

Mapeando a rede de enfrentamento à violência contra as mulheres em Teresina-Piauí

Mapping the network to combat violence against women in Teresina-Piauí

Mapeo de la red de combate a la violencia contra las mujeres en Teresina-Piauí

Recebido: 12/08/2022 | Revisado: 23/08/2022 | Aceito: 25/08/2022 | Publicado: 03/09/2022

Bárbara Cristina Mota Johas

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1823-1822>

Universidade Federal do Piauí, Brasil

E-mail: barbarajohas@ufpi.edu.br

Masilene Rocha Viana

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5357-2780>

Universidade Federal do Piauí, Brasil

E-mail: masilene.rocha@ufpi.edu.br

Resumo

O presente artigo tem como objetivo mais ampliado uma análise da rede de enfrentamento a violência contra a mulher na cidade de Teresina, capital do Estado do Piauí, de forma a apresentar o desenho da rede com os equipamentos e serviços que nela operam - envolvendo principalmente as áreas da Saúde, da Segurança Pública, da Assistência Social e o sistema de Justiça - e as tensões entre concepções de violência, gênero, família e cuidado em disputas em seu interior. Utilizando uma abordagem qualitativa com múltiplos agentes, atores e atrizes institucionais, a pesquisa foi desenvolvida com técnicas distintas: a observação, a análise documental, entrevistas e questionários. Como principais resultados, destacamos que, embora estruturado em rede, o enfrentamento à violência contra a mulher em Teresina ainda padece de dificuldades quanto à intersetorialidade, transversalidade e capilaridade, na medida em que opera mantendo a estrutura clássica e verticalizada das instituições, com competências rígidas, resultando em uma “rede” fragmentada em micro redes que ora operam em consonância, ora operam de forma desconexa e, em outros casos, entram em conflito. Associado a isso, ocorrem tensões entre perspectivas familistas, presentes em alguns setores (assistência social, segurança pública e justiça), e enfoques feministas e de gênero que orientam outros setores da rede, acionados em grande medida pelos movimentos feministas. Assim, há a necessidade de estabelecimentos de protocolos de comunicabilidade entre as instituições, padronização dos encaminhamentos e a adoção de uma perspectiva mais interseccional nas ações considerando as clivagens também de raça e classe na vida das mulheres.

Palavras-chave: Rede de política pública; Violência contra a mulher; Feminismos.

Abstract

The present article has as a broader objective an analysis of the network to combat violence against women in the city of Teresina, capital of the State of Piauí, in order to present the design of the network with the equipment and services that operate in it - mainly involving the areas of Health, Public Security, Social Assistance and the Justice system - and the tensions between conceptions of violence, gender, family and care in disputes within them. Using a qualitative approach with multiple agents, actors and institutional actresses, the research was developed using different techniques: observation, document analysis, interviews and questionnaires. As main results, we highlight that, although structured in a network, the fight against violence against women in Teresina still suffers from difficulties regarding intersectoriality, transversality and capillarity, as it operates maintaining the classic and vertical structure of the institutions, with rigid competences, resulting in a “network” fragmented into micro-networks that sometimes operate in consonance, sometimes operate in a disconnected way and, in other cases, come into conflict. Associated with this, there are tensions between familist perspectives, present in some sectors (social assistance, public security and justice), and feminist and gender approaches that guide other sectors of the network, driven largely by feminist movements. Thus, there is a need to establish communicability protocols between institutions, standardization of referrals and the adoption of a more intersectional perspective in actions considering the cleavages of race and class in women's lives.

Keywords: Public policy network; Violence against women; Feminisms.

Resumen

El presente artículo tiene como objetivo más amplio un análisis de la red de combate a la violencia contra la mujer en la ciudad de Teresina, capital del Estado de Piauí, con el fin de presentar el diseño de la red con los equipamientos y servicios que operan en ella - involucrando principalmente las áreas de Salud, Seguridad Pública, Asistencia Social y Justicia - y las tensiones entre las concepciones de violencia, género, familia y cuidado en las disputas al interior de ellas. Bajo un enfoque cualitativo con múltiples agentes, actores y actrices institucionales, la investigación se desarrolló utilizando diferentes técnicas: observación, análisis de documentos, entrevistas y cuestionarios. Como principales resultados, destacamos que, aunque estructurada en red, la lucha contra la violencia contra las mujeres en

Teresina aún adolece de dificultades en términos de intersectorialidad, transversalidad y capilaridad, pues opera manteniendo la estructura clásica y vertical de las instituciones, con rígidos competencias, dando como resultado una “red” fragmentada en micro-redes que a veces operan en consonancia, a veces operan de manera desconectada y, en otros casos, entran en conflicto. Asociado a esto, existen tensiones entre las perspectivas familistas, presentes en algunos sectores (asistencia social, seguridad pública y justicia), y los enfoques feministas y de género que orientan otros sectores de la red, impulsados en gran medida por movimientos feministas. Por lo tanto, existe la necesidad de establecer protocolos de comunicabilidad entre instituciones, la estandarización de las referencias y la adopción de una perspectiva más interseccional en las acciones considerando las divisiones de raza y clase en la vida de las mujeres.

Palabras clave: Red de políticas públicas; La violencia contra las mujeres; Feminismos.

1. Introdução

Como enfrentar a violência contra a mulher, um problema que desafia as políticas de Saúde, Assistência Social, Segurança Pública e Justiça – para ficar só nas mais expressivas –, e envolve relações interpessoais marcadas por processos de dominação de gênero, gerando tensões e visões de mundo não raras vezes diretamente imbricadas às assimetrias de classe e raça/etnia? A complexidade dessa questão aponta para o desafio, no campo das respostas estatais, do planejamento, da estruturação e do funcionamento do trabalho em rede, de forma a ultrapassar, nos domínios da institucionalidade pública, a setorialização das políticas, forjando respostas articuladas aos problemas, transversais às políticas e que integrem distintos agentes e atores e atrizes¹ públicos/as em diálogos e ações com vistas a superar as violências dirigidas às mulheres.

As mulheres continuam a aparecer ostensivamente nas estatísticas em situações de violência, em grande parte resultado de atos praticados por algozes próximos ou em relações de conjugalidade. É nessa toada que - remetendo-nos ao clássico aforismo “ninguém nasce mulher, torna-se mulher” de Beauvoir (1967, p.9) -, Bandeira (2017, p. 16.), afirmou que “não se nasce mulher, mas se morre por ser uma mulher”. E os números são assustadores, sinalizando-se como expressão fática do crescimento e fortalecimento dos enfoques ultraconservadores, associado ao desinvestimento nas políticas públicas, que avançam sobretudo nesta última década, e que desconsideram até mesmo as normativas consolidadas no ordenamento jurídico nacional e disposições infraconstitucionais quanto aos direitos das mulheres.

Um grande salto na legislação foi dado a partir da aprovação da Lei Maria da Penha, em agosto de 2006, após um longo processo de discussão nacional que vinha da década anterior, “quando o movimento de mulheres alertava para a necessidade de leis e políticas especializadas no enfrentamento da violência doméstica e familiar” (Pasinato, 2015, p. 533). Com efeito, com a Lei no 11.340/2006 dirigida a punir e prevenir a violência doméstica e familiar contra as mulheres, o reconhecimento social do problema da violência ganhou novos contornos deixando de ser apenas “um tema acadêmico ou das pautas feministas e do governo” (Pasinato, 2015, p. 533). A aludida lei, repetidas vezes revista e atualizada, continua sendo, como asseverou Pasinato (2015, p. 334), “um importante divisor de águas na abordagem jurídica da violência baseada no gênero, uma vez que estabelece novos patamares para o enfrentamento da violência contra as mulheres no país”.

De fato, embora tenhamos alcançado no Brasil nas últimas décadas um significativo avanço no desenho das políticas públicas para as mulheres, com o advento de aportes normativos inovadores com vistas a proporcionar direitos e garantir segurança às mulheres, organizações diversas da vida pública brasileira acolhem cotidianamente mulheres em uma *rota crítica* (Sagot, 2000) em busca de que lhes sejam assegurados direitos (à vida, a seus próprios corpos, à liberdade de ir e vir, ao seus bens etc.), demandando medidas protetivas ou outras ações do Estado, uma realidade que incita-nos a pensar o alcance das respostas que as políticas oferecem a essas mulheres, embora a questão não seja especificamente um problema individual de quem o sofre, na medida em que atinge a toda a sociedade e exija respostas efetivas no âmbito do Estado.

¹ Na produção do presente artigo optamos por evitar a predominância do gênero masculino na apresentação de substantivos, fazendo o uso intencional dos vocábulos no masculino e no feminino, embora essa configuração ainda reflita um padrão hegemônico, ao se enquadrar em uma perspectiva binária de gênero. Nesse esforço de transgredir ao binarismo, existem alguns esforços importantes, embora ainda longe de superarmos os limites da própria língua formal.

Assim, a implementação da política pública de enfrentamento à violência contra a mulher deve mobilizar diferentes instituições com graus distintos de governança (municipal, estadual e federal), e amplo envolvimento da sociedade civil, ou seja, demanda uma atuação no formato de rede, o que não significa que não haja competências e discrição claras em relação aos entes que compõem a “rede”. É certo que, para além das renovações em modelos de políticas em rede e transversais, sobretudo em diálogo com e sob forte efeito das forças feministas que incidiram sobre o formato da política no Brasil, o momento presente exige pensar o que foi implementado, as tensões, os atravessamentos políticos e os limites da rotina institucional do trabalho em rede, especialmente o que é desenvolvido para enfrentar a violência, fortemente ainda marcado pelo modelo setorializado de lidar com o problema, herdado dos processos de trabalhos tradicionais no terreno das políticas públicas.

