

5

SEGURANÇA PÚBLICA E VULNERABILIDADE DE MULHERES E CRIANÇAS: OS MUNICÍPIOS PODEM FAZER ALGO A RESPEITO?

Jacqueline Isaac Machado Brigagão¹; Fernando Burgos Pimentel dos Santos²;
Samira Bueno Nunes³; Sofia Reinach⁴; Melina Rombach⁵; Sofia Von Mettenheim⁶;
Caio Valiengo⁷ e Marco Antonio Carvalho Teixeira⁸

RESUMO

O objetivo da pesquisa⁹ foi realizar o mapeamento das redes de enfrentamento à violência contra mulheres, crianças e adolescentes em três municípios brasileiros: Campinas (SP), Vitória (ES) e Salvador (BA). Para tanto, foram identificados os fluxos de atendimento dos diversos serviços/equipamentos que compõem essas redes, as ações e práticas desenvolvidas e as principais dificuldades enfrentadas no cotidiano das vítimas de violência. Para contextualizar os dados e desenhar um panorama da notificação da violência realizou-se uma análise quantitativa do Sistema de Informação de Agravos de Notificação (SINAN), do Ministério da Saúde, do número de crianças, adolescentes e mulheres vítimas de violência registrado no período de 2009 a 2012, nos três municípios pesquisados. Optou-se pela triangulação metodológica, ou seja, o uso de métodos quantitativos e qualitativos, a fim de ampliar a discussão apresentada. As três cidades foram visitadas, o que possibilitou a realização de entrevistas e observações, registradas nos diários de campo dos pesquisadores e analisadas posteriormente. As análises indicam que há nos municípios estudados índices preocupantes de violência e serviços/equipamentos que compõem as duas redes de enfrentamento, alguns dos quais ainda frágeis. Nas três cidades há dificuldades de organização dos serviços de modo a garantir fluxos e ações articuladas em rede. Mas há também iniciativas inovadoras desenvolvidas pelos municípios ou em parceria com esses, o que demonstra a importância da integração das ações desenvolvidas no local.

Palavras-chave: Rede de enfrentamento à violência contra a mulher; Rede de enfrentamento à violência contra crianças e adolescentes; Governos locais; Segurança pública.

1 Doutora em Psicologia pela Universidade de São Paulo. Atualmente é professora do curso de Obstetrícia da Escola de Artes Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo e pesquisadora colaboradora do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas - SP (CEAPG-FGV/EAESP).

2 Doutor em Administração Pública e Governo pela FGV-EAESP, professor do Departamento de Gestão Pública da FGV-EAESP e pesquisador do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas - SP (CEAPG-FGV/EAESP).

3 Mestranda em Administração Pública e Governo pela FGV-EAESP. Secretária-executiva do Fórum Brasileiro de Segurança Pública e pesquisadora do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas - SP (CEAPG-FGV/EAESP).

4 Mestre em Administração Pública e Governo pela FGV-EAESP, e pesquisadora do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas - SP (CEAPG-FGV/EAESP).

5 Mestranda em Administração Pública e Governo pela FGV-EAESP e pesquisadora do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas - SP (CEAPG-FGV/EAESP).

6 Graduada em Administração Pública FGV-EAESP e residente em pesquisa do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas - SP (CEAPG-FGV/EAESP).

7 Pós-graduado em Gestão Pública na Escola de Sociologia e Política e assistente de projetos do Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

8 Doutor em Ciências Sociais pela Puc/São Paulo professor do Departamento de Gestão Pública da FGV-EAESP e pesquisador do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas - SP (CEAPG-FGV/EAESP).

9 A pesquisa foi coordenada por Jacqueline Isaac Machado Brigagão, Marco Antônio Carvalho Teixeira, Fabiana Paschoal Sanches de Moura. Contou com a participação dos pesquisadores: Samira Bueno Nunes, Caio Valiengo, Fernando Burgos, Sofia Reinach, Beatriz Rodrigues Melina Rombach, Sofia Von Mettenheim e Bruna Bortoluzzi.

ABSTRACT

This research seeks to map the networks of combat of violence against women, children and adolescents in three Brazilian cities: Campinas (SP), Vitória (ES) and Salvador (BA). We identified the assistance flows for the various services that make up these networks, their actions and practices, and the main difficulties in the daily lives of victims of violence. To contextualize the data and design an overview of violence reporting, we conducted a quantitative analysis of the Information System for Notifiable Diseases (SINAN), of the Health Ministry, using the number of children, adolescents and women victims of violence in the period from 2009 to 2012, in the three cities studied. We also attempted to identify innovative experiences developed in the subnational context that strengthen networks of violence combat against these populations and that may inspire other municipalities in the development of similar actions. We opted for methodological triangulation, namely the use of quantitative and qualitative methods in order to broaden the discussion presented. The three cities were visited, which allowed the realization of interviews and observations, recorded in the field diaries of researchers and analyzed later. The analyzes indicate that there is a worrisome rates of violence in the cities studied, and that some services in the networks are still fragile. In addition, there are difficulties in the three cities organizing the services in a way to ensure articulated network flows and actions.

Key words: Network to combat violence against women; Network to combat violence against children and adolescents; Local governments; Public safety.

1. INTRODUÇÃO

A violência contra mulheres, crianças e adolescentes é um fenômeno complexo e intimamente associado à vulnerabilidade social. O enfrentamento dessa questão é um tema central para o Estado e tem mobilizado recursos e ações nos três níveis de governo. A fim de contribuir para essa discussão realizou-se a pesquisa “O atendimento de crianças, adolescentes e mulheres vítimas de violência nos órgãos de segurança pública e de defesa dos direitos em três municípios (Campinas, Salvador e Vitória)”. Trata-se de um estudo sobre as estratégias de implementação das políticas públicas dirigidas a mulheres, crianças e adolescentes em situação de violência e suas implicações nesses municípios específicos.

Na pesquisa foi realizada uma leitura da diversidade de elementos que constituem, operam e produzem as políticas públicas no cotidiano, tais como: textos, documentos, ações, gestores/as, profissionais, usuários, discursos, equipamentos, viaturas, computadores e muitas outras materialidades que possibilitam determinadas ações em um tempo e lugar. Assim, foi possível realizar a descrição de todos os serviços/equipamentos/projetos identificados como prestando serviços relativos à proteção desses estratos populacionais em situação de violência, bem como os principais órgãos responsáveis pelo fomento, elaboração e/ou monitoramento das ações desenvolvidas e os modos como se articulam com outros equipamentos/serviços, seja para realizar ou receber encaminhamentos, seja para planejar ações conjuntas. Ao final da pesquisa foi possível discutir em cada um dos municípios as fragilidades da rede de atenção existente e as estratégias bem-sucedidas utilizadas na proteção de mulheres, crianças e adolescentes em situação de violência.

Embora geralmente a segurança pública esteja sob responsabilidade das esferas estadual e federal, este artigo tem como objetivo mostrar que uma boa articulação desses entes com o governo municipal pode gerar bons resultados na garantia dos direitos dos três grupos populacionais. Dessa forma, pretende-se discutir a necessidade

de reconhecer o papel central que o município possui na efetiva implementação das redes de enfrentamento à violência contra mulheres, crianças e adolescentes.

O artigo está estruturado em seis partes, a partir desta introdução. Inicialmente apresentamos uma breve discussão da metodologia utilizada na pesquisa. Em seguida discutimos a inserção da temática da violência contra esses grupos na agenda das políticas públicas e como o processo de descentralização tem colocado o município no papel de articulador dessas políticas. A partir dos resultados apresentamos e discutimos as fragilidades e potencialidades dos arranjos locais na implementação das redes de proteção a mulheres, crianças e adolescentes nos municípios estudados.

2. METODOLOGIA

A pesquisa utilizou a triangulação metodológica como estratégia para obter um panorama mais ampliado das redes de enfrentamento à violência contra mulheres, crianças e adolescentes nos municípios estudados. A triangulação metodológica permite a utilização de múltiplos métodos de pesquisa. Para Denzin (1989) ela pode ser intramétodo (utilização do mesmo método em diferentes circunstâncias) ou intermétodos, utilizada neste estudo, que consiste na aplicação de diferentes métodos para um mesmo objeto de pesquisa.

Assim, a fim de contextualizar o problema dessa violência no Brasil e ampliar a discussão utilizamos a metodologia quantitativa, por meio da qual realizou-se uma leitura dos dados do SINAN (Sistema de Informação de Agravos de Notificação) do Ministério da Saúde¹⁰ sobre o número de casos notificados de violência sexual, física e psicomoral contra a mulher, no período de 2009 a 2012. A pesquisa sobre o número de casos de violência contra crianças e adolescentes foi realizada separando-os em duas faixas etárias, de 0 a 10 e de 11 a 19 anos, e por sexo. Neste texto apresentamos a análise quantitativa ao longo da discussão sobre as redes de enfrentamento à violência contra os três grupos populacionais, ampliando a leitura e a discussão sobre cada município.

Os recursos da pesquisa qualitativa foram utilizados para estudar a implementação das redes nos três municípios. Para tanto utilizamos diversas ferramentas metodológicas: entrevistas, observações, conversas, análise de documentos. Todas as informações obtidas na pesquisa de campo foram registradas nos diários dos pesquisadores que, juntamente com os documentos coletados ao longo do estudo, foram organizadas e analisadas. O objetivo desse procedimento foi descrever: os serviços/equipamentos (histórico, infraestrutura, recursos humanos etc.); as principais atividades desenvolvidas; os fluxos existentes – quem recebe os encaminhamentos e para quem os encaminham –; e as dificuldades e os desafios encontrados no cotidiano das redes de proteção.

Neste artigo apresentamos apenas um recorte da pesquisa e focalizamos as fragilidades e potencialidades dos municípios para garantir a efetiva implementação

¹⁰ Vale lembrar que a utilização de bases de dados apenas da área da saúde limita a análise dos indicadores de violência. Isso ocorre porque alguns tipos de violência – principalmente os de menor gravidade – podem ser registrados apenas nos equipamentos de segurança pública, como as delegacias, sem chegar à rede de saúde, onde gerariam o registro no SINAN. E também porque, apesar do sistema ser bem estruturado, alguns entrevistados apontaram que os atendimentos não são registrados no SINAN quando realizados na rede privada de saúde.

das redes de enfrentamento à violência contra mulheres, crianças e adolescentes e os principais desafios que enfrentam no cotidiano.

3. AS POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS E OS DIREITOS DE MULHERES, CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA

As lutas dos ativistas pelos direitos humanos, do movimento feminista e das organizações da sociedade civil que trabalham no campo dos direitos das mulheres, crianças e adolescentes tiveram um papel fundamental no processo de redemocratização do país e inclusão de problemas relativos a essas populações na agenda pública. É possível observar, a partir da década de 1980, um processo de formulação e reformulação de leis e de políticas públicas que visam garantir os direitos desses estratos populacionais. Nesse sentido, foram elaboradas diversas diretrizes relativas ao trabalho, à renda, à educação e à saúde que buscam auxiliar o processo de superação de vulnerabilidades de mulheres, crianças e adolescentes em situação de violência.

No caso das mulheres, muitos fatores contribuíram para que elas passassem a ser objeto das políticas públicas, como as pressões exercidas pelas conferências internacionais e a Convenção Interamericana para Punir, Prevenir e Erradicar a Violência contra a Mulher, realizada em Belém do Pará em 1994, e a criação, em 2003, da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), no âmbito federal, que inseriu definitivamente o tema na “agenda governamental”, segundo a classificação proposta por Kingdon (1984).

No mesmo ano de sua criação a SPM lançou a Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher, que estabeleceu princípios e diretrizes para a prevenção, o combate e o enfrentamento da violência, bem como para a assistência às mulheres em situação de violência. Como estratégia para a superação dessa violência, entre as diretrizes da política nacional está a integração e a articulação entre os diversos setores que atuam nesse campo: segurança, saúde, assistência social e justiça.

As conferências nacionais de políticas públicas para as mulheres também foram fundamentais, não somente porque permitiram a participação desse estrato populacional no processo e a ampliação da discussão sobre as principais dificuldades enfrentadas pelas mulheres, mas porque colocaram o enfrentamento à violência de gênero como uma das prioridades na elaboração dos planos nacionais de políticas públicas voltadas a elas. Nesse contexto foram feitas pressões também na arena jurídica que resultaram na promulgação da Lei 11.340, de 2006. Como afirmam Debert e Gregori (2008, p. 172): “[...] a indignação com o modo pelo qual a violência doméstica era tratada e a visão de que esse crime merecia um tratamento diferenciado induziram os movimentos feministas a reivindicar mudanças que levaram à promulgação da Lei ‘Maria da Penha’”.

