/130925_sum_estudo_feminicidio_leilagarcia.pdf. 2013. Acesso em 11 de fevereiro de 2015.

CARROLL, Susan J.; ZERILLI, Linda M. G. Feminist challenges to political science. **Political Science: The State Of Discipline**, Washington, v. [], n. [], p.55-76, 1993.

CÔRTEZ, Gisele Rocha. Violência Doméstica: centro de referência Heleieth Saffioti. **Estudos Sociológicos**, Araraquara, v. 17, n. 32, p.149-168, jan. 2012

ELMORE, Richard F. Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions. **Political Science Quarterly**, Nova Iorque, v. 94, n. 4, p.601-616, dez. 1979.

FALCÃO, Virgínia. **Política de abrigamento: a casa-abrigo na Bahia**: histórico e análise de um difícil processo. 2008. 177 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Estudos Interdisciplinares Sobre Mulheres, Gênero e Feminismo, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2008.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Gênero e políticas públicas Gênero e políticas públicas. **Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 1, n. 12, p.47-71, jan. 2004.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, [São Paulo], v. 59, n. 20, p.97-109, out. 2005.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes a prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, [Brasília], v. 21, n. 1, p.211-259, jun. 2000.

FROTA, Maria Helena de Paula; PINHEIRO, Maria Jaqueline Maia. As casas-abrigo: política pública de proteção à mulher vítima de violência doméstica. **O Público e O Privado**, [Fortaleza], v. 8, n. 1, p.109-130, jul. 2008.

GERRING, John. **Case Study Research: Principles and Practices**. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2007.

GODINHO, Tatau. Construir a igualdade combatendo a discriminação. In: GODINHO, Tatau; SILVEIRA, Maria Lúcia da (Org.). **Políticas públicas e igualdade de gênero**. São Paulo: Coordenadoria Especial da Mulher Sp, 2003. p. 55-64.

GUIMARÃES, Natália Cordeiro. **O programa de abrigamento para mulheres ameaçadas de morte em Pernambuco**. 2015. 23 f. TCC (Graduação) - Curso de Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2015.

GUIMARÃES, Maisa Campos; PEDROZA, Regina Lucia Sucupira. Violência contra a mulher: problematizando definições teóricas, filosóficas e jurídicas. **Psicologia e Sociedade**, Brasília, v. 27, n. 2, p.256-266, jan. 2015.

HILL, Michael; HUPE, Peter. Intoduction. In: HILL, Michael; HUPE, Peter. **Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice**. Londres: Sage Publications, 2002. p. 1-17.

KINGDON, John. Juntando as coisas. In: KINGDON, John. **Agenda, alternatives and public policies**. [s. L.]: Addison-wesley Educational Publishers, 2006. p. 225-245.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. Implementação de políticas públicas: Perspectivas Analíticas. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 21, n. 48, p.101-110, dez. 2012

KRITSCH, Raquel. O gênero do publico. In: BIROLI, Flávia; MIGUEL, Luis Felipe. Teoria política e feminismo: abordagens brasileiras. Vinhedo: Editora Horizonte, 2012. P, 17-46.

LIPSKY, Michael. **Street Level Bureaucracy: Dlimmas of the individual in public services**. Nova Iorque: Russell Sage Foundation, 1980.

LISBOA, Teresa Kleba. Políticas públicas com perspectiva de gênero: afirmando a igualdade e reconhecendo as diferenças. In: FAZENDO GÊNERO, 9, 2010, Florianópolis. **Anais...** . Florianópolis: UFSC, 2010. p. 1 - 17.

LOTTA, Gabriela Spanghero. **Implementação de Políticas Públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos Burocratas de Nível de Rua no Programa Saúde da Família São Paulo**. 2010. 295 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

LOTTA, Gabriela; PAVEZ, Thais. Agentes de implementação: mediação, dinâmicas e estruturas relacionais. In: CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO DE ESTUDOS LATINO-AMERICANOS, 28., 2009, Rio de Janeiro. **Anais...** . Rio de Janeiro: Lasa, 2009. p. 1 - 25.