Embora a transversalidade de gênero e a articulação em rede sejam a orientação da política para enfrentar a violência contra a mulher, e malgrado significativos esforços para estruturar as práticas de agentes e atores/atrizes da política na direção de seus objetivos e metas, é fato que ela ainda apresenta muitos óbices a serem superados pensando-se a tarefa hercúlea de enfrentar a violência e desmontar modelos desiguais de gênero. É nessa direção que se situa o presente artigo, que sistematiza parte dos achados de uma pesquisa com objetivo mais ampliado de estudar a implementação da rede de enfrentamento a violência contra a mulher em uma cidade específica, Teresina, a capital do Estado do Piauí, buscando compreender quais elementos são essenciais e definem o desenho em rede e a atuação dos serviços, que operam ora de forma articulada e compartilhando de perspectivas comuns, ora de forma paralela e as vezes em conflito produzindo ruídos e cacofonias na comunicação dos serviços.

Desde os primeiros investimentos no sentido de estudar a rede, uma questão parecia primordial: conhecê-la em sua estrutura, desvelando seus elementos constituintes. E o Piauí, e em especial a capital, Teresina se mostrava como um espaço relevante para os propósitos da pesquisa, afinal, o Piauí foi o primeiro Estado a implementar uma metodologia investigativa de feminicídio na perspectiva de gênero e a criar uma delegacia especializada na investigação desse tipo de crime, tendo sido também no âmbito dessa unidade federada que ocorreu a elaboração do aplicativo Salve Maria, gerando um serviço na qual a mulher em situação de violência pode acionar a polícia com a opção “botão do pânico” e enviar denúncias anônimas sobre episódios de agressão (física, verbal, psicológica), podendo incluir fotos e vídeos e dar detalhes sobre o caso.

Neste percurso realizamos uma análise institucional do desenho e da operacionalização da rede em seu funcionamento, com atenção à dimensão política dos atores e atrizes que formulam as políticas, e os processos de tradução, retração e absorção das demandas dos movimentos sociais no campo do enfrentamento a violência. A pesquisa proporcionou avançar no conhecimento da percepção dos agentes (tomados na pesquisa como os operadores institucionais da política), e atores/atrizes (aqueles/as que elaboram a política, monitoram e a avaliam) acerca da violência contra a mulher e de gênero, embora em muitos casos essas inserções sejam exercidas mutuamente; e permitiu ainda identificar o peso que têm na implementação em rede, e, ainda, o(s) vínculo(s) institucional(is) entre os serviços e seus efeitos no desenho da(s) rede(s). No entanto, dado os limites do presente artigo, limitar-nos-emos nas páginas seguintes a situar, na ordem em que seguem no texto, a metodologia utilizada no trabalho de pesquisa; os Resultados e Discussão, onde apresentamos: a) alguns marcos normativos e elementos conceituais que dão fundamento à política de enfrentamento à violência contra a mulher; b) o desenho da rede em Teresina, situando as distintas instituições em seus desafios de articulação intersetorial; e, ainda c) as tensões de projetos em disputa no interior da rede quanto a família, violência e gênero; fechando o texto com as considerações finais onde analisamos os dados encontrados à luz do acúmulo mais geral produzido no movimento de pesquisar e mapear a rede de enfrentamento à violência em Teresina.

2. Metodologia

No interior do *corpus* de análise das políticas públicas dois elementos de referências teórico-metodológicas se destacam para analisar o processo de produção de políticas públicas. Um encontra-se centrado na perspectiva estatista, entendendo que políticas públicas são aquelas produzidas pelos agentes estatais, ou seja, o que define o caráter público de uma política seria a institucionalidade estatal. Uma outra perspectiva, de enfoque multicêntrico, compreende que uma política pública pode ser formulada por diferentes atores/ e atrizes sociais (organizações não governamentais; organismos multilaterais, redes de políticas públicas [*policy networks*], atores/ e atrizes estatais, organizações privadas, entre outras). Neste sentido a definição do caráter público de uma política não está atrelada a personalidade jurídica de quem a fórmula, mas sim ao caráter público do problema (social) que determinada política pretende solucionar e/ou minorar. Este último enquadramento é que nos apropriamos na pesquisa tendo em vista a compreensão social de que a violência contra a mulher é um problema de ordem pública e como tal demanda respostas do Estado, associado ao fato de que, no Brasil, a produção da política voltada para o combate à violência de gênero é marcada pelo protagonismo de atrizes e atores não estritamente da esfera estatal, em especial os movimentos de mulheres em suas expressões plurais.

Assim, para além das dimensões mais gerais apresentadas aqui, a perspectiva multicêntrica foi a mais adequada à pesquisa na medida em que a rede de política pública de enfrentamento a violência contra a mulher em Teresina, é marcada pela participação de diferentes atrizes e atores sociais na elaboração, implementação, gestão e monitoramento destas políticas isso porque a política nacional, que é a diretriz fundamental das políticas estaduais e municipais - da qual trataremos a seguir -, é marcada pela intensa participação da sociedade civil e de diversos setores envolvidos na temática.

Do ponto de vista dos elementos analíticos que favorecem este tipo de abordagem a capacidade interpretativa é um importante fator tendo em vista que permite separar duas dimensões importantes: de um lado a compreensão do que é entendido socialmente como um problema público e, de outro, as intenções dos atores e atrizes envolvidos naquele campo temático. Outro fator importante é que a perspectiva multicêntrica parece mais adequada para análises que pretendem compreender como interagem os diferentes sujeitos sociais que de alguma maneira encontram-se envolvidos com o tema; em resumo, esta perspectiva opera o suporte analítico necessário para uma perspectiva que trabalha com o conceito de rede de política pública. Neste sentido, a pesquisa foi estruturada sobre uma abordagem qualitativa com múltiplos atores e atrizes (da assistência social, da saúde, do sistema de segurança pública, do sistema de justiça, de secretarias e coordenadorias, de centro de referência, de organizações da sociedade civil), com foco nos gestores, na sociedade civil e nos operadores da política de enfrentamento a violência. E utilizou também técnicas distintas de pesquisa, a observação sistemática, a análise de documentos, entrevistas semiestruturadas, questionários e a pesquisa bibliográfica.

A pesquisa obteve aprovação para ser desenvolvida pelo Comitê de Ética em Pesquisa da UFPI, atendendo as exigências da Resolução 466/2012 do Conselho Nacional de Saúde que trata sobre a ética em pesquisas que envolvem seres humanos, tendo sido observado em todos os seus momentos, a devida acuidade e responsabilidade ética. As atividades de campo foram desenvolvidas de forma mais intensa do início de 2019 ao primeiro semestre de 2022, envolvendo, portanto, o período pandêmico em face da crise sanitária provocada pela covid-19². Esse *mergulho na realidade da rede* gerou um imenso volume de dados para além das fontes documentais e bibliográficas. No processo de organização, sistematização e análise dos dados da pesquisa - tomamos como apoio as orientações de Minayo (2014), tendo sido realizadas leituras sistemáticas das anotações das observações, dos dados em campo e dos documentos, de forma que esses esforços permitiram, “apreender as estruturas de relevância dos atores sociais, as ideias centrais que tentam transmitir e os momentos-chave e suas posturas sobre o tema em foco” (Minayo, 2014, p. 357-358). Foi realizado também uma leitura transversal das entrevistas e dos documentos

² Algumas pesquisas têm problematizado as dificuldades em torno do oferecimento dos serviços de proteção à mulher durante a pandemia de covid-19. Ver, em especial os trabalhos de: Nascimento, Elaine et al (2021). Com açúcar e sem afeto: Violência contra a Mulher no contexto da covid-19; Santos, Francisca; Nascimento, Elaine (2020). Lar nada doce lar: violência doméstica em tempos de Covid-19 e a lacuna da interseccionalidade nas políticas públicas.

com o intuito de produzir alguns recortes, por unidades de sentido, percepções dos entrevistados, informações e categorias, em um processo de agrupamento de semelhanças, criação de pares de oposição e construção de conexões entre eles, de forma a alcançar o momento conclusivo do processo de análise, com a identificação da estrutura da rede e os fluxos entre seus distintos pontos nodais.

3. Resultados e Discussão

As normativas com vistas a combater e enfrentar a violência contra a mulher envolve um conjunto de leis, planos, pactos, normas operacionais e regulamentos diversos, não sendo objetivo aqui revisitá-los em seu conjunto. Todavia, registramos aqui o desenho mais ampliado que oferecem da rede, com seus objetivos e perspectivas conferindo ênfase ao Pacto de enfrentamento à violência contra a mulher (Brasil, 2010), de 2007 e ao Plano de Enfrentamento à violência contra a mulher (Brasil, 2011), ambos produtos de intensa atividade do feminismo em espaços do Estado, notadamente a partir da criação da Secretaria de Políticas para as Mulheres no governo brasileiro (em 2003) e a realização de conferências nacionais com a produção de Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres. Essa trajetória evidencia a busca de fortalecer equipamentos já existentes e criar novos serviços aprimorando a rede, superando o momento mais restrito dos primeiros equipamentos e serviços mais emergenciais e as campanhas isoladas.