Em 2007 foi lançado o Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência Contra a Mulher, no qual a noção de integração e de parcerias para a realização das ações foi ampliada para as esferas de governo. O pacto tinha por objetivo a articulação dos entes federativos e órgãos de diferentes instâncias para implementação do Plano Nacional de

Enfrentamento à Violência contra Mulheres. Ao realizar o repasse de verbas para Estados e municípios, o plano garantiu a descentralização dos recursos e colocou o município em condições de operacionalizar e implementar as diretrizes pactuadas. Voltaremos a discutir a descentralização na seção sobre os municípios e a implementação das redes de enfrentamento à violência contra mulheres, crianças e adolescentes.

Em relação às crianças e aos adolescentes, a Constituição Federal de 1988 também é um marco transformador das políticas públicas brasileiras dirigidas às duas populações. Isso porque os reconhece como tendo todos os direitos fundamentais da pessoa humana, estabelecendo que a proteção desses direitos é dever do Estado e da família. Como definido no artigo 227:

[...] é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (BRASIL, 1988).

Fica evidente, então, que não se trata apenas de garantia dos direitos, mas também de ações que possibilitem o desenvolvimento pleno de suas potencialidades. Nesse sentido, com o objetivo de operacionalizar as ações preconizadas, logo após a promulgação da Constituição, foi criada a Lei Complementar nº 8.069, em 1990, conhecida como Estatuto da Criança e do Adolescente. O ECA estabeleceu os meios e organismos para que os novos princípios fossem efetivados, como os Conselhos Tutelares, os Conselhos e o Fundo dos Direitos das Crianças e Adolescentes.

Vale lembrar que nem sempre as crianças e os adolescentes foram vistos desse modo e que essas conquistas, como no caso das mulheres, são resultado de processos de luta de muitos ativistas pelos direitos desses dois estratos populacionais. Ariés (1981), em seu trabalho clássico sobre a história das crianças, aponta que a noção de infância transformou-se ao longo do tempo e, conseqüentemente, o modo como elas são tratadas. Nesse contexto, somente no século XX torna-se possível falar em abuso sexual, de acordo com Mélo (2006, p.44):

É esse lugar atribuído para a criança na sociedade e na família (com as mudanças destas também), especialmente a partir do século XVI, solidificado no século XVII e com formas imperativas a partir do século XVIII, que permitiu, já na metade do século XX, julgar a relação sexual entre um adulto e uma criança ou adolescente como “abuso” sexual, constituindo-o como um tipo e lhe dando autonomia suficiente para “universalizar” e “naturalizar”.

No Brasil a discussão sobre abuso infantil assumiu três vertentes. Uma foi influenciada pelas discussões lideradas pelos médicos, nos Estados Unidos e na França, que focalizam a área clínica, a partir de um modelo psicopatológico que patologiza os agressores. A segunda tenta romper com essa leitura psicopatológica buscando entender o fenômeno a partir da leitura do contexto social e cultural brasileiro. E a terceira, que se inicia na década de 1980, pautada pelas denúncias acerca da situação da infância brasileira e das violações dos direitos dessa população. Desde então se observa uma proliferação dos discursos de luta em defesa dos direitos dessa população (GUERRA, 2001).

É interessante observar que os repertórios oriundos dessas três vertentes estão presentes nas diversas políticas e programas criados para atender crianças e adolescentes vítimas de violência, bem como nas práticas desenvolvidas e nos discursos dos profissionais.

Em termos conceituais, as políticas públicas têm sido bastante estudadas e discutidas por autores de diversos campos disciplinares. Assim, é importante situar o modo como estamos tratando as políticas públicas nesta pesquisa. O debate conceitual sobre elas não é novo, mas continua bastante atual. Uma das primeiras definições sobre o tema é de Laswell (1936), que afirma que a política é composta por um conjunto de decisões sobre quem ganha o quê, por quê, quando e como e também qual a diferença que isso faz. Essa definição torna-se especialmente importante se considerarmos que nas políticas de atenção é fundamental que todo o foco seja nas vítimas de violência. Também é importante analisar constantemente a diferença que a ação governamental faz nas vidas dessas crianças e desses adolescentes.

Dye (1984 p.02) afirma que “[...] uma política pública é o que os governos decidem fazer ou não fazer [...]”, o que também se relaciona diretamente com o objetivo desta análise. Nesse sentido, se os governantes municipais optarem por não formular ou não participar da implementação de políticas de enfrentamento, em certa medida estarão estimulando a permanência do problema no cotidiano dos municípios administrados por eles.

Em termos de literatura nacional, vale destacar a definição de política pública de Saravia (2006):

[...] um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade. Decisões condicionadas pelo próprio fluxo e pelas reações e modificações que elas provocam no tecido social, bem como pelos valores, idéias e visões dos que adotam ou influem na decisão (p. 27).

Trata-se de uma conceituação importante, pois, além de trazer a questão de que há um fluxo de decisões públicas, mostra que o fluxo também pode servir para introduzir “desequilíbrios sociais”. Isso é importante porque em muitos territórios, no Brasil, a violência contra crianças, adolescentes e mulheres é considerada “comum” ou “normal”. No entanto, faz-se necessário romper com essa “naturalização” e, assim, criar “desequilíbrios” que possam modificar essa realidade.

Apesar de existirem muitas definições de políticas públicas, neste artigo optamos por utilizar a adotada por Subirats et al. (2012), que nos parece abrangente o suficiente para auxiliar na reflexão sobre os efeitos das políticas no enfrentamento da violência e a transformação da realidade social:

Una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos –cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían– a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones de lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), em

elinterés de grupos sociales que padecenlosefectos negativos del problema em cuestión (beneficiariosfinales) (p. 38).¹¹

Desse modo, os autores sugerem que uma política pública deve apresentar oito elementos, que foram organizados no Quadro 1, buscando relacioná-los com as políticas de enfrentamento à violência contra crianças, adolescentes e mulheres.

Quadro 1 - Elementos constituintes das políticas e contextualização da vulnerabilidade.

Elemento	Explicação e contextualização
Solução de um problema público	A violência contra mulheres, crianças e adolescentes deixou há muito tempo de estar circunscrita à esfera doméstica e privada das famílias. Assim, as políticas e programas mencionados neste trabalho visam solucionar um problema público ou coletivo.
Existência de grupos-objetivo na origem do problema público	Os autores entendem que os grupos-objetivo – ou <i>target-groups</i> – são os grupos sociais cujo comportamento gera o problema que se está tentando resolver. No caso da violência, os grupos-objetivos são múltiplos, já que se trata de um problema complexo em que aspectos culturais e sociais estão sempre presentes e envolve a sociedade como um todo. Nesse sentido, os grupos seriam: a sociedade e os agressores.
Coerência ao menos intencional	Para haver uma política pública é necessário que as decisões e atividades que serão realizadas estejam relacionadas entre si. Ações incoerentes ou não relacionadas entre si tendem a não produzir os resultados esperados e, portanto, não alterar o comportamento dos grupos-objetivos.
Existência de diversas decisões e atividades	A simples realização de uma campanha de prevenção à violência contra mulher não pode ser considerada como política pública pelos autores, uma vez que se resume a apenas uma atividade. Portanto, é necessário que as decisões ao longo da formulação e implementação, assim como as atividades desenvolvidas, sejam múltiplas.
Programa de intervenções	Uma política pública deve conter decisões relativamente concretas e individualizadas, cujos princípios possam ter continuidade em outras ações. De acordo com os autores, caso um programa de intervenção não tenha continuidade em outras ações, não deveria ser considerado como política pública. Esse elemento é muito importante quando tratamos da violência, uma vez que é um problema complexo e demanda ações, que são complementares, em vários níveis.
Papel-chave dos atores públicos	Os autores argumentam que o conjunto de decisões e ações só pode ser considerado como política pública quando são os atores públicos que o definem e o tornam realidade. No caso da violência, por exemplo, se uma empresa opta por fazer uma determinada ação de combate à violência contra crianças e adolescentes junto a seus funcionários e funcionárias, isso não pode ser considerado como política pública, mas sim uma política corporativa.
Existência de atos formais	Do ponto de vista dos autores é fundamental haver a formalização de atos, gerados a partir de decisões. Nesse ponto se diferenciam em relação à Dye (1972), uma vez que consideram que as não decisões só podem constituir uma política pública se estiverem acompanhadas de decisões formais paralelas. Ou seja, os governantes precisariam dizer formalmente que não há programas de enfrentamento à violência contra as mulheres para que essa “não decisão” seja considerada política pública. Esse é um aspecto relevante porque aponta para a necessidade de formalização e institucionalização das ações de um governo.
Natureza mais ou menos obrigatória de decisões e atividade	Para eles, ainda que os atos públicos sejam impostos a partir da autoridade legítima do poder público, as formas de ações públicas podem ser incentivadoras ou coercitivas. Dessa forma, há decisões que obrigam os agentes a seguirem determinadas regras (registrar os casos no SINAN, por exemplo) e há outras que podem ser incentivadoras (programas que estimulem a contratação, por parte das empresas, de mulheres em situação de violência).

Fonte: elaboração própria

11 Uma série de decisões ou ações tomadas por diferentes atores públicos, e às vezes não públicos – cujos recursos, conexões institucionais e interesses variam –, a fim de resolver de modo pontual um problema politicamente definido como coletivo. Esse conjunto de decisões e ações que se concretizam em atos formais com um grau de obrigatoriedade variável destinados a modificar o comportamento dos grupos sociais que supostamente originaram o problema coletivo a ser resolvido(grupos-objetivo)em prol dos grupos sociais que padecem dos efeitos negativos do problema em pauta(tradução nossa).

Fica evidente no quadro acima que as políticas públicas têm múltiplas dimensões, que são complementares. Assim, a sua execução está intimamente associada à intencionalidade dos governantes e às diretrizes, aos princípios e às atividades claramente definidos. De forma resumida: as atividades não são estanques; devem ser pensadas para execução ao longo do tempo, sendo necessária a institucionalização das ações para garantir o caráter de política pública. E, finalmente, as estratégias para a sua execução podem variar de acordo com os objetivos que se pretende atingir.

4. OS MUNICÍPIOS E A IMPLEMENTAÇÃO DAS REDES DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA MULHERES, CRIANÇAS E ADOLESCENTES

Os estudos sobre a elaboração das políticas públicas têm demonstrado que elas são elaboradas em processos de negociação com diferentes setores, que têm interesses específicos e conseguem se fazer presentes nas arenas de negociação, pautando os textos dessas políticas. Peter Spink (2013) mostra a diferença existente entre a área de saúde e de empreendedorismo. Para o autor, as lutas e os debates que os atores do campo da saúde estabeleceram durante quase 40 anos ajudaram a formar posições e coalizões que geraram políticas públicas brasileiras com algum grau de coerência, inclusive garantido a sua presença na Constituição Federal de 1988. Em contraposição, ele afirma que as políticas de empreendedorismo encontram-se em fase pioneira no Brasil.

Porém não basta ter diretrizes instituídas, políticas e leis para que haja transformações no cotidiano das ações. Essas são importantes porque garantem a legalidade do processo, e, se não executadas, os grupos que se sentem prejudicados têm sempre a possibilidade de acionar mecanismos jurídicos e a força da lei para que sejam cumpridas. Daí a importância de estudar os processos de implementação das ações e os arranjos necessários para que as diretrizes sejam executadas, os planos efetivados e as políticas não fiquem reduzidas aos discursos retóricos.

A partir do processo de redemocratização do Brasil e da promulgação da Constituição houve um forte movimento de descentralização política. De acordo com Fleury (2003), o fortalecimento dos Estados e municípios foi possibilitado também pelas transferências constitucionais automáticas.

Do ponto de vista da inovação, na década de 1990 e nos primeiros anos do século XXI os governos locais eram apontados como atores centrais e os municípios, cenários onde eram desenvolvidas inovações governamentais. No entanto, mais recentemente, a esfera municipal vem assumindo gradativamente uma postura mais passiva. Essa configuração relaciona-se a dois fatores principais. O primeiro é a centralização de recursos financeiros na esfera federal e o segundo, o investimento da União na contratação de técnicos altamente capacitados – muitos deles concursados como especialista em políticas públicas e gestão governamental. Assim, com recursos e bons quadros, o governo federal formula uma série de políticas e transfere os recursos ao município, ao qual cabe apenas executar os programas e projetos já definidos, gerenciando e coordenando as ações intersetoriais, que estão sempre muito presentes no desenho das políticas.

Essa transformação no modo de atuar dos municípios é apontada por Farah (2012). Para a autora o processo de formulação das políticas brasileiras tem ficado a cargo da União, enquanto os municípios estão muito mais restritos ao processo de implementação. Assim, a *indução* – por parte do governo federal – vem substituindo a *inovação* presente há alguns anos em vários setores das políticas públicas locais.