MATLAND, Richard E.. Synthesizing the Implementation Literature:: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation. **Journal Of Public Administration Research And Theory**. Oxford, p. 145-174. abr. 1995.

MEIER e O'TOOLE. *Bureaucracy in a Democratic state: a governance perspective*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2006.

MELO, Marcus André Barreto de; SILVA, Pedro Luis Barros. Processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. In: REUNIÃO DA CLADE, 1., 2000, República Dominicana. **Proceeding**. Campinas: Nepp-unicamp, 2000. p. 1 - 17.

NARVAZ, Martha Giudice; KOLLER, Sílvia Helena. Famílias e patriarcado: da prescrição normativa à subversão criativa. **Psicologia & Sociedade**, [s.l.], v. 18, n. 1, p.49-55, abr. 2006. FapUNIFESP (SciELO)

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, [s.l.], n. 44, p.27-54, 1998. FapUNIFESP (SciELO).

OKIN, Susan Moller. Gênero, o público e o privado , o público e o privado. **Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 2, n. 16, p.305-332, maio 2008.

OLIVEIRA, Antonio. Burocratas da linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 46, p.1551-1573, nov/dez. 2012.

PERNAMBUCO. Plano Estadual para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher. Recife, março de 2008. 52 p.

_____. Lei 13.977, de 16 de dezembro de 2009. Assembleia Legislativa de Pernambuco. 5 p.

_____. 8 de março – anuário da Secretaria da Mulher. Ano 3. 2009. 37 p.

_____. 8 de março – anuário da Secretaria da Mulher. Ano 5. 2011. 83 p.

_____. 8 de março – anuário da Secretaria da Mulher. Ano 7. 2013. 180 p.

_____. 8 de março – anuário da Secretaria da Mulher. Ano 10. 2016. 192 p.

_____. 8 de março – anuário da Secretaria da Mulher. Ano 11. 2017. 252 p.

POUGY, Lilia Guimarães. Desafios políticos em tempos de Lei Maria da Penha. **Katálisis**, Florianópolis, v. 13, n. 1, p.76-85, jan. 2010.

RITCHIE, Jane. The Applications of Qualitative Methods to Social Research. In: RITCHIE, Jane; LEWIS, Jane. **Qualitative Research Practice: A Guide for Social Science Students and Researchers**. Londres: Sage Publications, 2003. p. 24-45.

SANTOS, Cecília MacDowell; IZUMINO, Wânia Pasinato. Violência contra as mulheres e violência de gênero: Notas sobre estudos feministas no Brasil. **Estudios Interdisciplinarios de América Latina y El Caribe**, [s.l.] v. 16, n. 1, p. 1-16, jan. 2005.

SILVA, Eliene Costa. **Burocratas de Nível de Rua e a Implementação do PROEJA: uma perspectiva de baixo para cima**. 2016. 116 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2016.

SILVA, Andressa Hennig; FOSSÁ, Maria Ivete Trevisan. Análise de Conteúdo: Exemplo de aplicação da técnica para análise de dados qualitativos. **Qualit@s Revista Eletrônica**, João Pessoa, v. 17, n. 1, p.1-14, jan. 2015.

SILVEIRA, Maria Lúcia da. Políticas públicas de gênero: impasses e desafios para fortalecer a agenda política na perspectiva da igualdade. In: GODINHO, Tatau; SILVEIRA, Maria Lúcia da. **Políticas públicas e igualdade de gênero**. São Paulo: Coordenadoria Especial da Mulher Sp, 2003. p. 65-76.

SNAPE, Dawn; SPENCER, Liz. The Foundations of Qualitative Research. In: RITCHIE, Jane; LEWIS, Jane. **Qualitative Research Practice: A Guide for Social Science Students and Researchers**. Londres: Sage Publications, 2003. p. 1-24.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão de literatura. **Revista Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p.20-45, jul. 2006.