No entanto, convém, à luz de Pasinato (2015), lembrar a relevância da Lei Maria da Penha, uma ferramenta a dar fundamento à estruturação da política e que antecede no tempo aos distintos documentos que nascem para conferir diretrizes e fortalecer à política da rede.

A abrangência das medidas e ações previstas torna essa Lei [Maria da Penha] uma política de enfrentamento à violência contra a mulher e, para que sua implementação seja bem sucedida, necessita da intervenção articulada dos três poderes – Executivo, Judiciário e Legislativo – nos três níveis de governo federal, estadual e municipal. Nesse sentido, [...] *não é uma legislação apenas do âmbito penal*. Embora estejam previstas atribuições para polícias civis, ministério públicos, defensorias públicas e tribunais de justiça, e boa parte dessas atribuições também requeiram inovações na forma de tratamento judicial da violência doméstica e familiar, a legislação também amplia a participação de outros setores no atendimento às mulheres, na proteção de direitos e na prevenção da violência. Para tanto, recomenda a articulação com outras áreas do Direito (cível, de família), com os setores da saúde, assistência social, do trabalho e previdência social, com as políticas de previdência social, trabalho e emprego, para o empoderamento econômico das mulheres, bem como com as políticas de educação para a prevenção e mudança social que se almeja alcançar (Pasinato, 2015, p. 534, grifo nosso).

Ao reiterar a importância do atendimento em rede para alcançar resultados mais satisfatórios na aplicação da Lei Maria da Penha, Pasinato (2015, p. 534) analisa os efeitos da lei, decorridos alguns anos de sua aprovação, ao tempo em que observa que os avanços dela advindos convivem com múltiplas resistências para sua implementação e aplicação, que ficou “restrita à esfera judicial criminal, onde ocorre, também, com dificuldades e limites”.

Quando falamos de rede em políticas públicas estamos nos referindo a um conceito que tem sido utilizado para identificar as relações entre diferentes atores/atrizes e agentes que planejam, movimentam, monitoram ou operam uma política pública. A rede é um tipo de arranjo institucional que conecta diversas áreas com suas respectivas estratégias e contextos institucionais, possibilitando que os atores e atrizes públicos/as que as integram promovam o fluxo de serviços necessários na execução de uma determinada política. A abordagem de redes de políticas públicas considera que os processos de construção das políticas públicas ocorrem através da interação entre vários atores e atrizes (individuais, coalizões, agências governamentais e organizações privadas), nenhum dos quais possuindo poder de *per si* para determinar as estratégias dos demais. Nesse sentido a política pública de enfrentamento à violência contra a mulher demanda a existência de arquitetura institucional que permita o funcionamento efetivo de uma rede de serviços.

Na toada de fortalecer os mecanismos de articulação dos serviços, ao longo nas últimas décadas foram se estruturando e sendo amadurecidos os mecanismos de articulação mais *horizontais* - a rede em seus pontos nodais em um dado território -, como também os *verticais* - as orientações do nível federal aos níveis subnacionais, embora as macro diretrizes nacionais tenham sido alimentados em eventos e discussões nas esferas locais e estaduais -, e em atenção também a necessária *transversalidade* do gênero nas políticas de modo geral.

Importante salientar o entendimento mais geral de que são políticas públicas tanto as macros diretrizes estruturantes, ou seja, aquelas formuladas em nível nacional, quanto as de menor nível estratégico e maior nível operacional, realizadas em geral pelos Estados e municípios, isso porque a cada “nível” de implementação os problemas ganham interpretações específicas e seus enfrentamentos demandam adequação aos contextos. É nesse sentido que, nesta seção, apresentamos elementos mais ampliados das diretrizes nacionais da Política de atendimento e enfrentamento e à violência contra a mulher, identificando seus objetivos, eixos estruturantes e, em um segundo momento, lançamos luzes ao mapeamento da rede e dos serviços em Teresina, apresentando, em largos traços, a estrutura da rede em um território específico e, na sequência, reflexões acerca das tensões de projetos em disputa no interior da rede quanto a família, violência e gênero.

3.1 A Política de atendimento e enfrentamento à violência contra a mulher: objetivos e eixos estruturantes

Desde as primeiras incursões exploratórias ao campo de pesquisa, foi possível perceber que os planos e documentos nacionais são os parâmetros para processos de elaboração das políticas a serem implementadas nos diferentes níveis (município e Estado), ou seja, instituições como a Coordenadoria Estadual de Políticas para as mulheres e a Secretaria Municipal de Políticas para as mulheres são organismos de política pública que operacionalizam a macro política a partir da elaboração de políticas focalizadas para os contextos, em articulação com outras instituições estatais e com participação dos movimentos sociais. Esta característica da política pública está ligada a um processo mais amplo ocorrido no Brasil após a promulgação da Constituição Federal de 1988 no sentido da ampliação das modalidades de instituições participativas e maior abertura à participação da sociedade civil no campo não só da formação da agenda como também no desenho das políticas públicas.

No caso em específico da política pública para mulheres, da qual a política de enfrentamento é parte constitutiva, os planos nacionais, que definem as diretrizes da política e ações a serem implementadas nos municípios e Estados, foram precedidos de conferências estaduais e plenárias municipais com marcante presença de movimentos de mulheres, organizações sociais e agentes estatais.

Desse processo, brotou também ainda em 2007 o Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência Contra a Mulher, lançado pelo então Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, como parte da Agenda Social do Governo Federal “e consiste num acordo federativo entre o governo federal, os governos dos estados e dos municípios brasileiros para o planejamento de ações” visando a consolidação da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres de maneira integrada em todo território nacional (Brasil, 2010). O Pacto circunscreve a necessidade de enfrentar a violência não apenas na dimensão do combate a seus efeitos, mas também nas dimensões da prevenção, assistência, proteção e garantia dos direitos, bem como o combate à impunidade dos agressores e “as ações nele propostas apoiam-se em três premissas: a) a transversalidade de gênero; b) a intersetorialidade; c) a capilaridade” (Brasil, 2010, p. 4), definindo metas para os eixos estruturantes, conforme Figura a seguir.

Figura 1 – Eixos Estruturantes do Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres.



Fonte: Pacto Nacional pelo Enfrentamento a violência contra as mulheres (Brasil, 2010).

No aludido documento, como já vinha sendo construído, o conceito de violência é amplo, referindo-se “à violência doméstica (física, moral, sexual, patrimonial, psicológica), à violência institucional, ao assédio sexual e ao tráfico de mulheres” e ao tratar do foco, o pacto confere “atenção especial às mulheres rurais, negras e indígenas, em função da situação de dupla ou tripla discriminação a que estão submetidas e em virtude de sua maior vulnerabilidade social” (Brasil, 2010, p. 6).

A partir de 2010 a Secretaria de Política para as Mulheres em face da “maior complexidade da rede de atendimento e a introdução de novos parceiros” (Brasil, 2011b, p. 12), repensa seu conceito de rede de forma a precisar o entendimento de “rede de atendimento” como um subconjunto da “rede de enfrentamento”, ou seja, conferindo a essa última uma abordagem mais ampliada e possibilitando uma compressão mais clara de como ela(s) funciona(m) e os diferentes atores e atrizes e agentes em operação na política, o que é observado em Passinato (2015). Assim, ao “separar” as redes é possível avaliar em que medida a intersetorialidade é demandada e como os diferentes setores têm atuado na produção de um fluxo de serviços e de produção da própria política.

[...] Assim, a maior complexidade da rede de atendimento e a introdução de novos parceiros requereram uma redefinição de seu conceito, de modo a incluir atores sociais ainda não contemplados no enfrentamento à violência contra a mulher, tais como: organismos de políticas para as mulheres, serviços de responsabilização e educação do agressor, coordenadorias das DEAMs, núcleos de gênero nos Ministérios Públicos, Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas etc. *Esses órgãos e serviços, embora não diretamente envolvidos na assistência às mulheres em situação de violência (e consequentemente, não compõem a rede de atendimento)*, desempenham um relevante papel no que tange ao combate e à prevenção da violência e à garantia de direitos das mulheres e passam a ser incluídos no rol dos integrantes da “rede de enfrentamento à violência contra as mulheres” - *que inclui não somente os serviços responsáveis pelo atendimento, mas também agentes governamentais e não-governamentais formuladores, fiscalizadores e executores de políticas voltadas para as mulheres, universidades, movimento de mulheres, entre outros* (Brasil, 2011b, p. 12, grifo nosso).

No documento específico da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres (BRASIL, 2011a), o conceito de enfrentamento é apontado circunscrito “à implementação de políticas amplas e articuladas, que procurem dar conta da complexidade da violência contra as mulheres em todas as suas expressões”, requerendo ações conjuntas dos diversos setores (Saúde, Segurança Pública, Justiça, Educação, Assistência Social, entre outros), no intuito de que: a) desconstruam as

desigualdades e combatam as discriminações de gênero e a violência contra as mulheres; b) interfiram nos padrões sexistas/machistas ainda presentes na sociedade brasileira; c) promovam o empoderamento das mulheres; e, d) garantam um atendimento qualificado e humanizado àquelas em situação de violência (Brasil, 2011a). Nesse sentido,

[...] a rede de enfrentamento é composta por: agentes governamentais e não-governamentais formuladores, fiscalizadores e executores de políticas voltadas para as mulheres (organismos de políticas para as mulheres, ONGs feministas, movimento de mulheres, conselhos dos direitos das mulheres, outros conselhos de controle social; núcleos de enfrentamento ao tráfico de mulheres etc.); serviços/programas voltados para a responsabilização dos agressores; universidades; órgãos federais, estaduais e municipais responsáveis pela garantia de direitos (habitação, educação, trabalho, seguridade social, cultura) e serviços especializados e não-especializados de atendimento às mulheres em situação de violência (que compõem a rede de atendimento às mulheres em situação de violência). Já a rede de atendimento faz referência ao conjunto de ações e serviços de diferentes setores (em especial, da assistência social, da justiça, da segurança pública e da saúde), que visam à ampliação e à melhoria da qualidade do atendimento, à identificação e ao encaminhamento adequados das mulheres em situação de violência e à integralidade e à humanização do atendimento (Brasil, 2011b, p. 13-14).