Mas é sempre importante destacar o risco de se analisar todas as realidades locais sob um mesmo ponto de vista. País de extensão territorial e marcado por grande diversidade social, econômica e cultural, o Brasil possui realidades municipais muito distintas. Em termos organizacionais, optamos pela definição de Fisher (1997) para *cidade*: “Conjunto complexo de teias organizacionais, com diversidades e singularidades que geram forte multiplicação de projetos, jogos cooperativos, exclusões e conflitos, alianças e rejeições, a cidade é ordem e desordem, real ou virtualmente produzidas” (p. 257).

Ou seja, o cotidiano municipal é dinâmico e marcado por problemas locais, grupos de influência que muitas vezes exigem práticas, programas e políticas para atender suas necessidades de modo mais direto e específico. Assim, apesar da existência de diretrizes nacionais, os municípios focalizam suas ações nas demandas mais urgentes e, ao executar as diretrizes, geralmente tentam adaptar essas políticas aos contextos e circunstâncias locais.

Quando se trata de políticas e programas de segurança pública o cenário é um pouco diferente. O artigo 144 da Constituição Federal dispõe sobre os mandatos e atribuições das instituições encarregadas de prover segurança pública: “[...] dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio” (BRASIL, 1988), por meio das polícias federal, rodoviária federal, ferroviária federal, polícias civis, polícias militares e corpos de bombeiros militares. Importante ressaltar que as polícias civil e militar e os bombeiros são gerenciados pelos Estados. À PM cabe as funções de polícia administrativa, policiamento ostensivo e preventivo e preservação da ordem pública; à PC cabe as funções de polícia judiciária, a apuração, a elucidação e o esclarecimento de crimes e sua autoria. No caso dos municípios, o parágrafo 8º da CF especifica que “[...] poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei” (BRASIL, 1988).

Importante observar que o artigo 144 apenas define quais são as instituições públicas encarregadas de prover segurança pública, não definindo o que vem a ser segurança pública, delimitando apenas as organizações pertencentes a esse campo (LIMA, 2011). Como resultado, os ruídos no pacto federativo e no modelo bipartido de organização policial herdados de períodos anteriores não foram enfrentados pela Constituição de 1988. Ao contrário, novas situações de fricção foram criadas com a introdução dos municípios na formulação e execução de políticas de prevenção e combate à violência (COSTA; LIMA, 2013).

Na década de 1990, o quadro observado na segurança pública, em parte derivado dessa ausência de regulamentação, foi a baixa capacidade de indução e coordenação do governo federal, a proeminência dos Estados na implementação de políticas de

segurança pública e a ausência dos municípios no debate sobre segurança pública. Somente a partir dos anos 2000 o papel dos municípios no campo da segurança passou a ser efetivamente questionado, e as estratégias de prevenção à violência e elaboração de planos de segurança passaram a ser assumidos pelos entes subnacionais. Nesse contexto, as guardas municipais passaram a ser vistas como agentes importantes na política de prevenção e não apenas prestadoras de serviço voltado à atividade de vigilância patrimonial.

Conforme mencionado anteriormente, no contexto pós-constitucional, as relações federativas no Brasil foram marcadas por um panorama complexo, no qual convivem simultâneas e contraditórias tendências centralizadoras e descentralizadoras, sem clara atribuição de competências capazes de gerar o tão propalado federalismo cooperativo (PERES; BUENO, 2013). Entretanto, se as áreas da saúde, educação, assistência social e habitação já promoviam, no início dos anos de 1990, o debate sobre descentralização das políticas sociais, ele começou tardiamente no campo da segurança pública, com as primeiras reflexões sobre o tema ocorrendo apenas no final daquela década. Até então, o argumento dos municípios era de que a Constituição Federal indicava que os Estados eram os responsáveis por prover segurança pública, ausentando-se do debate. Foi somente à luz das discussões sobre descentralização que esse dispositivo legal passou a ser reinterpretado e o papel do município tornou-se objeto de análise de estudos acadêmicos que enfatizam as inovações e os investimentos em termos de arranjo organizacional que essa instância tem criado como forma de mediar os problemas relacionados à segurança pública nonível local (RIBEIRO; PATRÍCIO, 2008).

A mudança de papel das prefeituras, a partir dos anos 2000, foi fortemente motivada pela criação do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), em 2001, na esteira da criação do Primeiro Plano Nacional de Segurança Pública, no ano anterior. Em 2003 foi lançado o segundo Plano Nacional de Segurança Pública, que dedica todo o capítulo IV às “[...] reformas substantivas na esfera municipal [...]”, enfatizando, principalmente, a instituição de guardas municipais para tratar dessa questão (RICARDO; CARUSO, 2007, p. 176).

Ribeiro e Patrício (2008) destacam que outra ação importante para induzir o protagonismo dos municípios no campo da segurança pública foi a publicação do Decreto 4.991, de 18 de fevereiro de 2004, que aprovou a estrutura regimental do Ministério da Justiça. Ele definiu as competências da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), criada em 1997, e estabeleceu que entre suas atribuições estariam estimular e propor aos órgãos estaduais e municipais a elaboração de planos e programas integrados de segurança pública, bem como desenvolver ações de prevenção da violência e da criminalidade.

Recentemente outro programa desenvolvido pelo governo federal foi capaz de reforçar o papel dos municípios no campo: o Programa Nacional de Segurança com Cidadania (PRONASCI), que propôs a articulação de 19 ministérios, com 94 ações e intervenções nos diversos entes subnacionais, com foco na população jovem. O desenho do PRONASCI parte da premissa de que a violência tem incidência territorial. Assim, o território ganha centralidade no debate sobre segurança pública e, sob essa perspectiva, o município tem muito a contribuir.

Contudo, muitas vezes, apesar de existirem diretrizes bem estabelecidas e claras nas políticas nacionais, nem sempre elas são implementadas nos contextos municipais. Nesse sentido, a proposta desta pesquisa foi mapear as redes existentes nos três municípios estudados, buscando compreender como eles se articulam e quais são as fragilidades e potencialidades presentes em cada caso. No entanto, antes de apresentar a situação das suas redes, é importante discutir a noção de rede que orientou esta pesquisa e como ela articula-se com as políticas públicas.

O uso da palavra “rede” tornou-se bastante comum em diversas áreas, como saúde, educação, administração e marketing, entre outras. Inojosa (1999, p. 1197) aponta que “[...] rede virou uma palavra mágica, uma receita capaz de resolver os mesmos problemas que já foram objeto de sucessivas reinvenções [...], quase tudo passou a ganhar o rótulo de rede, como um modo de apresentar propostas de forma atraente.” Nas políticas públicas é frequente o uso da noção de rede quase sempre em dois sentidos: o de rede material de serviços/equipamentos em uma determinada área, como, por exemplo, a de saúde, composta por hospitais, unidades básicas, prontos atendimentos etc.; e a de rede de articulação entre serviços, na qual há relação entre os serviços e as ações de reciprocidade. Esse sentido geralmente está associado à noção proposta por Castells (2000):

Rede é um conjunto de nós interconectados. Nó é o ponto no qual uma curva se entrecorta. Concretamente, o que um nó é depende do tipo de redes concretas de que falamos. [...] A topologia definida por redes determina que a distância (ou intensidade e frequência da interação) entre dois pontos (ou posições sociais) é menor (ou mais frequente, ou mais intensa) se ambos os pontos forem nós de uma rede do que se não pertencerem à mesma rede. Por sua vez, dentro de determinada rede os fluxos não têm nenhuma distância, ou a mesma distância, entre os nós (p. 498).

Neste artigo iremos utilizar a noção de rede tanto para nos referirmos aos equipamentos/serviços existentes nos municípios quanto para discutirmos as interconexões e estratégias de comunicação entre os seus componentes. Vale ressaltar que as estratégias de comunicação no contexto das redes são fundamentais para garantir os fluxos e os diálogos entre os diversos atores. Teixeira (2003, p. 103), debatendo a comunicação das redes no contexto da saúde, afirma: “[...] o acolhimento-diálogo corresponde a uma espécie de protocolo geral de comunicação entre todos os elementos que compõem a rede”. O autor prossegue apontando três disposições morais/cognitivas que garantem o acolhimento-diálogo:

[...] o reconhecimento do outro como um legítimo outro; o reconhecimento de cada um como insuficiente; o sentido de uma situação é fabricado pelo conjunto dos saberes presentes. Resumindo, todo mundo sabe alguma coisa e ninguém sabe tudo, e a arte da conversa não é homogeneizar os sentidos fazendo desaparecer as divergências, mas fazer emergir o sentido no ponto de convergência das diversidades (TEIXEIRA, 2003, p. 103).

O uso dessa perspectiva para pensar a comunicação e as ações compartilhadas no contexto das redes de enfrentamento à violência contra mulheres, crianças e adolescentes implica o reconhecimento de que é fundamental o respeito à diversidade, que os serviços/ações se complementam e, ainda, que os saberes dos diversos atores que compõem a rede são úteis e podem contribuir para a superação da violência.

5. AS REDES DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA MULHERES CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM CAMPINAS, VITÓRIA E SALVADOR

Os municípios foram selecionados buscando contemplar parte da heterogeneidade de realidades de grandes cidades no Brasil. Isso poderia incluir diferenças entre níveis educacionais, condições de saúde, renda per capita, IDH, indicadores de segurança pública ou muitos outros que retratariam as desigualdades existentes no país e formas possíveis de enfrentá-las. No entanto, optamos por duas dimensões combinadas: porte populacional e ser (ou não) capital do Estado. Na dimensão porte populacional queríamos cidades com mais de um milhão de habitantes, nas quais questões de violência são absolutamente complexas e presentes no cotidiano. Na segunda dimensão, buscamos contemplar municípios que fossem capitais de Estado, onde o acesso a recursos – financeiros, informacionais, de poder e outros – está mais fácil em virtude da proximidade com os poderes executivo, legislativo e judiciário no âmbito estadual. Então, escolhemos: Campinas (cidade paulista mais de um milhão de habitantes e que não é capital), Salvador (com mais de um milhão de habitantes e que é capital da Bahia) e Vitória (com menos de um milhão de habitantes e que é capital do Espírito Santo). O Quadro 2, a seguir, mostra as distintas realidades desses municípios.

Quadro 2 - Aspectos gerais dos três municípios estudados.

Indicador	Campinas	Salvador	Vitória
População total em 2010 (pessoas)	1.080.113	2.675.656	327.801
Número de mulheres em 2010 (pessoas)	559.248	1.426.759	173.853
População até 10 anos incompletos em 2010 (pessoas)	129.655	343.882	39.490
População entre 10 e 20 anos incompletos em 2010 (pessoas)	160.271	425.477	49.012
IDHM em 2010	0,805	0,759	0,845
PIB <i>per capita</i> a preços correntes em 2010 (R\$)	33.940	13.728	76.722

Fonte: IBGE e PNUD – Dados trabalhados pelos autores

Em termos de população, temos uma capital de Estado com mais de 2 milhões de pessoas e outra com menos de 350 mil e uma cidade não capital com mais de 1 milhão de habitantes. No que diz respeito às mulheres, Vitória possui uma população oito vezes menor do que a de Salvador, relação que permanece no número de crianças e adolescentes. Em termos de IDHM, tanto em Campinas como em Vitória o índice pode ser considerado como “muito alto”, enquanto a classificação da capital baiana é “alto”. Para finalizar a diversidade entre os municípios está o Produto Interno Bruto *per capita*. O PIB soteropolitano é 459% menor do que o vitoricense.

Na pesquisa foi possível observar que nas três cidades existem serviços e equipamentos especificamente criados para o enfrentamento da violência contra mulheres, crianças e adolescentes. Ou seja, a denominada rede de assistência/proteção, que neste caso são os espaços físicos, instituições e serviços criados para atender essas populações. Porém, mesmo existindo os serviços, muitas vezes a infraestrutura para

o seu funcionamento não está garantida, o que compromete a qualidade das ações desenvolvidas e pode sobrecarregar os profissionais que atuam nessas instituições. Ou, ainda, o modo como os serviços estão organizados comprometem a resolutividade dos problemas enfrentados.

Outra fragilidade encontrada ao longo da pesquisa nos três municípios pesquisados, em diferentes graus de intensidade, é a dificuldade de articulação entre os serviços, de pactuação de fluxos e ações que garantam a efetividade dos encaminhamentos e o funcionamento em rede. Muitas vezes as conexões existentes são pessoais – entre os profissionais que atuam nos serviços –, o que implica risco de perda dessas conexões, quando as pessoas saem de determinados serviços ou postos. Assim, embora frequentemente os encaminhamentos sejam realizados, tanto mulheres quanto crianças e adolescentes se perdem nesses caminhos, porque não há fluxos claros e respeitados por todos. A seguir apresentamos brevemente as redes de enfrentamento existentes nos municípios estudados e as fragilidades identificadas em cada um deles.