TOLLESON-RINEHART, Sue; CARROLL, Susan J.. "Far from Ideal": The Gender Politics of Political Science. **American Political Science Review**, Cambridge, v. 100, n. 4, p.507-513, nov. 2006.

TREVISAN, Andrei Pittol; VAN BELLEN, Hans Michael. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 42, p.529-550, mar. 2008.

VIANA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 30, p.5-43, mar/abr. 1996.

APÊNDICE – ROTEIRO DAS ENTREVISTAS

Com as educadoras e ex-educadoras:

- Há quanto você está no serviço? / Quanto tempo você passou no serviço?
- Qual sua impressão sobre a política de abrigamento?
- O que você acha da violência contra a mulher?
- Quais as principais atividades que você desenvolve/desenvolvia enquanto educadora?
- Você considera haver uma divisão clara entre as funções de cada profissional da equipe?
- Você acha que tem diferença entre os plantões?
- Como é/era a relação das educadoras com as usuárias?
- Como é/era a relação das educadoras com a coordenação?
- Você já passou por alguma situação no serviço com a qual não soube lidar? Como resolveu?
- Quais as suas principais referências para tomar decisões relativas ao serviço?
- Quais as condições de trabalho das educadoras?

Com as coordenadoras e a ex-coordenadora:

- Há quanto tempo você está no serviço? / Quanto tempo você passou no serviço?
- Você percebe/percebeu mudanças no serviço ao longo desse período?
- O que você acha da política de abrigamento? Sua impressão, percepção...
- Como você percebe/percebia a atuação das educadoras sociais?
- Como coordenadora você percebe/percebia diferenças entre os plantões?
- Como é/era a relação entre a coordenação e as educadoras?

Com as diretoras:

- Há quanto tempo você está no serviço? Quais as principais mudanças nesse período?
- Você pode me falar um pouco sobre a política de abrigamento?
- Quais são as principais dificuldades que você percebe no serviço de abrigamento?
- Como você percebe a atuação das educadoras social, o papel delas?
- Você percebe diferença de funcionamento entre as casas-abrigo?

ANEXO A – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)

Universidade Federal de Pernambuco
Centro de Filosofia e Ciências Humanas
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

**TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO
(PARA MAIORES DE 18 ANOS OU EMANCIPADOS - Resolução 466/12)**

Convidamos a Sra. para ser entrevistada pela pesquisa O PROGRAMA DE ABRIGAMENTO PARA MULHERES AMEAÇADAS DE MORTE EM PERNAMBUCO – UMA ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO. Esta pesquisa é da responsabilidade da pesquisadora NATÁLIA CORDEIRO GUIMARÃES, residente na Avenida Agamenon Magalhães, Torreão, Recife-PE e CEP 52.030-210, com telefone (81) 982211573 (inclusive para ligações a cobrar) e e-mail natalia.c.guimaraes@gmail.com para contato. Também faz parte da equipe da pesquisa a professora doutora MICHELLE VIEIRA FERNANDEZ DE OLIVEIRA, com telefone (81) 993379187 e e-mail michelle.vfernandez@gmail.com.

Caso este Termo de Consentimento contenha informações que não lhe sejam compreensíveis, as dúvidas podem ser tiradas no momento da entrevista e apenas quando todos os esclarecimentos forem dados, caso concorde em participar do estudo, pedimos que rubrique as folhas e assine ao final deste documento, que está em duas vias, uma via lhe será entregue e a outra ficará com a pesquisadora responsável. Caso não concorde não haverá penalização para a Sra., bem como será possível a Sra. retirar o consentimento a qualquer momento, também sem qualquer penalidade.