Convém demarcar também o fato de que os Princípios e Diretrizes da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres seguem a Política Nacional para as Mulheres em seus aspectos fundamentais: a) igualdade e respeito à diversidade; b) equidade; c) autonomia das mulheres; d) laicidade do Estado; e) universalidade das políticas; f) justiça social g) transparência dos atos públicos e h) participação e controle social (Brasil, 2011a), e como objetivo geral “enfrentar todas as formas de violência contra as mulheres a partir de uma perspectiva de gênero e de uma visão integral deste fenômeno” (Brasil, 2011b, p. 14), desafio que se mantém, no tempo presente na ordem do dia, em especial para os atores e atrizes e agentes que, por força de lidarem com as expressões da violência direta ou indiretamente, se esforçam para agir em rede fortalecendo-a na busca de viabilizar seus objetivos.

3.2 A rede em Teresina no enfrentamento à violência contra a mulher

Os distintos movimentos, fluxos e agentes que operam na rede são, obviamente sujeitos a uma dinâmica que nos impede de tomá-la como fixa, perene ou estável, afinal há serviços, equipamentos e agentes mais sustentados no tempo, especialmente as instituições com atribuições específicas de atendimento nas distintas políticas (Saúde, Justiça, Segurança Pública, Assistência Social), mas há também organizações menos formais, como alguns coletivos feministas e até mesmo ativismos políticos com caráter mais fluido que agem na rede de forma mais esporádica, realizando encaminhamentos, monitorando, denunciando ou participando de eventos como conferências, audiências, oficinas etc. Assim, na tarefa de mapear a rede estamos sempre sujeitos a tomá-la nas suas expressões mais significativas, correndo sempre o risco de negligenciar algum ator ou atriz mais conjuntural.

Visando um panorama dos serviços e equipamentos existentes em Teresina os dividimos entre aqueles que compõem a dimensão da execução da política e aqueles agentes, atores e atrizes institucionais que são responsáveis pela formulação e gestão da política; evidente que em alguns casos ocorre a atuação nas duas “redes”, ou seja, algumas instituições são executoras e formuladoras da política de enfrentamento a violência. Considerando ainda a dimensão da capilaridade da política buscamos classificar os organismos de política pública a partir de sua esfera de competência da gestão (estadual ou municipal) e setor/área ao qual está atrelado³.

Na distribuição dos serviços e equipamentos que compõem a rede de atendimento em Teresina atuam órgãos municipais e estaduais de distintas políticas. No âmbito da Segurança Pública do Estado estão:

- a) as quatro *Delegacias de proteção dos direitos da Mulher* distribuídas nas zonas centro, norte, sudeste e sul;

³ No campo das análises acerca da rede de políticas de enfrentamento à violência contra a mulher uma interessante pesquisa pode ser acessada através do artigo de Mafioleti. T. M (2020). *Rede de atenção às mulheres em situação de violência: experiência de um município do sul do Brasil*.

b) a *Delegacia de Plantão de Gênero*, na zona centro;

c) o *Núcleo Policial Investigativo do Femicídio - Delegacia do Femicídio*, criado no âmbito da Polícia Civil, através da Portaria nº 064/GS/2015, em 02 de março de 2015, com atribuição para apuração de feminicídios, investigando o assassinato de meninas, mulheres, travestis e mulheres transexuais baseado em relação de gênero e funciona no Departamento Estadual de Homicídios e Proteção à Pessoa (DHPP); e,

d) o *Departamento Estadual de Proteção da Mulher* (DEPM), este último, criado pela lei de nº 7.116 de maio de 2018, situando-o subordinado à Delegacia Geral que inclui a coordenação de todas as delegacias especializadas no atendimento à mulher da capital e interior. A lei criou Delegacias em todos os Territórios de Desenvolvimento do Estado⁴, uma delegacia especializada no atendimento à mulher do campo, da Floresta e das Águas (DEAM/CFA) e a Delegacia de Mulheres Desaparecidas (DMD), todas serão integradas ao DEPM.

No âmbito da política de saúde, destacam-se para além das Unidades Básicas de Saúde, que são portas de entrada fundamentais na rede, encontramos: a) as seis unidades do *Centro de Atendimento Psicossocial* (CAPS) ligados organicamente à política de Saúde do município; e, b) o *Serviço de atenção às mulheres vítimas de violência sexual* (SAMVIS), associado aos serviços da Maternidade Dona Evangelina Rosa e do âmbito da política de Saúde do Estado do Piauí. O atendimento do SAMVIS é multiprofissional com médico, assistente social, psicólogo, farmacêutico e enfermeiro que fazem todos os procedimentos, inclusive a coleta de vestígio na vítima e exame de corpo delicto.

Na Assistência Social projetam-se os serviços ofertados por dezenove unidades dos *Centros de Referência da Assistência Social* (CRAS) distribuídos em diversas zonas da cidade, no âmbito da política de Assistência Social do município⁵; mas também os serviços das quatro unidades dos *Centros de Referência especializado da Assistência Social* (CREAS), da política de Assistência Social do Estado⁶.

Compondo a rede de atendimento há ainda, o *Centro de Referência para Mulheres Vítimas de Violência Francisca Trindade* e a *Casa Abrigo Mulher Viva*, da esfera Estadual; o *Centro de Referência da Mulher em Situação de Violência Esperança Garcia* e o *Serviço de Atendimento Integral às mulheres e suas Crianças: Florescer*, ambos ligados à Secretaria municipal de políticas para mulheres, e, no âmbito do Ministério Público, o *Núcleo de Defesa da Mulher em situação de Violência*, ligado ao do Sistema de Justiça, este último, instalado com recursos provenientes do Governo do Estado do Piauí e do Governo Federal, por meio de convênio com a Secretaria de Políticas para Mulheres.

Quando analisamos a distribuição dos serviços é possível notar que tanto os serviços da área da assistência social quanto da segurança pública estão territorialmente bem distribuídos entre as várias regiões da cidade; apenas a zona leste não conta com delegacia especializada. Todavia esta distribuição não foi verificada quando analisamos o sistema de justiça, já que todos os serviços estão localizados na zona leste da cidade. Importante ressaltar que esta região é a que mais concentra pessoas e famílias de mais alto padrão de renda da cidade. Com a concentração dos serviços em apenas esta zona da cidade dificulta-se o acesso à justiça das mulheres mais pobres.

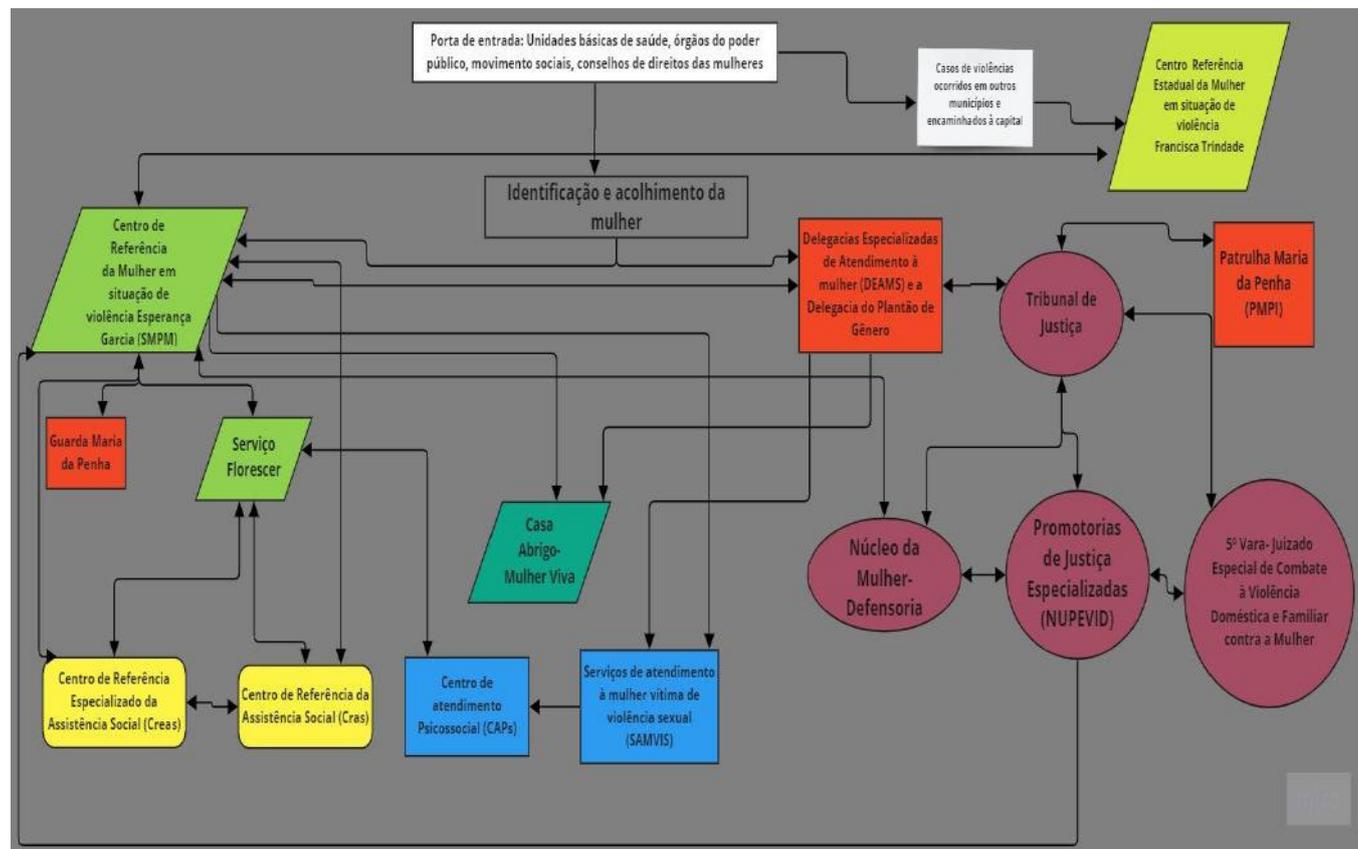
Com vistas a oferecer uma visão ampliada do fluxo de atendimento e encaminhamentos da rede de atendimento às mulheres em situação de violência em Teresina, apresentamos a figura II, a seguir, retratando tanto os serviços e equipamentos da rede especializada, ou seja, os que atendem exclusivamente as mulheres em situação de violência, quanto a rede não especializada, a que oferece serviços não exclusivos à mulher.