Campinas

A rede de enfrentamento à violência contra as mulheres conta com os seguintes equipamentos: uma Delegacia de Defesa da Mulher (DDM), a Guarda Civil Municipal, a polícia militar, o Instituto Médico Legal, o “Programa Iluminar” (que articula em rede os serviços destinados ao cuidado das vítimas de violência sexual), unidades básicas de saúde, o Centro de Atenção Integral a Saúde da Mulher – CAISM (que realiza os procedimentos previstos na norma técnica do Ministério da Saúde para os casos de violência sexual e abortos legais), uma casa abrigo (Sara M), um Centro de Referência e Apoio à Mulher (CEAMO), a Coordenadoria Municipal de Políticas para as Mulheres e o Conselho Municipal dos Direitos das Mulheres.

Do ponto de vista da infraestrutura e das condições de trabalho, a principal fragilidade dessa rede é o fato da DDM funcionar somente das 9 às 18 horas, de segunda a sexta-feira. Assim, os casos de violência que ocorrem fora do horário de atendimento devem ser registrados nas delegacias de flagrantes, abertas 24 horas. Além disso, a DDM tem de atender também os casos de crianças e adolescentes em situação de violência, o que sobrecarrega a equipe profissional. O fato de não existir na polícia civil a possibilidade dos profissionais escolherem se querem atuar em uma delegacia especializada em mulher e de não haver treinamentos específicos para os profissionais que atuam nesse campo também foi apontado como entrave para o desenvolvimento de um trabalho de qualidade.

A ausência de serviços especializados no poder judiciário também pode ser apontada como uma das fragilidades dessa rede: os casos são distribuídos para todos os juízes e, como há muitos processos em tramitação, aqueles que envolvem violência contra a mulher podem demorar muito tempo até serem julgados. Além disso, foi possível observar que o poder judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública locais não participam ativamente das ações da rede de enfrentamento à violência contra a mulher, diferentemente do que ocorre nos municípios que possuem varas especializadas.

Em relação às crianças e aos adolescentes, a rede de enfrentamento à violência de Campinas conta com quatro Conselhos Tutelares, uma Delegacia de Defesa da Mulher; Guarda Civil Municipal; Instituto Médico Legal; Centro de Referência Especializado da Assistência Social – CREAS (através de convênios com diversas organizações não governamentais); “Programa Iluminar”; unidades básicas de saúde, Hospital Infantil do Hospital das Clínicas/Unicamp (que realiza os procedimentos previstos na norma técnica do Ministério da Saúde para os casos de abuso sexual em pré-púberes); rede de 21 abrigos; Programa Família Acolhedora; Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA); Defensoria da Infância e Juventude; o Ministério Público da Infância e Juventude; e a Vara da Infância e Juventude.

Apesar da quantidade de equipamentos, essa rede possui várias fragilidades. Uma das principais é o fato de não haver uma delegacia especializada no atendimento de crianças e adolescentes, fazendo com que essa população, já vulnerável, não disponha de espaços específicos para o seu atendimento. Na sala de espera da DDM, muitas vezes, as crianças e os adolescentes ouvem histórias de violência e presenciam a apuração de flagrantes, entre outras ocorrências. No estado de São Paulo é comum que as DDM atendam crianças e adolescentes vítimas de violência – porque são poucas as cidades paulistas que dispõem de delegacias especializadas na proteção dessa população. Esse fato provavelmente está associado ao Decreto 42.082, de 12 de agosto de 1997, que permite que crianças e adolescentes sejam atendidos na DDM. Ou seja, essa fragilidade parece estar associada ao modo como a Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo organizou o atendimento à população infanto-juvenil, não estando, portanto, restrita ao município de Campinas. Vale ressaltar que, de acordo com os entrevistados, há uma sobrecarga de trabalho para a equipe da delegacia justamente pelo fato de atender todos os casos de mulheres, crianças e adolescentes.

Outra fragilidade identificada no momento da pesquisa refere-se ao CREAS, que não realizava ações diretas de proteção, “terceirizando” o atendimento para instituições não governamentais conveniadas. O papel do CREAS, no caso de Campinas, circunscreve-se à pactuação de metas e acompanhamento de sua execução. Esse processo assegura que as ONGs tenham financiamento público, porém não garante que haja uma proposta político-pedagógica comum que permita a execução de uma política pública municipal para crianças e adolescentes em situação de violência.

No poder judiciário foi possível observar duas fragilidades: a judicialização da problemática questão das vagas em creches e a ausência de uma vara criminal para os crimes contra crianças e adolescentes. O déficit de vagas em creche em Campinas é alto e, como a população não tem encontrado soluções para o problema, ele foi “judicializado”. Apesar de o Ministério Público ter feito uma denúncia judicial da questão e existir um Termo de Ajuste de Conduta (TAC) para o município – assinado em 2004 e no qual a prefeitura se comprometia a resolver a questão das vagas em creche até o ano de 2010 –, o problema ainda não foi solucionado. Assim, as famílias entram com um pedido via Defensoria Pública e, por meio de ordem judicial, têm conseguido as vagas na creche – em 2012 foram 1.400 pedidos atendidos por essa via; até maio de 2013 já eram 700 os pedidos. Para atender a toda essa população foram designados três defensores.

A segunda fragilidade observada durante a pesquisa diz respeito à existência de apenas uma Vara da Infância e Juventude, embora estivesse sendo criada outra para cuidar exclusivamente das medidas socioeducativas. Não há uma vara especializada em crimes contra crianças e adolescentes, o que faz com que as punições aos agressores sejam julgadas como crimes comuns, nas seis varas criminais existentes no município. Isso frequentemente torna os processos muito lentos e as condenações excessivamente demoradas, o que facilita a disseminação da noção de impunidade para esse tipo de agressão.

O Instituto Médico Legal de Campinas recebe muitos elogios dos demais entrevistados. Isso porque investe na tarefa de fazer os laudos da maneira mais completa possível, fotografando as lesões e buscando os exames complementares necessários. Os outros equipamentos se referiram ao IML como sendo muito eficiente nesse aspecto. Mesmo assim ainda há fragilidades no órgão, tais como a existência de apenas uma sala de espera coletiva, compartilhada por todos os que estão esperando atendimento. Com isso, frequentemente crianças, adolescentes e mulheres em situação de violência, que já estão assustados, têm de ouvir histórias violentas e presenciar cenas desagradáveis.

Em Campinas as duas redes apresentam os seguintes “pontos de intersecção” (equipamentos e serviços que atendem tanto mulheres quanto crianças e adolescentes em situação de violência): a DDM, o “Programa Iluminar”, a Guarda Civil Municipal, o Instituto Médico Legal e as unidades básicas de saúde. No caso do “Iluminar”, da GCM e das UBS essas ações são planejadas, contando com medidas específicas de preparação dos profissionais para realização do atendimento aos dois grupos populacionais.

Pode-se dizer que o “Programa Iluminar” tem promovido uma articulação dos serviços para o atendimento das pessoas em situação de violência sexual, ações que muitas vezes incluem as vítimas de violência de modo geral, o que, de certo modo, disseminou a noção da importância dos fluxos. Mas foi possível observar também que nos casos que não são de violência sexual não há uma articulação muito forte entre os serviços e os fluxos não estão claros para todos os que atendem mulheres em situação de violência. Voltaremos ao “Iluminar” na discussão sobre o protagonismo do município.

Vitória

A rede de enfrentamento à violência contra a mulher em Vitória conta com os seguintes equipamentos/serviços: uma Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher – DEAM (que funciona de segunda a sexta-feira, das 8 às 16 horas) e um Plantão Especializado da Mulher – PEM (que atende das 16 às 8 horas, de segunda a sexta-feira, e o dia todo aos sábados, domingos e feriados); uma Delegacia de Homicídios e Proteção à Mulher (DHPM); Guarda Civil Municipal; polícia militar; Departamento Médico Legal (DML); Serviço de Atenção às Pessoas em Situação de Violência de Vitória (SASVV); Coordenação de Atendimento às Vítimas de Violência Doméstica de Gênero, Racial e por Orientação Sexual (CAVVID); Gerência de Políticas de Promoção de Gênero para as Mulheres (estadual); Secretaria Municipal de Cidadania e Direitos Humanos; Núcleo de Prevenção da Violência e Promoção da Saúde de Vitória (NUPREVI); Casa Abrigo Maria Cândida Teixeira (vinculada à Secretaria de Estado de Segurança Pública); Conselho

Estadual de Defesa dos Direitos da Mulher (CEDIMES); Defensoria dos Homens que Cometem Violência Contra as Mulheres; Núcleo Especializado de Promoção e Defesa dos Direitos da Mulher da Defensoria Pública (NUDEM); 11ª Vara Criminal Especializada em Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; Núcleo de Enfrentamento à Violência Doméstica contra a Mulher (NEVID); e Coordenadoria Estadual da Mulher do Tribunal de Justiça¹².

Em Vitória a prefeitura criou o Centro Integrado de Cidadania (CIC), também chamado de Casa dos Conselhos, reunindo no mesmo espaço muitos serviços, de diferentes esferas governamentais, que atuam na defesa dos direitos das mulheres, como a vara e a defensoria especializadas, o Ministério Público e o CAVVID. Essa parece ser uma estratégia muito interessante que permite não somente ampliar o diálogo entre os profissionais que atuam nos diferentes órgãos como também evita o vaivém das mulheres entre serviços. Porém há uma fragilidade nesse contexto: a defensoria que atua na defesa dos homens também foi instalada no CIC. Isso pode ser constrangedor para as mulheres que estão sujeitas a possíveis encontros com os ex-companheiros, bem como para os profissionais que atuam na defesa dos direitos das mulheres.

Vale destacar que em Vitória há vara, promotoria e defensoria especializadas e, como é a capital do Estado, é a sede de núcleos estaduais do judiciário, como o Núcleo de Enfrentamento à Violência Doméstica contra a Mulher (NEVID) e a Coordenadoria Estadual da Mulher do Tribunal da Justiça. Esses órgãos, apesar de desenvolverem diversas ações de âmbito estadual, também realizam ações na capital capixaba, entre as quais seminários de capacitação do NEVID e o projeto “botão do pânico”, implantado no município pela Coordenadoria da Mulher do TJ, cujos detalhes serão apresentados na discussão sobre as parcerias dos municípios.

A criação de uma delegacia especializada em homicídios contra as mulheres (DHPM) pode ser entendida como uma iniciativa para ampliar as investigações desse tipo de crime. Mas ainda é possível identificar uma grande dificuldade no sentido de organizar e sistematizar os dados das investigações para obtenção de informações precisas sobre as causas das mortes das mulheres. Seria muito importante dispor de estatísticas que demonstrassem, por exemplo, se elas tinham acionado o sistema de segurança pública anteriormente e a porcentagem real de casos de violência doméstica e a de envolvimento com tráfico. Isso porque, durante a pesquisa, foi possível perceber que circula entre os investigadores da polícia repertórios linguísticos que associam a motivação da maioria dos crimes com o tráfico de drogas. Trata-se de uma noção que circula no senso comum e com pouco embasamento em diagnóstico e pesquisas. Pelo contrário, em 2010 o Fórum Brasileiro de Segurança Pública realizou pesquisa sobre a motivação dos homicídios em Cuiabá e Várzea Grande, constatando que os policiais locais acreditavam que 90% dos crimes eram relacionados ao tráfico. Mas o estudo dos inquiridos demonstrou que em apenas 42% dos casos existia alguma menção a drogas (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2012).

Apesar de Vitória contar com uma casa abrigo, nem sempre as mulheres necessitam de um abrigo com todo o aparato de segurança que ao mesmo tempo

¹² Por ser a sede do governo do estado do Espírito Santo, na rede de enfrentamento à violência de Vitória estão disponíveis serviços estaduais, incluídos nesta pesquisa porque também desenvolvem ações no município.

as proteja e isole do convívio social. Em situação de violência que não envolva risco de vida, elas necessitam somente de uma casa de passagem ou de um fluxo pactuado entre os serviços para o abrigo provisório. Quando a mulher não tem mesmo nenhum outro lugar para dormir, as profissionais informaram que pedem favores para as equipes dos albergues destinados à população em situação de rua. Deixar as mulheres à mercê de relações pessoais com as equipes dos albergues é ampliar as suas vulnerabilidades. Se não há casas de passagem é preciso efetivar e oficializar um acordo com os albergues existentes no município para que as mulheres em situação de violência tenham direito de usar esses serviços e não dependam de “favores” prestados pela equipe.