INFORMAÇÕES SOBRE A PESQUISA:

- Este estudo tem por objetivo compreender como as profissionais que atuam no programa de abrigo para mulheres ameaçadas de morte em Pernambuco influenciam seu funcionamento;
- Se concordar em participar deste estudo você será entrevistada pela pesquisadora responsável; o áudio da entrevista será gravado para posterior transcrição e a entrevistada terá sua identidade preservada (nome, unidade à qual está vinculada e qualquer outra informação que possa vir a identificá-la);
- A aplicação das entrevistas será realizada no local mais conveniente e seguro para a entrevistada; a pesquisadora compromete-se em deslocar-se para ir ao seu encontro;

- Nos casos em que não for possível a realização da entrevista pessoalmente, a mesma será feita por e-mail: as perguntas serão enviadas pela pesquisadora à entrevistada. A compilação das respostas igualmente atentará para a preservação da identidade da entrevistada;
- Não serão feitas quaisquer perguntas que possam vir a comprometer a segurança das usuárias e das profissionais do serviço, considerando a imperatividade de seu caráter sigiloso;
- Caso a entrevistada não se sinta à vontade, não precisa responder todas as perguntas, somente as que não lhe causarem qualquer tipo de constrangimento;
- O estudo ocorrerá por meio da análise dos documentos referentes ao programa de abrigo e da análise das entrevistas realizadas com as profissionais do serviço;
- Os resultados da pesquisa poderão servir de base para auxiliar a Secretaria da Mulher de Pernambuco em eventuais melhorias no programa de abrigo para mulheres ameaçadas de morte. Ao final da pesquisa, a Sra. receberá uma cópia da mesma, sendo asseguradas as explicações sobre os resultados numa oficina que será realizada em parceria com a Secretaria da Mulher.
- A participação na pesquisa não acarretará gasto para você, sendo totalmente gratuita. Haverá devolutiva acerca dos resultados da pesquisa. As informações obtidas por meio do estudo poderão ser importantes para o aperfeiçoamento do programa de abrigo para mulheres ameaçadas de morte em Pernambuco.
- As informações desta pesquisa serão divulgadas em eventos ou publicações científicas, sem, no entanto, permitir qualquer tipo de identificação das entrevistadas. Os dados coletados nesta pesquisa (as gravações e transcrições das entrevistas) ficarão armazenados em pastas de arquivo e computador pessoal, sob a responsabilidade de NATÁLIA CORDEIRO GUIMARÃES, no endereço acima informado, pelo período de mínimo 5 anos.

Como riscos dessa pesquisa tem-se que na medida em que a política de abrigo tem caráter sigiloso por atender a mulheres em situação de violência que estão sob risco de morte, é de fundamental importância que a pesquisa garanta a manutenção do sigilo da identidade das mulheres usuárias do serviço, de suas profissionais, bem como do endereço das casas-abrigo e suas dinâmicas internas. Para tanto não será disponibilizada qualquer informação que venha a comprometer o sigilo do programa. Além disso, a participação na pesquisa poderá desencadear algum tipo de constrangimento nas entrevistadas. Para minimizar este problema as entrevistas se desenvolverão conforme o desejo das entrevistadas. Por fim, as participantes da pesquisa podem criar alguma expectativa acerca dos resultados da mesma. Diante disso, garantiremos a ampla divulgação dos resultados com as participantes e demais profissionais que atuam na política objeto de análise. Já como benefício, o presente estudo tem o potencial de subsidiar o aperfeiçoamento de uma das principais políticas de enfrentamento à violência contra a mulher e aumentar o conhecimento social e acadêmico na temática de políticas públicas de gênero. Para que isso ocorra, os

resultados da pesquisa, além de serem divulgados nos meios acadêmicos, serão apresentados em dois momentos: num seminário destinado às profissionais do serviço de abrigo, através de uma articulação com a Secretaria da Mulher de Pernambuco; e numa roda de diálogos com as ativistas e militantes dos movimentos feministas do estado.