⁴ A Política de Planejamento do Piauí é estruturada a partir da divisão administrativa do Estado em Territórios de Desenvolvimento, considerando as características mais gerais de cada território.

⁵ Os CRAS constituem instituição pública de referência para o desenvolvimento de todos os serviços socioassistenciais de Proteção Básica do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e buscam prevenir a ocorrência de situações de riscos sociais através do desenvolvimento das capacidades dos atendidos, fortalecendo os vínculos familiares e sociais, aumentando o acesso aos direitos da cidadania.

⁶ Os CREAS fazem parte da Proteção Social Especial do SUAS, oferecendo apoio e orientação especializados a indivíduos e famílias vítimas de violência física, psíquica e sexual, negligência, abandono, ameaça, maus tratos e discriminações sociais.

Figura 2 - Fluxo de atendimento e encaminhamentos da rede de atendimento às mulheres em situação de violência em Teresina.



Nota: A cor azul nas formas indica os serviços ligados ao setor da saúde; a cor amarela se refere aos serviços ligados a assistência social; a cor roxa faz referência aos serviços ligados ao sistema de justiça e a cor verde informa os serviços ligados aos centros de referência municipal e estadual. Fonte: Elaboração própria a partir das entrevistas realizadas na pesquisa.

Atuando no enfrentamento à violência, para além dos já descritos serviços da rede de atendimento, registramos também os organismos de política, núcleos de estudos e conselhos, conforme apontados no quadro I, a seguir, sem desconsiderar, como já referido anteriormente, que encontramos entidades e órgãos diversos que atuam de forma menos sustentável no tempo, como distintos/as coletivos/as, frentes de mulheres e organizações diversas tornando bastante plural, diversa e heterogênea a presença dos agentes e atores e atrizes na rede, o que necessariamente põe em disputa distintos projetos políticos e concepções de família, sexualidade, sociedade e Estado.

Nesse diapasão, cumpre-nos demarcar que, muitas entidades feministas operam com suas lutas, denúncias, monitoramento e participação crítica - a exemplo podemos destacar a Frente Feminista de combate ao Femicídio -, uma ação contínua e resoluta nos processos que se dão em torno dos enfrentamentos no plano institucional da política; e isso, ao tempo em que se destacam pelo protagonismo junto à sociedade em geral, ao desnaturalizarem e denunciarem as desigualdades de gênero, raça/etnia e classe e as violações de direitos praticadas contra as mulheres, até mesmo por agentes públicos no exercício de funções estatais, o que indica o imenso trabalho de fazer valer o desmonte dos modelos e da cultura assentada em bases patriarcais que ainda dá sinais de se manter no âmbito também do Estado, indicando que mulheres experimentam também violências institucionais.

Quadro 1 – Organismos de política, núcleos de estudos e conselhos que compõem a rede de enfrentamento em Teresina.

Rede de Enfrentamento	Esfera de Competência/Setor
Divisão de Estudos Especializados em Violência de Gênero (*)	Estadual/ Segurança Pública
Tribunal de Justiça do Piauí - Coordenadoria da Mulher em situação de violência doméstica e familiar	Estadual / Sistema de Justiça
Ministério Público – Núcleo das Promotorias de Justiça de Defesa da Mulher vítima de violência doméstica e familiar (NUPEVID)	Estadual / Sistema de Justiça
Coordenadoria de Estado de política para Mulheres (CEPM)	Estadual / Organismo de Política para mulheres
Conselho Estadual de Defesa do Direito da Mulher (CEDDM)	Estadual / Sociedade Civil e Governo
Secretaria Municipal de Política Pública para Mulheres	Municipal / Governo
Conselho Municipal do Direito da Mulheres	Municipal / Sociedade Civil e Prefeitura

(*) Antigo Núcleo de Estudo e Pesquisa em Violência de Gênero da Política Civil do Piauí (NUEPEVIGE). Fonte: Pesquisa Direta.

Vale destacar que entendemos que a Rede de Enfrentamento agrega um conjunto de três “redes”, a saber: a) a rede especializada: composta por um conjunto de serviços destinados exclusivamente ao atendimento às mulheres em situação de violência; b) a rede de serviços não-especializados de atendimento à mulher - que, em geral, constituem a porta-de-entrada da mulher na rede; c) as instituições responsáveis pela articulação e planejamento das políticas e ações de combate, prevenção e enfrentamento à violência.

Refletindo sobre a pluralidade das ações e operações acionados pelas ferramentas normativas e por obrigações morais compartilhadas, temos que afirmar que há uma rede “invisível” de atores e atrizes que operam na rede ampliada: afinal, farmácias devem denunciar, síndicos tem obrigações formais de “meter a colher em *‘briga’ de marido e mulher*”, os serviços notariais e de registros também vem incorporando essas atribuições, entre outras tantas organizações, especialmente após as determinações da Lei Nº 14.188, de 28 de julho de 2021, que estabelece o programa de cooperação Sinal Vermelho contra a Violência Doméstica como uma das medidas de enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher previstas na (Lei Maria da Penha), e no Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal)” (Brasil, 2021). Conforme a aludida lei,

Art. 2º Fica autorizada a integração entre o Poder Executivo, o Poder Judiciário, o Ministério Público, a Defensoria Pública, os órgãos de segurança pública e as entidades privadas, para a promoção e a realização do programa Sinal Vermelho contra a Violência Doméstica como medida de ajuda à mulher vítima de violência doméstica e familiar, conforme os incisos I, V e VII do caput do art. 8º da Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006.