Na DEAM foi possível observar que a organização do atendimento pode causar constrangimentos, porque frequentemente os homens ficam algemados na recepção da delegacia. Essa é uma situação constrangedora para ambos. Para as mulheres que chegam ao local para dar queixa pode ser assustadora a presença de um homem algemado. Além disso, pelo tamanho da sala, é evidente que eles ouvem o primeiro atendimento que a mulher recebe; e as que estão acompanhadas por crianças têm de explicar a elas o fato de um homem estar algemado a uma barra de ferro na recepção da delegacia. Também para os homens é uma exposição problemática passar o dia todo algemado em um local público, esperando para ser transferido.

A rede de enfrentamento à violência contra as crianças e os adolescentes conta com os seguintes equipamentos/serviços: dois Conselhos Tutelares; Delegacia de Proteção à Criança e ao Adolescente (DPCA); Defensoria da Infância e Adolescência; Vara da Infância e Juventude; Ministério Público da Infância e Juventude; abrigos; Programa Família Acolhedora; Programa Família Extensa; rede de sete abrigos; três Centros de Referência Especializados em Assistência Social (CREAS); Conselho Municipal dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Vitória; Secretaria de Assuntos Estratégicos do Estado do Espírito Santo (SAE); Secretaria Municipal de Cidadania e Direitos Humanos.

O programa “Escola em tempo integral”, desenvolvido pelo município de Vitória, também tem possibilitado novas aprendizagens para alunos da educação infantil e do ensino fundamental. Mas apenas um 1/6 dos alunos da rede municipal está inserido nele. Ou seja, a participação das crianças e dos adolescentes somente é possível para os estudantes selecionados pelas escolas. É desenvolvido em parceria com instituições públicas e privadas da cidade e no contraturno do horário escolar; os estudantes vão de transporte escolar até as instituições parceiras, onde as atividades são desenvolvidas, três dias na semana – nos outros dois eles permanecem na própria escola.

O programa tem dividido opiniões. Algumas ressaltam a importância de ampliar as ações educativas para além dos muros da escola, oferecendo outras possibilidades de aprendizagem. Outras criticam a pouca articulação entre os projetos desenvolvidos e o currículo escolar, afirmando que a educação em tempo integral deve ser orientada por um projeto político-pedagógico integrado à perspectiva curricular. Além disso, o fato das crianças se deslocarem para vários locais é visto com reserva por muitos, que afirmam que elas passam mais tempo no trânsito do que realizando atividades.

Os Conselhos Tutelares têm boa estrutura, embora não disponham de sistema informatizado – mesmo problema verificado em Salvador. Por ser apenas duas unidades, os conselheiros conseguem discutir os casos, buscando o melhor encaminhamento. Alguns disseram que Vitória precisa de mais Conselhos Tutelares, mas, de acordo com uma entrevistada do CMDCA, uma vez que “[...] não sistematizam informações, fica difícil brigar por um novo CT”.

Os conselheiros relataram que não há problemas de vagas nos sete abrigos existentes no município (cinco da Fundação Fé e Alegria e dois da Cáritas, ambos ligados à igreja católica), assegurando que têm qualidade satisfatória. O programa “Família Acolhedora” evita o acolhimento institucional de crianças e adolescentes da cidade. De acordo com uma das entrevistadas, a sua existência equivale, em número de casos, a mais dois abrigos. Uma inovação municipal é o pagamento de auxílio financeiro para tios, avós e outros parentes, também conhecidos como família extensa, que acolhem crianças e adolescentes. Nas informações coletadas, Vitória foi a primeira cidade capixaba a realizar esse pagamento.

Em relação à rede de atendimento de crianças e adolescente é possível destacar dois problemas. O primeiro deles é a inexistência do “depoimento sem danos”, fundamental nos casos de violência; o segundo diz respeito à pessoalidade das redes, com baixa institucionalização. Foi muito comum ouvir frases como “as redes são pessoas” e “a rede de proteção funciona na base individual”. Isso fica evidente no caso da DPCA, por exemplo. Vários atores elogiaram a atuação da delegacia, mas geralmente, nas falas, o elogio era direcionado ao delegado: “O delegado é um grande parceiro nosso”. De um lado essa relação de confiança no agente público é positiva, mas, de outro, gera incerteza de que no caso de uma remoção desse profissional a DPCA – enquanto instituição fundamental na rede – continue sendo “parceira”.

Há ainda um terceiro problema de ordem mais institucional. A capital capixabana conta com uma vara criminal especializada em crimes contra criança e adolescente. Segundo nossos entrevistados, trata-se de um grande problema, pois o processo segue para a vara criminal comum e perde a prioridade, gerando uma demora excessiva no julgamento que amplia a sensação de impunidade.

Uma fragilidade presente nas duas redes de atendimento (mulheres e crianças/adolescentes) está relacionada à organização e ao reconhecimento de todos os atores das ações relativas à norma técnica do Ministério da Saúde para os casos de violência sexual, ou seja, à necessidade de recorrer aos serviços de saúde para ter acesso à medicação contra as doenças sexualmente transmissíveis/aids e à contracepção de emergências (em mulheres em idade fértil). O recém-criado Serviço de Atendimento à Víctima de Violência (SASV), que funciona no pronto atendimento de São Pedro e é mantido pela Secretaria Municipal de Saúde, ainda está em fase de implantação, embora conte com uma boa estrutura. De acordo com um dos entrevistados SASV, “[...] ainda é um embrião”.

Salvador

A rede de enfrentamento à violência contra a mulher em Salvador conta com os seguintes equipamentos/serviços: duas Delegacias Especiais de Atendimento à Mulher (DEAM - Engenho de Brotas e DEAM - Periperi)¹³; Guarda Civil Municipal; a polícia militar; Centro Maria Felipa da PM; Instituto Médico Legal Nina Rodrigues; Centro de Referência Loreta Valadares; projeto “Viver”; Instituto de Perinatologia da Bahia (responsável por realizar os procedimentos previstos na norma técnica do Ministério da Saúde para os casos de violência sexual e os abortos permitidos por lei); Secretaria de Políticas para as Mulheres do Estado da Bahia (SPM); Superintendência de Políticas para as Mulheres (SPM); casa abrigo; Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Mulher; 1ª Vara Especializada de Atendimento à Mulher Vítima de Violência Familiar e Doméstica de Salvador; Promotoria Especializada no Combate à Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher; Núcleo Especializado de Promoção e Defesa dos Direitos da Mulher da Defensoria Pública (NUDEM); Grupo Especializado de Defesa da Mulher do Ministério Público (GEDEM)¹⁴.

A existência da vara, da promotoria e da defensoria especializadas no atendimento a mulheres em situação de violência tem ampliado as possibilidades de ações judiciais no município de Salvador. De acordo com o relatório da Comissão Mista Parlamentar de Inquérito¹⁵: “Em 2006, o MP da Capital oferecia em média 147 denúncias, hoje com o GEDEM o número subiu para quase 2 mil denúncias, demonstrando melhoria na qualidade do atendimento com a especialização”. No entanto, a equipe da vara especializada apontou que ao longo do tempo esse aumento significativo da demanda não foi acompanhado de ampliação da equipe, e com o déficit de oficiais de justiça o trabalho tem sido muito difícil.

O Núcleo Especializado na Defesa da Mulher da Defensoria Pública (NUDEM) desenvolve muitas ações que buscam empoderar as mulheres atendidas, como, por exemplo, o encaminhamento para o Serviço de Intermediação de Mão de Obra da Bahia e as parcerias com as outras defensorias para facilitar a expedição de medidas protetivas, inclusive para as questões de moradia, entre outros benefícios.

Apesar de haver na Defensoria Pública restrição ao atendimento da população em função da renda, de acordo com a defensora de Salvador, no caso das mulheres em situação de violência essa regra não se aplica. Assim, todas as que procuram o serviço são atendidas. Isso porque muitas mulheres que têm patrimônio familiar, quando decidem denunciar a violência, são impedidas pelos maridos de acessar as contas bancárias do casal, entre outras restrições. A defensora já atendeu casos em que, após a partilha dos bens, a mulher pagou ao Estado as custas do processo.

13 As DEAM funcionam de segunda a sexta-feira, das 8 às 19 horas. Na DEAM - Engenho de Brotas, durante a semana, a partir das 19 horas e até 8 horas da manhã seguinte e nos finais de semana e feriados, funciona o Plantão da Região Metropolitana de Salvador. A DEAM - Periperi também funciona de segunda a sexta, das 8 às 19 horas. Como ela está situada no mesmo complexo da 5ª DP, os casos que chegam a partir das 19 até 8 horas da manhã seguinte e nos feriados e finais de semana são atendidos pelo plantão dessa delegacia.

14 Assim como Vitória, Salvador é a sede do governo do estado do Espírito Santo e, por isso, conta na rede de enfrentamento à violência com os serviços estaduais, que foram incluídos na pesquisa porque também desenvolvem ações no município.

15 A CMPI do Senado foi criada com a finalidade de investigar a situação da violência contra a mulher no Brasil e apurar denúncias de omissão por parte do poder público com relação à aplicação de instrumentos instituídos em lei para proteger as mulheres em situação de violência. Relatório final disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=130748&tp=1>>.

Outro componente da rede é o Serviço de Atenção a Pessoas em Situação de Violência Sexual, mais conhecido como “Projeto Viver”. Trata-se de uma iniciativa da Secretaria Estadual de Segurança Pública, situada no prédio do Instituto Médico Legal, que visa fornecer atendimento médico às vítimas de violência. Sua localização é bastante estratégica, uma vez que as vítimas são encaminhadas ao IML pela DEAM ou DERCA (no caso de crianças), podendo receber atendimento médico no mesmo local, que incluiu uso de antirretroviral e contraceptivo de emergência, quando necessário. No “Viver” também há atendimento jurídico e psicossocial em três modalidades: individual, de grupo e educativa. Segundo os entrevistados, o único aspecto negativo do projeto é o fato dele contar com médicos apenas duas vezes por semana, o que foi constatado durante a pesquisa de campo. Sendo assim, nos demais dias as vítimas são encaminhadas para o Hospital Couto Maia.

Além do “Viver”, existe na cidade outro serviço especializado no atendimento de pessoas que sofreram violência sexual: o Instituto de Perinatologia da Bahia (IPERBA), órgão da Secretaria Estadual de Saúde. A instituição atende todo o Estado e, de acordo com um dos entrevistados, há pouca procura por aborto legal: “[...] nos últimos dez anos o serviço realizou uma média anual de 40 atendimentos de aborto legal e 20 de ‘pós-violência imediata’”. Essa baixa procura está associada ao fato de que de todos os serviços das duas redes de enfrentamento à violência de Salvador, em 2012, somente o Projeto “Viver” encaminhou casos para o Iperba. Além disso, os municípios do interior baiano têm dificuldades para acessar o serviço. Diversos atores da rede se referiram ao fato de que a questão da violência sexual ainda é cercada de preconceitos e tabus, inclusive por parte dos profissionais que atuam na rede, sendo necessário, por isso, realizar um amplo debate sobre essas questões na capital baiana.

Ao longo da pesquisa foi possível verificar várias fragilidades na rede de assistência. No mesmo prédio da DEAM de Brotas está instalada uma carceragem, sob responsabilidade da delegada titular – o que expõe a vítima ao risco de encontrar com o agressor, ainda que existam entradas separadas para os serviços de atendimento às mulheres e de encarceramento dos agressores. As mulheres que estavam na delegacia queixaram-se da lentidão dos processos, acrescentando que têm “a sensação de que fizeram a queixa e nada aconteceu.”

O IML de Salvador também foi apontado como um dos serviços responsáveis pela morosidade das ações legais. Os laudos dos casos de violência contra a mulher, em geral, não contêm fotografias e o órgão demora muito para enviá-los para às DEAM. De acordo com alguns entrevistados, às vezes os laudos não são encaminhados, sendo necessário cobrar o documento da instituição.

Já a rede de enfrentamento à violência contra crianças e adolescentes tem os seguintes equipamentos/serviços: doze Conselhos Tutelares; uma Delegacia Especializada de Repressão a Crimes contra a Criança e o Adolescente (DERCA); Subcoordenação da Infância e Juventude da Defensoria Pública; Vara da Infância e Juventude; Ministério Público da Infância e Juventude; duas Varas dos Feitos Relativos aos Crimes Praticados Contra Criança e Adolescente; Ministério Público Criminal, que atua junto à 1ª e à 2ª Varas; rede de abrigos da sociedade civil em convênios com a prefeitura; Fundação Cidade Mãe; dezenove Centros de Referência de Assistência Social (CRAS); cinco Centros de

Referência Especializados em Assistência Social (CREAS); Conselho Municipal dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Salvador (CMDCA); Centro de Apoio Operacional da Criança e do Adolescente do Ministério Público do Estado da Bahia (CAOCA); Instituto de Perinatologia da Bahia (responsável por realizar os procedimentos previstos na norma técnica do Ministério da Saúde para os casos de violência sexual e os abortos permitidos por lei); e o Projeto “Viver”.