A senhora não pagará nada para participar desta pesquisa, também não receberá nenhum pagamento para a sua participação, pois é voluntária.

Este documento passou pela aprovação do Comitê de Ética em Pesquisa Envolvendo Seres Humanos da UFPE que está no endereço: **Avenida da Engenharia s/n – 1º Andar, sala 4 - Cidade Universitária, Recife-PE, CEP: 50740-600, Tel.: (81) 2126.8588 – e-mail: cepccs@ufpe.br.**

Assinatura do pesquisador (a)

CONSENTIMENTO DA PARTICIPAÇÃO DA PESSOA COMO VOLUNTÁRIO (A)

Eu, _____, CPF _____, abaixo assinado, após a leitura (ou a escuta da leitura) deste documento e de ter tido a oportunidade de conversar e ter esclarecido as minhas dúvidas com a pesquisadora responsável, concordo em participar do estudo O PROGRAMA DE ABRIGAMENTO PARA MULHERES AMEAÇADAS DE MORTE EM PERNAMBUCO – UMA ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO, como voluntária. Fui devidamente informada e esclarecida pela pesquisadora sobre a pesquisa, os procedimentos nela envolvidos, assim como os possíveis riscos e benefícios decorrentes de minha participação. Foi-me garantido que posso retirar o meu consentimento a qualquer momento, sem que isto leve a qualquer penalidade.

Local e data _____

Assinatura do (da) responsável: _____

Presenciamos a solicitação de consentimento, esclarecimentos sobre a pesquisa e aceite do sujeito em participar. 02 testemunhas (não ligadas à equipe de pesquisadores):	
Nome:	Nome:
Assinatura:	Assinatura:

ANEXO B – CARTA DE ANUÊNCIA



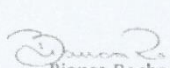
SECRETARIA DA MULHER

Recife, 26 de Junho de 2017

CARTA DE ANUÊNCIA

Autorizo a realização de entrevistas com as profissionais que atuam na política de abrigo da Secretaria da Mulher de Pernambuco como parte da pesquisa "O programa de abrigo para mulheres ameaçadas de morte em Pernambuco – uma análise da implementação", cujo objetivo é analisar o papel desempenhado pela burocracia de rua (educadoras sociais) do referido programa. A pesquisa compromete-se com a manutenção do sigilo do serviço e para tanto não fará qualquer pergunta que possa vir a expor as profissionais, as usuárias do serviço e seus dependentes, bem como preservará a identidade das profissionais que atuam nas unidades de abrigo e não divulgará qualquer tipo de informação que possa representar riscos ao sigilo do serviço e à segurança das envolvidas.

As entrevistas só serão realizadas quando da aprovação do Comitê de Ética e Pesquisa e assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido pelas profissionais das casas-abrigo. Não haverá riscos para as participantes uma vez que todos os cuidados para manutenção do sigilo do serviço e a segurança garantida por ele às usuárias, dependentes e profissionais serão tomadas. Como benefícios a pesquisa tem o potencial de colaborar para o aperfeiçoamento da política de abrigo para mulheres ameaçadas de morte em Pernambuco, pela Secretaria da Mulher do estado, bem como cumprir o fundamental papel de controle e monitoramento social das ações estatais.


Bianca Freire da Rocha
Diretora Geral de Enfrentamento à Violência de Gênero contra a Mulher

Diretora Geral de Enfrentamento à Violência de Gênero contra a Mulher

SECRETARIA DA MULHER DE PERNAMBUCO

Cala do Apolo, 222, 5º andar, Bairro do Recife - Recife/PE - CEP: 50010-905
Endereços eletrônicos: secretariasemulher.pe.gov.br - <http://www.semulher.pe.gov.br>
Telefones: (55 81) 3183.2950 - 3183.2960
Central de Atendimento Unida Pernambuco - 146 (3003/31.8187)