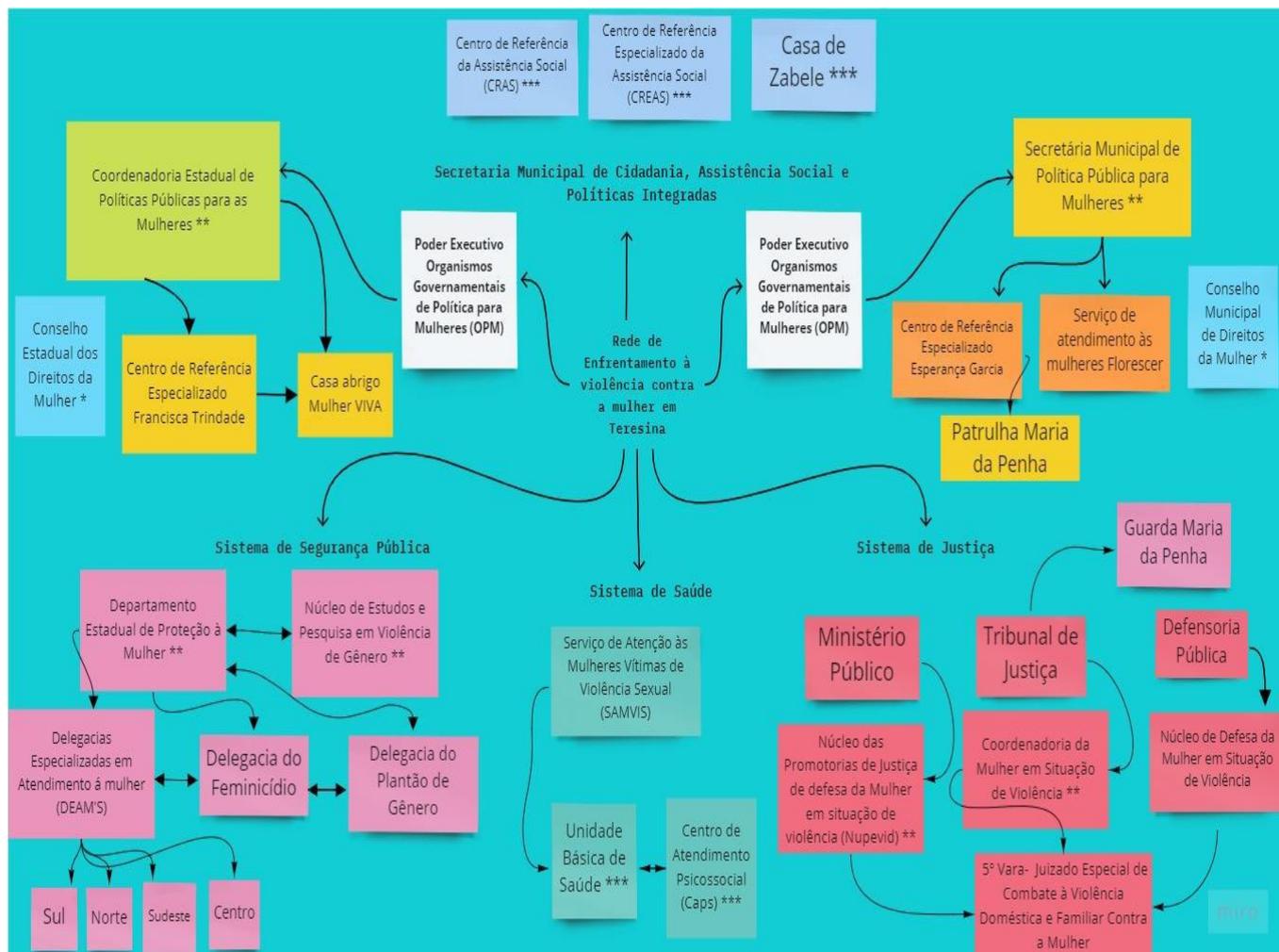
Parágrafo único. Os órgãos mencionados no caput deste artigo deverão estabelecer um canal de comunicação imediata com as entidades privadas de todo o País participantes do programa, a fim de viabilizar assistência e segurança à vítima, a partir do momento em que houver sido efetuada a denúncia por meio do código "sinal em formato de X", preferencialmente feito na mão e na cor vermelha (Brasil, 2021, p.1).

Visando dar cumprimento a essa lei foi emitida pelo Conselho Nacional de Justiça a Recomendação Nº 49 de 03 de março de 2022, que dispõe sobre a adesão dos órgãos prestadores de serviços notariais e de registro à Campanha Sinal Vermelho contra a Violência Doméstica (Brasil, 2022), que orienta os notários e registradores a realizar, conforme o parágrafo III do artigo 2: “comunicação imediata e discreta à Autoridade Policial, com fornecimento dos elementos necessários à identificação do potencial agressor e da potencial vítima, inclusive quando esta não puder aguardar as providências na própria unidade extrajudicial” (Brasil, 2022).

A seguir, apresentamos, uma visualização na forma de diagrama, das instituições e serviços da Rede de Enfrentamento à violência contra a mulher em Teresina, procurando representar as áreas/sistemas macro que compõem a rede,

com suas instituições específicas e seus serviços. As setas visam representar as relações entre as instituições e seus serviços, não indicando exatamente o fluxo de encaminhamento para atendimento.

Figura 3 - Instituições e serviços que compõem a Rede de Enfrentamento à Violência Contra a Mulher em Teresina.



Legenda: (*) Instâncias de controle social com presença e representação da sociedade civil.
 (**) Instâncias responsáveis pelo desenho da política de combate e enfrentamento à violência bem como pelo desenvolvimento das ações, e em alguns casos dos serviços prestados dentro da rede especializada.
 (***) Serviços não especializados de atendimento às mulheres e compõem o que denominamos de portas de entrada para os serviços especializados.

Fonte: Elaboração própria a partir dos documentos nacionais e das entrevistas realizadas na pesquisa.

Convém demarcar que a análise preliminar da rede permitiu identificar que determinadas ações em nível estadual e municipal possuíam centralidade no processo de formulação e gestão da política, embora fossem entendidas como parte das ações de serviço, não estando, portanto, limitadas à execução das políticas, entre elas estão a elaboração dos planos de ação nos níveis estadual e municipal, a contratação de consultorias, a implementação de protocolos e formulários, entre outras ações. No quadro a seguir, sintetizamos as principais ações e diretrizes na produção e implementação da política de enfrentamento à violência contra a Mulher em Teresina (2014-2022), identificando o órgão diretamente responsável, embora muitas dessas ações envolvam grande pluralidade de atores e atrizes e agentes institucionais.

Quadro 2 - Ações e diretrizes na produção e implementação da política de enfrentamento à violência contra a Mulher em Teresina (2014-2022).

Ação/ diretriz	Órgão responsável	Ano de realização
Banco de Dados Leoneide Ferreira – iPenha	Núcleo das Promotorias de Justiça de Defesa da Mulher Vítima de Violência Doméstica e Familiar	2014
I Plano Municipal de Política para Mulheres	Secretaria Municipal de Política para Mulheres	2015
Metodologia Investigatória do Femicídio	Núcleo de Estudo e Pesquisa em Violência de Gênero da Polícia Civil do Piauí	2017
Câmara Técnica - reunião com todas as secretarias municipais para discutir a transversalidade do gênero nas políticas públicas	Secretaria Municipal de Política para Mulheres	2017
Plano Estadual de enfrentamento a violência contra a mulher	Secretaria de Segurança Pública do Estado	2018
Diagnóstico da Violência contra a Mulher	Secretaria Municipal de Política para Mulheres	2018
Implementação do formulário Eletrônico de Geração de Risco- Formulário Esperança Garcia	Secretaria de Segurança Pública do Estado	2019
Contratação de consultoria técnica para elaboração de diagnóstico sobre o perfil da mulher piauiense com vistas a elaboração do primeiro plano estadual de política para mulheres	Coordenadoria de Estado de política para Mulheres	2019
Realização da Pré-Conferência Municipal de Políticas para as Mulheres	Secretaria Municipal de Política para as Mulheres	2020
Documento: Raio-X do Femicídio em Teresina.	Ministério Público do Piauí	2020
Lançamento do Observatório Mulher Teresina (OMT)	Secretaria Municipal de Política para Mulheres	2020
Realização do XIII Fórum Nacional de Juízes de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (Fonavid)	Tribunal de Justiça/ Coordenadoria da Mulher do TJ	2021
Lançamento do Painel de Monitoramento das medidas protetivas no Piauí	Tribunal de Justiça do Piauí	2021
I Plano Estadual de Política para as Mulheres do Estado do Piauí	Coordenadoria de Estado de política para Mulheres	2022
IV Conferência Municipal de Política Públicas para as Mulheres	Secretaria Municipal de Política para as Mulheres	2022
Lançamento do Laboratório Elas Vivas Lab	Coordenadoria Estadual de Política para as Mulheres em parceria com a Secretaria de Segurança Pública	2022

Fonte: Pesquisa Direta.

A descrição aqui apresentada pretendeu abordar de forma preliminar as complexidades que envolvem a implementação da política de enfrentamento a violência de gênero tanto no âmbito dos enquadramentos teóricos que precisam ser mobilizados para compreender o fenômeno quanto na articulação interinstitucional, intersetorial e na capilaridade que esta política demanda tendo em vista se tratar de um fenômeno que é multicausal e que também, enquanto uma expressão da questão social se apresenta das mais variadas formas compondo diversas violências de gênero.

3.3 As tensões de projetos em disputa no interior da rede quanto a família, violência e gênero

Quando analisamos a trajetória da política de combate e enfrentamento a violência é possível notar uma forte atuação dos movimentos feministas e de mulheres que demandavam uma resposta do Estado; para estas mulheres esta resposta deveria vir em forma de uma política de serviços integrados. De acordo com Cecília MacDowell Santos (2010) o processo que culminou na elaboração de uma política de enfrentamento a violência foi marcado por convergências de práticas políticas e sociais que assinalam momentos de ampliação, redução e conflito no fluxo da política pública. Neste sentido a construção da política nacional de enfrentamento a violência é marcada por diferentes modos de absorção, tradução e mesmo de despolitização das demandas dos movimentos sociais, por parte dos agentes estatais responsáveis pela elaboração e implementação desta política.

A criação em 2003 da Secretaria de Políticas para Mulheres e a elaboração posterior dos Planos Nacionais e do Pacto Nacional de enfrentamento buscaram seguir a demanda feminista inicial por atenção integral a mulheres em situação de violência e, seguindo as diretrizes da convenção de Belém do Pará, produziram uma nova política fundamentada sob a perspectiva da transversalidade do gênero (Santos & Izumino, 2005; Santos, 2010, 2015; Bandeira, 2014; Bandeira & Almeida, 2015). Nessa toada produziu-se uma política nacional de enfrentamento a violência que opera em rede e pressupõe a existência de ações setoriais articuladas e integradas em diferentes áreas, entre elas: saúde, segurança pública, justiça, assistência social e educação.