Salvador tem uma inovação no sistema judiciário relativo a crianças e adolescentes, pois conta com duas varas criminais para julgar os crimes cometidos contra as duas populações. A essas varas compete processar e julgar os crimes e as contravenções penais cujas vítimas sejam crianças e adolescentes, excluídos os casos de homicídio, que são competência do Tribunal do Júri. A sua existência permite uma maior agilidade nos processos criminais que envolvem violência contra essas populações. A partir do funcionamento das duas varas especializadas o tempo médio de duração dos processos foi drasticamente reduzido. E isso representa um avanço, uma vez que demonstra à sociedade que os crimes cometidos contra crianças e adolescentes são julgados e os culpados são condenados, permitindo que o fluxo processual se complete em prazo mais curto de tempo. Dos três municípios estudados, somente Salvador tem essa estrutura jurídica – mas no Brasil algumas outras cidades já implementaram varas especializadas com sucesso¹⁶.

Ainda assim, a rede de proteção a crianças e adolescentes de Salvador é muito frágil. Um dos principais problemas é a estrutura dos Conselhos Tutelares. Durante a pesquisa foram visitadas algumas unidades e entrevistados vários conselheiros. Em uma delas, as salas de atendimento não possuíam ar condicionado e, em virtude das altas temperaturas – comuns na maior parte do ano na região Nordeste –, os atendimentos precisavam ser realizados de porta aberta, o que expõe as crianças, os adolescentes e as suas famílias. Quando o caso exigia, os conselheiros fechavam a porta, mas o calor era tão grande que incomodava demasiadamente o profissional e também a vítima. Não bastasse isso, havia pouquíssimos computadores, e quando eles estavam presentes, não dispunha de impressora nem de conexão com a internet.

A ausência desses equipamentos e dispositivos inviabilizava as capacitações e a utilização do Sistema de Informação para Infância e Adolescência (SIPIA). Com isso, os casos são registrados apenas “em papel”, prejudicando o acompanhamento sistematizado do histórico das crianças e dos adolescentes. Implica dizer que o registro realizado por um conselheiro pode demorar a ser acessado por outro, no momento em que a violência se repete com a mesma vítima em nova área de abrangência do Conselho Tutelar – por exemplo, quando ela muda de residência.

Também há a necessidade de ampliação do número de CT, que no período da pesquisa eram 12, com expectativa de criação de mais 6. Além disso, para um dos entrevistados é preciso, ainda, pensar na sua localização: “[...] os conselhos estão nas ‘transversais das transversais’, e essa invisibilidade é preocupante”. Realmente, os pesquisadores tiveram dificuldades para encontrar a sede de um Conselho Tutelar, já que não havia placa de identificação do equipamento. A fala de outro entrevistado resume bem a situação: “A estrutura dos CT é uma piada de mau gosto”.

¹⁶ Nesse sentido, valeria a pena desenvolver alguns estudos para analisar o impacto dessas varas no sistema judiciário e na rede de enfrentamento à violência contra crianças e adolescentes.

Outro problema diz respeito aos abrigos. Não há vagas suficientes para atender toda a demanda; e o programa Família Acolhedora não atua no município. Também não há uma central de regulação de vagas (“um sonho”, segundo uma entrevistada), o que exige que os conselheiros liguem para todos os abrigos para descobrir qual possui vagas e, assim, efetuar o encaminhamento.

Há ainda problemas relativos à DERCA, que, segundo os entrevistados, além do déficit de pessoal, precisaria dispor de mais uma unidade para poder atender corretamente às centenas de casos mensais que chegam à unidade.

6. SÍNTESE DOS RESULTADOS

Ao longo da pesquisa foi possível observar que as redes de enfrentamento à violência nos três municípios contam com uma diversidade de equipamentos cuja gestão é de responsabilidade das esferas estaduais e municipais, sendo muitas vezes o governo federal o indutor das ações e políticas, por meio do estabelecimento de diretrizes e/ou transferência de recursos. O objetivo desta seção é explicitar melhor o papel de cada um dos entes federados nas rede de proteção.

6.1 A UNIÃO E AS REDES DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA

Na última década, o governo federal tem investido na elaboração de políticas, planos e pactos de enfrentamento à violência contra mulheres, crianças e adolescentes, bem como na transferência de recursos para que essas se efetivem regional e localmente. De certo modo, essa atuação tem possibilitado uma ampliação das ações de prevenção à violência e estímulo à segurança pública.

Conforme dados de relatório de pesquisa conduzida pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública¹⁷, os municípios têm aumentado sua participação na segurança pública desde o início dos anos 2000, ao que tudo indica por meio de transferências voluntárias da União, já que a maioria não possui recursos orçamentários para assumir sozinha novas atribuições. Em relação aos Estados, levantamento produzido por Costa et al. (2001) demonstrou que a maior parte depende de repasses federais para os investimentos no setor de segurança. Ou seja, os recursos da União são fundamentais para a indução das políticas locais nessa área. Assim, partindo da perspectiva de que as ações de prevenção à violência estão na intersecção entre as áreas de insegurança pública, promoção de direitos, saúde e assistência social, estamos diante de uma política que exige forte articulação federativa.

Nesta pesquisa foi possível identificar que a instância federal teve um papel importante na indução e no fortalecimento das redes de enfrentamento à violência contra os três estratos populacionais ora estudados, por meio do Programa Nacional de Segurança com Cidadania (PRONASCI). Com recursos desse programa, no quadriênio

¹⁷ Finanças públicas e o papel dos municípios na segurança pública”. Fórum Brasileiro de Segurança Pública, ago. 2012.

2008/2011, foram criadas em Salvador estruturas essenciais: uma Vara de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, o Núcleo Especializado na Defesa da Mulher Vítima de Violência Doméstica e Familiar e o Grupo de Atuação Especial em Defesa da Mulher (GEDEM). Já em Vitória, os recursos do PRONASCI viabilizaram a criação do Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, do Núcleo Especializado da Defensoria Pública e do Núcleo de Combate à Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher do Ministério Público, assim como a criação e consolidação da Central Integrada de Operações e Monitoramento (CIOM). Os equipamentos adquiridos para o CIOM – mais de 40 câmeras de vídeo para o monitoramento das ruas, por exemplo – são fundamentais para o monitoramento da segurança pública e do trânsito, sendo essencial para a consolidação da iniciativa do “botão do pânico”, uma vez que os técnicos podem acompanhar pelas câmeras a movimentação do criminoso e dos agentes públicos de segurança.

A rede de atendimento a crianças, adolescentes e mulheres vítimas de violência poderia ser fortalecida com ações induzidas pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), entre as quais a criação de delegacias especializadas e protocolos de atendimento. Na cidade de Campinas, por exemplo, não existe delegacia especializada no atendimento à criança e ao adolescente vítima de violência. Como resultado, a delegacia especializada no atendimento às mulheres, já sobrecarregada e com demanda crescente, é a responsável por atender esse público, que merece tratamento especial, considerando suas especificidades. Os dados de estupros coletados do SINESPJC, por exemplo, mostram que a maior parte dos casos de abuso sexual ocorre em vítimas menores de idade, que devem ter tratamento diferenciado. Os dados divulgados pelo Anuário Brasileiro de Segurança Pública demonstraram que os estupros no Brasil ultrapassaram a triste marca de 50 mil casos apenas em 2012, revelando a necessidade de políticas específicas para as vítimas desse tipo de crime.

Relatório da Ouvidoria do Disque 180 do ano de 2010 demonstrou que mais da metade das reclamações registradas referiam-se ao trabalho policial. Das 5.302 queixas registradas, 2.308 eram relacionadas ao atendimento nas delegacias comuns e outras 2.200, a delegacias especializadas. Em 68% dos casos as queixas relacionaram-se ao atendimento oferecido pela polícia, dentre as quais: falta de providências sobre o boletim de ocorrência, recusa do registro da queixa, omissão do agente público, atendimento inadequado e/ou despreparo do profissional. A adoção de protocolos mínimos de atendimento de mulheres, crianças e adolescentes permitiria um diagnóstico mais apurado sobre o contexto em que ocorrem esses crimes, perfil da vítima e do agressor, dentre outras informações que possibilitariam a focalização da política pública e das ações de prevenção.

Considerando a fragilidade em que se encontram essas vítimas após a agressão, e que a delegacia constitui a porta de entrada delas na rede de proteção, se faz necessário fortalecer o atendimento especializado de modo a garantir que ele não seja um fator que reforce ainda mais a subnotificação desses crimes.

6.2 OS ESTADOS E AS REDES DE ENFRENTAMENTO A VIOLÊNCIA

No Brasil, os Estados são responsáveis pelas ações de segurança pública, o que faz com que tenham um papel fundamental nas redes de enfrentamento à violência. Nos três municípios pesquisados foram identificados órgãos da esfera estadual nas redes de proteção, em geral equipamentos/serviços similares criados para desenvolver ações de segurança e proteção à população. Contudo, apesar da similaridades em cada local, essas atividades são organizadas de modo específico. Ou seja, no território os equipamentos assumem características diversas. As DEAM são um bom exemplo dessa diversidade. Pasinato e Santos (2008), ao mapearem as delegacias especializadas no atendimento a mulheres no Brasil, apontam que:

No caso das delegacias da mulher, desde 1985 tem havido um debate sobre o seu modelo de funcionamento, envolvendo três aspectos principais. Primeiro, discute-se que tipos de serviços devem oferecer –se devem restringir-se apenas à prestação de serviços policiais ou se devem incluir, na própria delegacia, assistência psicológica, social e jurídica. Segundo, que papel devem desempenhar os serviços policiais – com posições que variam desde um papel educativo, apenas de investigação, de mediação, de aconselhamento e/ou de conciliação. Terceiro, que tipos de crime devem investigar – violência no âmbito doméstico ou qualquer violência contra a mulher, homicídio, espancamento, crimes sexuais etc. (p.13).

Além das diferenças organizacionais entre os modos de funcionamento das delegacias, a pesquisa apontou também que os processos muitas vezes são bastante lentos. Nas três DEAM fomos informados que o tempo médio para finalizar os inquéritos é seis meses. Além disso, foi possível observar que nenhuma das unidades funciona 24 horas. Isso pode ser um complicador para as mulheres que queiram prestar queixa fora do horário de funcionamento da DEAM, já que muitas não se sentem à vontade para buscar atendimento nos plantões oferecidos pelas polícias.

Durante a pesquisa presenciamos o atendimento a uma mulher que havia dormido nas escadarias da DEAM de Periperi, em Salvador, acompanhada de seu filho de 3 anos, porque estava com medo de seu ex-companheiro; ela não quis ir ao Plantão Metropolitano, optando por aguardar a delegada especializada para fazer a queixa e solicitar abrigo. Esse episódio é exemplo de que algumas mulheres sentem-se mais seguras no espaço da DEAM, sendo, por isso, importante que essas unidades permaneçam abertas durante toda a noite.

Em Vitória foi criado um plantão especializado para atender somente os casos de violência contra a mulher, mas ele não está localizado no mesmo espaço da DEAM e atende os quatro municípios da Grande Vitória. Assim, na capital capixaba as mulheres têm de ser informadas de que existem dois serviços especializados: a DEAM, que atende no horário comercial, e o Plantão Especializado da Mulher (PEM), nos horários e dias em que a delegacia está fechada. Essa configuração dificulta o acesso ao serviço, principalmente nas condições pós-agressão. Já as mulheres que residem nos outros municípios atendidos pelo PEM têm de se deslocar até Vitória para registrar a queixa. Para Bedone e Faundes (2007) “[...]deve-se ampliar o atendimento das Delegacias da Mulher, mantendo-se plantões de 24 horas, pois os casos de violência acontecem com maior frequência fora do horário comercial”(p. 467).

Um bom exemplo de política estadual é o Projeto “Viver”, em Salvador. Conforme mencionado, a sua localização, no prédio do Instituto Médico Legal, facilita o atendimento às vítimas e impede que as mesmas sejam “perdidas” no deslocamento entre os diferentes órgãos. Além de oferecer os cuidados médicos iniciais e essenciais, há atendimento jurídicos e psicossocial, que busca reduzir a vulnerabilidade das vítimas de violência sexual.

A pesquisa possibilitou identificar que a polícia militar não tem participação muito ativa nas redes de enfrentamento à violência contra crianças, adolescentes e mulheres nos três municípios estudados. A PM não foi citada pelos outros atores da rede como parceira nas ações de enfrentamento, e de modo geral não participa de treinamentos específicos (com exceção dos policiais militares do interior do Espírito Santo, que têm participado dos treinamentos oferecidos pelo NEVID). Os exemplos relacionados à polícia militar são ações pontuais, desenvolvidas por um número pequeno de policiais. Nesse sentido, destacam-se duas iniciativas: a do Centro Maria Felipa, em Salvador, que busca desenvolver ações de prevenção da violência contra a mulher no contexto da corporação; e o fato da casa abrigo de Vitória ser responsabilidade da Secretaria de Segurança Pública, sendo coordenada por policiais militares.

Ainda em relação à PM, é importante lembrar que, em muitos casos, são os soldados que atendem os chamados de flagrantes ou de solicitação para levar as pessoas em situação de violência para a delegacia especializada. Por isso, o treinamento da PM para lidar com os casos de violência nessas populações específicas e a articulação com as duas redes de enfrentamento à violência possibilitaria o seu fortalecimento e ampliação do potencial de acolhimento e de resolutividade.

Na rede de enfrentamento à violência contra crianças e adolescentes, durante a pesquisa, foi possível identificar que o Espírito Santo tem desenvolvido ações que visam o desenvolvimento integral, no contexto do “Estado Presente”. Esse programa é desenvolvido pela Secretaria de Ações Estratégicas e orientado pela noção da importância da articulação entre os diversos órgãos estaduais. A partir de um enfoque no território, o “Estado Presente” busca levar todo o tipo de equipamentos públicos às regiões mais vulneráveis do território capixaba com o objetivo de reduzir a violência letal, mas também de investir em projetos que possibilitem ampliar as possibilidades de formação integral de crianças, adolescentes e jovens, facilitando a inserção destes últimos no mercado formal de trabalho.

Quanto aos órgãos judiciais especializados, apenas Campinas não os possui, sendo os processos que envolvem esses estratos populacionais julgados pela justiça comum. Como já mencionado, as varas especializadas dão maior celeridade aos trâmites processuais e, geralmente, fomentam a participação das(os) juízas(es), promotores(as) e defensores(as) nas atividades de articulação da rede.

Em Salvador e Vitória a pesquisa também apontou existência de órgãos estaduais especializados do Ministério Público e do Tribunal de Justiça, como o GEDEM (Bahia), o NEVID (Espírito Santo), os NUDEM (nos dois Estados), a Coordenadoria da Mulher do TJ do Espírito Santo e o Centro de Apoio Operacional da Criança e do Adolescente do Ministério Público do Estado da Bahia (CAOC), que possibilitam o fortalecimento da

rede de enfrentamento à violência nos dois Estados. Isso porque esses órgãos, além de acompanhar e monitorar as ações desenvolvidas nesse campo, também promovem campanhas informativas e coordenam grupos de trabalho e capacitações que podem facilitar a articulação das redes locais.

6.3. OS MUNICÍPIOS E AS REDES DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA

Nos municípios pesquisados muitos dos equipamentos/serviços identificados nas redes de enfrentamento à violência são de responsabilidade municipal. Mas, como dito anteriormente, há também muitas diferenças nas redes devido às especificidades locais. Nas três cidades, as prefeituras possuem órgãos específicos para tratar as questões da mulher: Coordenadoria das Mulheres (Campinas), Superintendência de Políticas para Mulheres (Salvador) e Gerência de Gênero (Vitória). A tarefa desses órgãos é formular e monitorar as políticas dirigidas às mulheres no âmbito local. Já as crianças e adolescentes, normalmente, estão sob responsabilidade da Secretaria de Assistência Social.

Os resultados da pesquisa indicam que os municípios assumem diversas posições nas redes de enfrentamento à violência. Essas posições estão associadas a inúmeros fatores: os interesses dos governantes; a capacidade dos técnicos de convencerem os gestores sobre a importância das ações; a existência de recursos financeiros suficientes para formulação das políticas; e a visibilidade do tema em determinado momento, entre outros.

Categorizamos as atividades desenvolvidas em duas possibilidades de atuação. Na primeira o município assume o papel de *articulador das ações da rede*; na segunda ele é *parceiro das ações*. Ambas serão detalhadas a seguir.

6.3.1 O MUNICÍPIO COMO ARTICULADOR DA REDE

Durante a pesquisa ficou evidente que articular os diversos serviços/equipamentos que compõem as redes de enfrentamento à violência não é uma tarefa simples. Para que os serviços atuem efetivamente em rede – e não apenas como uma estrutura estanque de atenção, em que cada um atua a seu modo e sem conexões com os outros serviços – é necessário que haja disposição de todos para o diálogo e a pactuação dos fluxos. Além disso, parece ser necessário também dispor de articuladores da rede, ou seja, de pessoas ou serviços que assumam a responsabilidade de integrá-la, mantendo os canais de diálogo abertos e constantes. Isso porque o trabalho no campo da violência demanda muito esforço de todos os atores envolvidos, bem como a manutenção de conexões e articulações que garantam um fluxo de encaminhamento, que não ocorrem espontaneamente. E, quando ocorrem, podem não permanecer por muito tempo, tendendo a ser fluidas.

Assim, é importante que os fluxos sejam pactuados não coercitivamente, e, sim, de comum acordo e institucionalizados para que assumam o caráter oficial de política pública. Essa institucionalização remete ao conceito de Subiratset al. (2012), apontado anteriormente.

Nesse sentido, a pesquisa demonstrou que quando o município assume o papel de articulador da rede os resultados podem ser muito positivos, conforme observado no “Programa Iluminar: cuidando das vítimas de violência sexual”, de Campinas. Trata-se de uma iniciativa do governo municipal, iniciada em 2001, que articula os diversos serviços de atenção às vítimas de violência sexual existentes na cidade. O programa é definido como “[...]de cuidados às vítimas de violência sexual urbana e doméstica do município de Campinas, atua como uma rede intersetorial e interinstitucional de serviços nas áreas de saúde, educação, assistência social, jurídica e de cidadania”.¹⁸

Nesse caso, o desenho do programa foi desenvolvido no âmbito local, mas os recursos financeiros iniciais para sua operacionalização foram obtidos junto à União, por meio da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Ou seja, diferentemente de maioria das políticas municipais atuais, que são implementadas a partir de diretrizes formuladas pelo governo federal – e com grande aporte financeiro desse ente –, o “Iluminar” foi desenhado pelo município para resolver um problema local, já que, à época, havia aumentado o número de casos de gravidez em vítimas de violência sexual e, conseqüentemente, de abortos legais.

A noção que orienta o “Iluminar” é a de que é preciso integrar os serviços municipais, estaduais e federais, bem como as organizações da sociedade civil, para acolher e cuidar das vítimas de violência sexual. A partir dessa necessidade de integração, Campinas assumiu o protagonismo da ação e passou a realizar reuniões com os gestores de todos os serviços, estudar as possibilidades existentes e junto com eles definiu e pactuou os fluxos e encaminhamentos. Os profissionais dos serviços foram treinados para lidar com as vítimas de violência, especialmente a sexual, multiplicar as informações obtidas entre os seus colegas de trabalho e se responsabilizar pelo atendimento integral e pelo cumprimento dos fluxos pactuados. Um aspecto muito importante no “Iluminar” é a disseminação da informação para a população em geral de que há uma diminuição significativa dos casos de gravidez decorrente do estupro e de contaminação por HIV/aids, assim como de outras doenças sexualmente transmissíveis, entre as quais a hepatite, quando as vítimas de violência sexual são atendidas pelos profissionais de saúde nas primeiras 72 horas após o abuso e as ações previstas no protocolo de atendimento médico definido pelo Ministério da Saúde¹⁹ são realizadas. Para tanto, desde o início foi realizado um grande investimento na área de comunicação, que produziu um spot explicativo sobre o programa e a importância de procurar o serviço médico nos casos de abuso sexual, veiculado 15 vezes por dia na Rádio Educativa FM.

A partir dessa ideia de articulação, de acordo com a coordenadora do programa, Verônica Alencar, “[...] o ‘Iluminar Campinas’ é, hoje, uma política pública de cuidado às vítimas de violência sexual, faz parte do Núcleo de Prevenção às Violências e Promoção de Cultura de Paz e está dentro do Plano Nacional de Prevenção aos Acidentes e Violências do Ministério da Saúde.” Além disso, o programa busca atender às necessidades específicas das vítimas de violência, sejam homens, mulheres, crianças ou adolescentes, de ambos os sexos. Nos treinamentos realizados com as equipes são discutidas as especificidades e

18 Disponível em: <http://2009.campinas.sp.gov.br/saude/programas/iluminar/iluminar_textobase.htm>. Acessado em: 23 set. 2013.

19 Portaria nº 528, de 1 de abril de 2013, que “[...] define regras para habilitação e funcionamento dos Serviços de Atenção Integral às Pessoas em Situação de Violência Sexual no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS).” Disponível em: <http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2013/prt0528_01_04_2013.html>. Acessado em: 24 set. 2013.

dificuldades do atendimento. Também as diferenças de gênero socialmente construídas estão presentes no modo como as vítimas são tratadas e se sentem nessa situação. Os efeitos do “Iluminar” podem ser observados em indicadores qualitativos, mas também quantitativos. A Tabela 1 mostra os números de casos de abortos legais realizados pelo CAISM.

Tabela 1 - Notificações do procedimento aborto legal realizado pelo CAISM/Unicamp.

Município de residência	2009	2010	2011	Total
Campinas		2	6	8
Outros municípios	2	3	10	15
Total	2	5	16	23

Fonte: Boletim SISNOV, n. 6

Para a realização da análise quantitativa comparada optou-se por utilizar os dados que constam no SINAN/Ministério da Saúde. Inicialmente foram realizadas duas análises envolvendo todas as 27 capitais (dos 26 Estados e do Distrito Federal) e os municípios brasileiros que possuíam mais de um milhão de habitantes, de acordo com o Censo Demográfico de 2010 (Guarulhos e Campinas, em São Paulo). A Tabela 2 traz o número total de casos de violência sexual em 2012, nesse conjunto de cidades, para cada 100.00 habitantes²⁰.

Tabela 2 - Número de casos de violência sexual contra mulheres (por 100 mil habitantes) em 2012.

Município	Número de casos de violência sexual contra mulheres (por 100 mil habitantes)	Município	Número de casos de violência sexual contra mulheres (por 100mil habitantes)
Rio Branco	93,8	Macapá	15,74
Belém	48,09	Recife	14,94
Manaus	46,03	Aracaju	14,85
Boa Vista	37,45	Porto Velho	12,18
Curitiba	27,87	Guarulhos	10,71
Vitória	27,23	Belo Horizonte	10,14
Campo Grande	24,53	Rio de Janeiro	9,12
Porto Alegre	24,18	Teresina	7,03
João Pessoa	22,48	São Luís	6,62
Brasília	21,79	Maceió	6,43
Goiânia	18,38	Natal	5,73
Campinas	16,78	Salvador	2,74
Palmas	16,53	Fortaleza	2,33
Cuiabá	16,41	São Paulo	0,51
Florianópolis	16,08		

Fonte: SINAN – dados trabalhados pelos autores

Nessa tabela alguns dados chamam a atenção. O primeiro deles é que em São Paulo, maior cidade do país, em 2012, foram registrados pelos equipamentos de saúde apenas

²⁰ Para esta tabela foi considerada a população de acordo com o Censo Demográfico de 2010.

54 casos de violência sexual contra mulheres. Isso equivale a 31% dos casos registrados em Campinas (172 casos), cuja população é apenas 9,6% da capital paulista. O resultado pode significar que em São Paulo as mulheres sofrem – em termos absolutos e relativos – menos violência sexual do que em Campinas, o que não se sustenta em argumentos lógicos. A explicação mais provável é que em Campinas, como demonstrou a pesquisa qualitativa²¹, a rede de proteção está mais estruturada. Assim, quando ocorre um caso dessa natureza, a mulher é encaminhada aos serviços de saúde e, portanto, passa a fazer parte das estatísticas oficiais. É preciso ressaltar ainda que em Campinas há um banco de dados local, o Sistema de Notificação de Violência (SISNOV) – explicado adiante –, que permite que instituições que não são da área da saúde também notifiquem os casos atendidos, sendo os dados oriundos dessa base inseridos também no SINAM.

Considerando o total de 29 municípios listados anteriormente, é possível verificar que Vitória ocupa a 6ª pior situação, Campinas a 12ª e Salvador é a 3ª cidade com melhores resultados. Também vale a pena ressaltar que por trás desse bom resultado pode estar uma grande subnotificação dos casos existentes. A análise ao longo dos anos, apenas dos três municípios pesquisados, está na Tabela 3.