Ocorre que como demonstrou Santos, os diversos setores institucionais que compõem a rede são marcados por orientações jurídico políticas diversas e que, de certa forma “condicionam” de maneira muito diversas os entendimentos acerca do que é a violência contra a mulher e de gênero e quais as ações que são de responsabilidade do Estado e da gestão pública. De acordo com Santos (2015), o Brasil é marcado por um dualismo jurídico com relação ao direito das mulheres; por um lado abraça uma perspectiva fundada sob a compreensão de gênero, que visa romper com os padrões desiguais de gênero - em geral esta cultura jurídico-política está presente nos setores relacionados à elaboração das políticas para mulheres e nas secretarias correspondentes -, e, por outro lado, mantém em outros setores uma perspectiva fundada sob a noção familista de direitos, em geral presente nos setores da assistência social, da segurança pública e da justiça; exemplo destas discrepâncias são políticas que reforçam o papel e a centralidade da família e que atribuem a mulher um papel fundamental neste processo⁷.

Ao analisar a construção de políticas públicas no Brasil podemos identificar a presença de uma abordagem de Família e de cuidado generificada no desenho das políticas públicas, embora também estejam em disputa outras concepções⁸. Como afirma Pereira, “a instituição familiar sempre fez parte integral dos arranjos de proteção social”, e “os governos brasileiros sempre se beneficiaram da participação autonomizada e voluntarista da família na provisão do bem-estar de seus membros” (Pereira, 2009, p.29). Esta perspectiva familista também está presente nas áreas de segurança pública e do sistema de justiça. A ideia de justiça restaurativa parte da noção de mediação e conciliação de conflitos com o objetivo de restaurar a paz. Do ponto de vista da violência doméstica este modelo de justiça pode conduzir a suposta “reconciliação” de relações nas quais persistem mecanismos de opressão de gênero e, portanto, de violências; um exemplo do predomínio deste tipo de perspectiva no sistema de justiça é o Programa Nacional Justiça pela paz em casa.

Desta forma, a persistência dessa compreensão de família generificada que compreende a mulher como cuidadora e provedora de seus membros têm impacto direto na proteção dos direitos da mulher. Para compreender o impacto deste processo sobre a vida das mulheres, a categoria de gênero desempenha um papel analítico fundamental na medida em que

⁷ Como foi identificado por Miranda & Viana (2022), ao analisarem as concepções de família no Programa Bolsa Família, em Teresina, Piauí, ao indicarem as expectativas dos agentes do Programa em relação às funções da família, geralmente normativa, hegemônica e marcada pelo familismo, e as concepções e formas de vida familiar das usuárias do Programa, que ora reproduzem o modelo hegemônico de família, os papéis sexistas e as funções clássicas a elas atribuídas, ora a reconstruem a partir da experiência real de organizações diversificadas, plurais e suas dificuldades de garantir proteção e cuidados aos seus membros dependentes.

⁸ Para Santos (2015), há cinco percepções sobre violência contra a mulher: a percepção familista, a feminista, a de gênero, a interseccional e a decolonial.

permite compreender como as construções sociais sobre um certo ideal de masculinidade e de feminilidade são produzidos e atuam sobre as escolhas sociais disponíveis aos diferentes “sexos”.

Como afirma Scott (1990, p.7), “[...] o uso de gênero põe a ênfase sobre todo um sistema de relações que pode incluir o sexo, mas ele não é diretamente determinado pelo sexo, nem determina diretamente a sexualidade”. Conforme Scott, a categoria analítica de gênero se estrutura a partir de duas formulações fundamentais. O primeiro aspecto é que o gênero é um traço fundamental das relações que se estruturam sobre as diferenças percebidas a partir do sexo; o segundo aspecto é que o gênero baseado no sexo é uma das primeiras formas de produzir significado e legitimidade sobre as relações de poder (Scott, 1990). Importante notar que a discussão entre sexo e gênero é bastante profunda nos feminismos e que pode ser abordada por diferentes perspectivas. Entendemos ser necessário lançar luzes sobre alguns aspectos fundamentais sobre a disputa entre desnaturalização e naturalização da violência entendendo que estas disputas passam por processos de nomeação do que é gênero, sexo, violência. Este ato de nomear passa pelas instituições sociais e pela legislação que em nosso entender não são neutras e não podem ser apreendidas como atividades puramente técnicas e isentas. Em suas ações as instituições também agem politicamente e isso importa para entender como as violências de gênero são tratadas pelo Estado e como e quem são as mulheres em situação de violência atendidas.

Importante para compreender a centralidade do conceito de gênero é diferenciá-lo do sexo, enquanto sexo está atrelado às diferenças anatômicas dos corpos, o gênero indica um processo de construção que é social, econômico, material, simbólico e político sobre estes mesmos corpos “supostamente” diferentes/desiguais; é exatamente esta construção de diferenças tomadas como naturalizadas que transformam serem humanos, ao nascerem, em homens e mulheres aos quais são direcionados certos papéis e responsabilidades.

A partir dos argumentos desenvolvidos é possível afirmar que sexo e gênero são conceitos/ideias que foram construídos historicamente de maneira interligada e são/foram produzidos sob o modelo de família patriarcal, que reforça representações binárias de masculinidade e feminilidade, atribuindo funções, papéis e responsabilidades distintas de acordo com o sexo/gênero. Entre estes papéis/responsabilidades, o cuidado como atributo feminino é mantido/reforçado por práticas de invisibilidade destas questões; um dos exemplos desta “cegueira” pode ser percebido na forma como as políticas sociais no Brasil pressupõem implicitamente a existência de certas responsabilidades naturais às mulheres.

De acordo com Miotto (2009) na América Latina ocorre um processo de expansão de um perfil compensatório das políticas sociais atrelados a um processo, de escala global, de reforma dos programas sociais fortemente influenciados por uma perspectiva consumista de direitos, ou seja, que procura, através de programas de transferência condicionada de renda, ampliar a proteção social das parcelas mais empobrecidas da população e ao mesmo tempo produzir uma inserção no mercado de consumo.

O incremento da ideia da família como centro de proteção e com ela o amplo desenvolvimento do voluntariado, das entidades não governamentais e o delineamento de “novas profissões” no interior das políticas sociais, inclusive nas públicas, vai favorecer não só a reativação exponencial da ideia liberal da responsabilidade da família em relação ao bem estar, como também a reativação das práticas disciplinadoras tão comuns nos séculos anteriores, principalmente em relação as famílias pobres (Miotto, 2009, p.141).

Nesse processo dois elementos são bastantes significativos, de um lado ocorre um esvaziamento do aspecto universal dos direitos de cidadania atrelado a um fortalecimento do teor familista destas políticas ao atrelar o acesso aos benefícios a um conjunto de condicionantes supostamente de responsabilidade das famílias, que, em geral, são famílias monoparentais, Estes traços estão claramente delineados na Política Nacional de Assistência quando define a matricialidade familiar como núcleo estruturante para o acesso a direitos sociais, isso significa que “a família é o núcleo social básico de acolhida, convívio,

autonomia, sustentabilidade e protagonismo social” e que para isso a “família deve ser apoiada e ter acesso a condições para responder ao seu papel no sustento, na guarda e na educação de suas crianças e adolescentes, bem como na proteção de seus idosos e portadores de deficiência” (Brasil, 2005, p. 90). Pode-se apreender, portanto, a evidente centralidade da família no processo de garantia de direitos. Contudo, como adverte Rodrigues (2009), o Estado Brasileiro ao mesmo tempo em que produz políticas para o fortalecimento das mulheres e para combater as desigualdades de gênero reforça em suas políticas de assistência os papéis sociais de mãe e cuidadora que foram historicamente construídos e atribuído às mulheres.

4. Considerações Finais

Muitas são as ideias que brotam da experiência de estudar a rede e mapeá-la constitui tarefa de grande envergadura para compreender como atuam os diferentes setores a partir de um desenho institucional que requer ao mesmo tempo padronização e especificidade. Entre as questões que a observação suscitou, podemos apontar a necessidade de estabelecimentos de protocolos de comunicabilidade entre as instituições. Foi possível perceber que muitas instituições que compõem a rede não conhecem a fundo as demais instituições e suas diretrizes de atuação. Também verificamos que no caso de Teresina alguns setores possuem maior direcionamento de suas ações devido a presença de planos de atuação que guiam as instituições; é o caso do município de Teresina que possui um Plano de política para mulheres que contempla o eixo do enfrentamento a violência e a Secretaria de Segurança Pública do Estado do Piauí que possui um plano estadual de enfrentamento a violência. A presença destas diretrizes são fundamentais para uma política que demanda um alto grau de intersectorialidade e capilaridade. Assim, entre os desafios que se apresentam para este tipo de política está a comunicação entre os agentes que compõem a rede, a padronização dos encaminhamentos e a adoção de uma perspectiva mais interseccional nas ações desenvolvidas considerando as questões de raça e classe no desenho das ações.

A prevalência de uma perspectiva familista nos setores da assistência social, de segurança pública e de justiça entra muitas vezes em choque com as perspectivas feministas e de gênero que conduzem outros setores da rede de enfrentamento. Neste sentido entendemos que os elementos que condicionam a constituição da rede de enfrentamento a violência são de três ordens. Em primeiro lugar a existência de distintas percepções acerca da violência contra a mulher, que fundamentam as ações dos agentes e atores/atrizes institucionais, produz vários obstáculos na produção de um atendimento articulado que seja capaz de manter os princípios de intersectorialidade e capilaridade, que são fundamentais no andamento eficaz da política. Em segundo lugar, este elemento, associado a um desenho de política em rede que opera mantendo a estrutura clássica e verticalizada das instituições, com competências rígidas, têm como resultado uma “rede” fragmentada em micro redes que ora operam em consonância, ora operam de forma desconexa e, em outros casos, entram em conflito; este segundo aspecto é bastante importante porque está atrelado a um debate sobre o que é fazer uma política pública em formato de rede. Com efeito, embora a política tenha sido pensada para funcionar no formato de rede, ela ainda não apresenta um desenho claro dos procedimentos e protocolos de ação que devem ser adotados para que o fluxo do atendimento em rede possa ser claro para todas as instituições e serviços envolvidos.

Quando falamos de violência contra a mulher e de gênero o que determina qual serviço as mulheres buscam na rede de atendimento depende do caso e o do tipo de violência que sofreu. Ocorre que embora o fluxo não possa ser pensado a partir de um único ponto de entrada e de saída dos serviços da rede, é possível construir protocolos únicos de encaminhamento e de recolhimento de informações o que tornaria a comunicação mais eficaz entre os “entes” que compõem a rede; um dos grandes entraves a esta questão, é que não foi alterada a forma como as instituições operam e suas competências, ou seja, cada uma das instituições opera a partir de seus protocolos específicos e de uma cultura política e institucional própria. E estes fatores provocam muitos ruídos, quando não ausência, de comunicação entre as instituições parceiras. Obviamente não estamos aqui levantando a tese de que deveríamos rever a autonomia das instituições, mas que, para que a política de enfrentamento a

violência contra a mulher possa funcionar em rede é necessário criar protocolos comuns de atendimento, produção de dados e encaminhamento a ponto de que todos os entes da rede tenham conhecimento das ações e encaminhamentos a serem seguidos.

Em terceiro lugar, os atores e atrizes institucionais, responsáveis pela elaboração da política, produzem uma espécie de “tradução” das demandas dos movimentos que é condicionada, em grande medida, pela intencionalidade política desses atores/atrizes. Em diferentes momentos os atores e atrizes institucionais que compõem a rede parecem “disputar” entre si o reconhecimento público e político de suas atuações individualizadas gerando um certo grau de capital político, de forma que as disputas resultam, no campo prático dos serviços, na proliferação de protocolos que não se articulam, informações que se repetem e informações que não são coletadas, ações que são muito similares, o que do ponto de vista da eficiência econômica de uma política gera gastos duplicados e, portanto, ineficiência financeira e, às vezes, ações que entram diretamente em conflito.

No âmbito do processo de elaboração e implementação das políticas de enfrentamento os movimentos sociais têm atuado muito próximo aos organismos institucionais, em alguns momentos colaborando com os governos na implementação de serviços, em outros momentos disputando com os gestores o desenho da própria política; esta capacidade, parece ser um elemento-chave na compreensão de como operam as “redes” e das probabilidades de impacto das ações desenvolvidas, isso porque os movimentos sociais atuam como uma espécie de caixa de ressonância das demandas sociais, desta forma a maior participação dos movimentos de mulheres e feministas parece ser um elemento importante na elaboração de ações e políticas que possam efetivamente atuar sobre os elementos condicionantes das violências e produzir ações que tenham maior impacto na prevenção e enfrentamento. Nesse sentido encontramos uma ampla agenda de pesquisa em aberto, em especial são poucas as pesquisas que se debruçam sobre o monitoramento e avaliação das políticas de enfrentamento à violência, outra lacuna que encontramos é a existência de poucos trabalhos que foquem na dimensão da prevenção à violência, em geral as análises estão mais voltadas para o conjunto de políticas e serviços que combatem à violência sendo em número muito diminuto aquelas que analisam os projetos e ações que visam combater à violência.

Ao findar o presente artigo, convém esclarecer o caráter aproximativo e mesmo lacunar - em função dos limites de um escrito dessa natureza -, em face sobretudo da riqueza oportunizada pela pesquisa. De forma geral, fica a clara convicção de que a rede de enfrentamento precisa ser fortalecida em seus objetivos no terreno de sua implementação e monitoramento, de forma a incrementar-se em suas articulações intersetoriais, demandando discussão ampla que vise expandi-la, alargá-la para além dos espaços do Estado em sentido restrito e disseminar pensamento crítico amadurecendo o debate sobre as concepções em disputa (de família, de gênero, de violência, de cuidado etc.). Estando em construção, e sendo movimentada por diferentes atores/atrizes e agentes, ela é em si *movimento* de grande relevância no processo de superação das violências contra a mulher.

Referências

- Beauvoir, S. (1967). *O segundo sexo: a experiência vivida*. Sérgio milliet (trad.), 4.ed. v.II. Difusão Europeia do livro.
- Brasil (2005). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Política Nacional da Assistência Social (PNAS). Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOB/SUAS*. Brasília.
- Brasil (2006). Secretaria Especial de Políticas para Mulheres. *Lei Maria da Penha. Lei nº 11.340 de 7 de agosto de 2006*. Brasília.
- Brasil (2010). Secretaria Especial de Políticas para Mulheres. *Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres*. Brasília.
- Brasil (2011a). Secretaria Especial de Políticas para Mulheres. *Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as mulheres*. Brasília.
- Brasil (2011b). Secretaria Especial de Políticas para Mulheres. *Rede de Enfrentamento à Violência contra as mulheres*. Brasília.
- Brasil (2021). Lei Nº 14.188, de 28 de julho de 2021. Define o programa de cooperação Sinal Vermelho contra a Violência Doméstica como uma das medidas de enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher previstas na Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), e no Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), em todo o território nacional; e altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para modificar a modalidade da pena da lesão corporal simples cometida contra a mulher por razões da condição do sexo feminino e para criar o tipo penal de violência psicológica contra a mulher. *Diário Oficial da União*. Publicado em: 29/07/2021. Edição: 142, Seção: 1, Página: 1. <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.188-de-28-de-julho-de-2021-334902612>

Brasil (2022). Conselho Nacional de Justiça. Recomendação Nº 49 de 03 de março de 2022. Dispõe sobre a adesão dos órgãos prestadores de serviços notariais e de registro à Campanha Sinal Vermelho contra a Violência Doméstica. <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4401>

Bandeira, L. M. (2014). Violência de gênero: a construção de um campo teórico e de investigação. *Sociedade e Estado*. Vol. 29 n. 2. p.449-469.

Bandeira, L. M.; Almeida, T. M. C. (2015). Vinte Anos da Convenção de Belém do Pará e a Lei Maria Da Penha. *Estudos Feministas* v.23, n.2., p.

Bandeira, L. M. (2017). Violência, gênero e poder: múltiplas faces. In: Stevens, C.; Oliveira, S.; Zanello, V.; Silva, E. Portela, C. (Orgs) *Mulheres e violências: interseccionalidades*, Brasília, DF: Technopolitik, p. 14-35.

Mafioleti, T. M. et al. (2020) Rede de atenção às mulheres em situação de violência: experiência de um município do sul do Brasil. *Research, Society and Development*, v. 9, n. 10, 2020.

Miranda, L. M. B. & Viana, M. R. (2022). A pluralidade das famílias no Programa Bolsa Família. In: Viana, M. R; Teixeira, S. M. (Orgs.) *Gênero, Feminismos e Políticas Públicas*. Teresina, EDUFPI (no prelo).

Minayo, M. C. S. (2014). *O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde*. São Paulo. 14. ed. Hucitec.

Mioto, R. C. T. (2009). Família e Políticas Sociais. In: Boschetti, I; Behring, E. R.; Santos, S. M. de M., Mioto, R. C. T. (Orgs.). *Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas*. São Paulo: Cortez, p. 533-545.

Nascimento, E. F et al (2021). Com açúcar e sem afeto: Violência contra a mulher no contexto da Covid-19. *Research, Society and Development*, v. 10, n. 5.

Pasinato, W. (2015). Oito anos da Lei Maria da Penha entre avanços, obstáculos e desafios. *Estudos Feministas*, Florianópolis, 23(2): 352, p.533-545.

Pereira, P. A. P. (2009). Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. In: In: Boschetti, I; Behring, E. R.; Santos, S. M. de M., Mioto, R. C. T. (Orgs.). *Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas*. São Paulo: Cortez, p. 87-108.

Sagot, M. (2000). Ruta crítica de las mujeres afectadas por la violencia intrafamiliar en América Latina: estudios de caso de diez países. Washington: PAHO.

Santos, F.K.L & Nascimento, E.F. (2020). Lar nada doce lar: violência doméstica em tempos de Covid-19 e a lacuna da interseccionalidade nas políticas públicas. *Research, Society and Development*, v. 9, n. 12.

Santos, C. M. (2015) Curto-Circuito, Falta de Linha ou Na Linha? Redes de Enfrentamento à Violência contra Mulheres em São Paulo, *Estudos Feministas*, 23, 2, p. 577-600.

Santos, C. M. (2010). Da Delegacia da Mulher à Lei Maria da Penha: Absorção/Tradução de Demandas Feministas pelo Estado, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 89, p. 153-170.

Santos, C. M & Izumino, W. O. (2005) Violência contra as Mulheres e Violência de Gênero: notas sobre Estudos Feministas no Brasil", *E.I.A.L. Estudos Interd. América Latina*, 16 (1), p. 147-164.

Scott, J. W. (1990). Gênero: uma categoria útil de análise histórica. *Educação e Realidade*, Porto Alegre, n. 2, p. 5-22.

Rodrigues, M. T. (2009). Equidade de Gênero e transferência de renda: reflexões a partir do Programa Bolsa Família. In: Boschetti, I; Behring, E. R.; Santos, S. M. de M., Mioto, R. C. T. (Orgs.). *Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas*. São Paulo: Cortez, p.220-241.