Tabela 3 - Número de casos de violência sexual contra mulheres (por 100 mil habitantes) por ano.

Município	2009	2010	2011	2012
Campinas	9,90	16,66	23,50	15,56
Salvador	0,46	0,45	1,04	2,50
Vitória	2,51	0,92	8,14	24,13
Brasil	3,42	5,21	7,02	8,99

Fonte: SINAN – dados trabalhados pelos autores

No contexto nacional os dados indicam um aumento no número de casos de violência sexual contra mulheres. Em termos absolutos, ele passou de 6.440 casos em 2009 para 17.543, em 2012. Uma leitura apressada desses dados poderia indicar uma situação muito ruim do país. No entanto, é possível que esse aumento seja decorrente da implantação do SINAN e da adaptação de grande parte dos municípios a ele, ao longo dos anos. Em outras palavras, parece provável que os quase 6,5 mil casos em 2009 fossem, na realidade, um número muito maior do que esse, mas em grande medida essas ocorrências não eram notificadas ou, quando eram, estavam em sistemas dispersos, o que dificultava a visibilização do problema. Nesse aspecto, vale novamente destacar o caso de Campinas, que, diferentemente da grande maioria dos municípios brasileiros, conseguiu reduzir proporcionalmente o número de casos, sendo o resultado de 2012 melhor do que o de 2011.

Essa não notificação nos primeiros anos de implementação do SINAN ocorre com as mulheres e também com as crianças e os adolescentes. Isso se deve à utilização gradual do sistema pelos serviços de saúde, e espera-se que os dados melhorem sua confiabilidade nos próximos anos. Então, no contexto da infância e adolescência, ao invés de realizar análise longitudinal dos dados, mas com pouca relevância e confiabilidade, de acordo com as propriedades propostas por Jannuzzi (2002), optou-se por analisar apenas os de 2012. No entanto, há uma separação entre as violências sofridas por

²¹ Ver “Programa Iluminar” na discussão qualitativa.

crianças e adolescentes dos sexos masculino e feminino. Na Tabela 4 apresentamos os três tipos de violência que parecem fazer parte do cotidiano de parte da infância e juventude brasileiras: física, psicomoral e sexual. Para fins de diferenciação etária foram criados dois grupos: um para crianças menores de 10 anos e outro para adolescentes entre 10 e 19 anos.

Tabela 4 - Número de casos de violência contra crianças e adolescentes do sexo feminino (por 100 mil meninas com menos de 20 anos), por tipo de violência e faixa etária.

Município	Menor de 10 anos			Entre 10 e 19 anos		
	Viol. física	Viol. psicomoral	Viol. sexual	Viol. física	Viol. psicomoral	Viol. sexual
Campinas	26,60	23,73	37,39	46,02	30,92	40,99
Salvador	6,56	1,09	5,19	54,40	6,29	7,65
Vitória	18,76	9,38	75,04	28,14	28,14	70,35
Brasil	12,24	8,98	15,73	47,64	23,59	27,22

Fonte: SINAN – Dados trabalhados pelos autores

Os dados mostram que, no Brasil, para crianças menores do que 10 anos a violência mais comumente registrada no SINAN é a sexual. Em 2012, 4.779 meninas nessa faixa etária sofreram esse tipo de violência, o que significa que a cada duas horas uma menina menor de 10 anos sofreu violência sexual no país. Já no grupo etário entre 10 e 19 anos de idade, a violência mais comum é a física. Tanto nas crianças como nos adolescentes chama a atenção como Vitória possui, proporcionalmente à sua população, uma incidência maior de violência sexual do que os outros dois municípios analisados.

Em relação aos meninos, conforme a Tabela 5, há menos casos de violência notificados em todos os tipos de violência, especialmente na sexual.

Tabela 5 - Número de casos de violência contra crianças e adolescentes do sexo masculino (por 100 mil meninos com menos de 20 anos), por tipo de violência e faixa etária.

Município	Menor de 10 anos			Entre 10 e 19 anos		
	Viol. física	Viol. psicomoral	Viol. sexual	Viol. física	Viol. psicomoral	Viol. sexual
Campinas	31,92	23,59	13,88	32,61	22,20	4,86
Salvador	11,06	1,35	2,43	142,72	1,62	1,89
Vitória	18,58	6,97	23,22	30,19	4,64	13,93
Brasil	12,63	5,65	5,97	36,26	6,74	2,39

Fonte: SINAN – Dados trabalhados pelos autores

Em 2012, enquanto a violência física foi registrada em 3.954 meninos menores de 10 anos, a sexual ocorreu 1.870 vezes. Mas é preciso ler esses dados com cautela, já que podem indicar que há uma subnotificação de violência sexual entre os meninos, embora os estudos apontem que proporcionalmente as meninas são as maiores vítimas desse tipo de agressão:

Apesar dos meninos serem também vítimas de violência sexual, a grande maioria dos casos envolveu crianças e adolescentes do sexo feminino. O fato foi igualmente observado por outros estudos nacionais restritos nos quais a mulher é a vítima preferencial desse tipo de agressão em 90 a 95% dos casos, evidenciando a questão de gênero, onde as diferenças relativas ao sexo são convertidas em desigualdades, possibilitando o processo de dominação e exploração (Ribeiro et al., 2006, p. 459).

Outro dado que chama a atenção na Tabela 5 é o impressionante número de crianças e adolescentes entre 10 e 19 anos que sofreram violência física em 2012. De acordo com o SINAN, foram 529 agressões, o que corresponde a 4,7% do total de casos desse tipo de violência – para o mesmo sexo e faixa etária – em todo o território nacional (sendo que a população total de Salvador corresponde a apenas 1,4% da população total brasileira).

Conforme mencionado, Campinas possui desde 2005 o Sistema Municipal de Notificação em Violências. Esse sistema estabeleceu uma rede *on-line*, intersetorial e interinstitucional de notificação de casos de violência. Por meio do SISNOV é possível notificar casos de violência sexual em qualquer idade e sexo, violência doméstica e exploração sexual comercial contra crianças e adolescentes. O sistema permite que as diversas instituições que atendem vítimas de violência possam notificar os casos atendidos.

A partir de 2008, o Ministério da Saúde estabeleceu nacionalmente o Sistema de Informação sobre Agravos de Notificação, fonte dos dados anteriormente apresentados, utilizando uma relação de violências mais ampla que a do SISNOV. Então, o SISNOV foi adaptado para gerar notificações para o SINAN, que é de acesso exclusivo aos profissionais de saúde, mas manteve a possibilidade de que as demais instituições, e não somente as da área da saúde, possam notificar os casos. A integração dos dois sistemas deu origem ao SISNOV/SINAN.

A existência desse sistema pode explicar a regularidade das notificações no caso das mulheres vítimas de violência sexual em Campinas e o fato de, apesar do município possuir apenas 40% da população de Salvador, o seu número de notificações de todos os tipos de violência contra crianças e adolescentes menores de 10 anos ser maior que o da capital baiana. Somente no caso de violência física em crianças maiores de 10 anos é que Campinas notificou menos que Salvador. Uma hipótese para esse caso é que as crianças maiores de 10 anos têm mais possibilidades de procurar ajuda e de denunciar os maus-tratos.

Voltando à questão da articulação municipal, ao longo da pesquisa foi possível identificar muitos outros efeitos das ações do “Iluminar”, entre as quais a integração dos diversos atores da rede que não somente conhecem e seguem os fluxos elaborados pelo programa, como relataram participar de reuniões e treinamentos e conhecer nominalmente outros atores da rede. Outro aspecto que chama a atenção é a integração entre a polícia civil e a guarda municipal, que têm trabalhado em parceria para garantir a proteção de mulheres, crianças e adolescentes.

Assim o “Iluminar” é um exemplo de que quando o município assume o papel de articulador da rede e desenvolve ações de treinamento para fomentar o acolhimento

das pessoas em situação de violência, e há cooperação entre os diversos atores que compõem a estrutura de proteção, é possível atuar em rede. Vale lembrar ainda que os resultados da pesquisa indicam também que quando não se trata de violência sexual a rede de Campinas não está tão bem articulada, sendo necessário investir na criação de fluxos para os casos de violência não sexual e na pactuação entre os diversos atores da rede.

6.3.2 O MUNICÍPIO COMO PARCEIRO DAS AÇÕES

Nos três municípios estudados foi possível identificar que os serviços municipais muitas vezes fazem parcerias que viabilizam o desenvolvimento de ações e projetos. As parcerias desenvolvidas pelas guardas civis municipais são um bom exemplo desse potencial do município para colaborar em ações na rede de enfrentamento à violência contra mulheres, crianças e adolescentes. Descreveremos brevemente essas parcerias e como elas têm sido concretizadas.

Desde 2011 a guarda municipal de Campinas²² tem participação ativa na rede de proteção dos três estratos populacionais. No contexto do “Programa Iluminar”, a GCM está incluída nos fluxos oficiais. Os agentes são responsáveis por acolher e transportar as mulheres, crianças e adolescentes em situação de violência para os diversos equipamentos que compõem a rede de proteção. No “Iluminar” elas podem chegar por diferentes portas de entrada, e a GMC é acionada pelos diversos profissionais que atuam na rede, o que muitas vezes implica ficar horas atendendo à mesma vítima, já que os agentes da corporação podem ser os primeiros a realizarem o atendimento. Nesse caso, a guarda municipal é responsável por levar a vítima até o Centro de Atenção Integral a Saúde da Mulher, depois à delegacia, de lá ao Instituto Médico Legal (IML) e, ao final do fluxo, conduzi-la até a sua casa. Os agentes foram treinados para realizar esse trabalho e seguem uma normativa interna, segundo a qual uma GCM do sexo feminino deve ser acionada para prestar o atendimento em conjunto quando a vítima é do sexo feminino. Uma agente relatou que em um dos atendimentos a mulher estava assustada e reticente, até que ela chegou, tirou o quepe e soltou os cabelos. A vítima imediatamente a abraçou e começou a chorar.

Na rede de enfrentamento à violência contra crianças e adolescentes os conselheiros tutelares também disseram solicitar ajuda da guarda municipal, especialmente nas denúncias que ocorrem à noite. Nesses casos, pedem que os agentes da GCM passem no local da denúncia para observar o que está ocorrendo, e, se for o caso, intervenham a fim de cessar a violência.

Assim, o papel da Guarda Civil Municipal na rede é acolher, acompanhar e transportar as vítimas no trajeto entre todos os serviços. Isso proporciona à vítima

²² Em Campinas a Guarda Civil Municipal foi efetivamente implantada em 14 de julho de 1997. A GCM é composta por 702 servidores, dos quais 160 do sexo feminino. De acordo com o regulamento da corporação, o número de mulheres não pode exceder 20% do efetivo. A escala administrativa é de 8 horas e a operacional, 12 por 36. Trata-se de uma guarda municipal munida de arma de fogo. No curso de formação há tópicos específicos referentes à atuação dos agentes na rede de proteção a mulheres, crianças e adolescentes. Nessa perspectiva, eles debatem os modos e os mecanismos para lidar com todo tipo de violência, a especificidade do atendimento às vítimas de violência sexual, a Lei Maria da Penha e, também, o “Programa Iluminar”. Os agentes passam cinco meses na academia mantida pela GCM, totalizando 625 horas de formação – atualmente o currículo está sendo revisto e a proposta é oferecer 850 horas.

percorrer o fluxo desenhado para o seu atendimento integral, sem que haja interrupção dessa atenção programada, problema bastante comum nos municípios pesquisados.

Em Vitória está sendo desenvolvido o projeto “botão do pânico”. Trata-se de um projeto piloto²³ do Tribunal de Justiça do Espírito Santo que disponibiliza para 100 mulheres que possuem medida protetiva um “botão do pânico”, que pode ser acionado a qualquer momento. Uma vez acionado, o dispositivo dispara um alerta na Central Integrada de Operações e Monitoramento (CIOM), descrita anteriormente, gerida pela Guarda Civil Municipal de Vitória²⁴. Além de informar exatamente a localização da mulher, o dispositivo possui um captador de áudio altamente sensível que transmite em tempo real o áudio local para a central, permitindo aos agentes saber o contexto em que a mulher se encontra. Na central há também os dados dos agressores, inclusive fotos para facilitar a sua identificação no momento do flagrante.

No convênio firmado pela guarda civil com o Tribunal de Justiça, intermediado pela Secretaria Municipal de Cidadania e Direitos Humanos, foi criada ainda a patrulha Maria da Penha, inspirada na experiência das polícias militar e civil do Rio Grande do Sul, em funcionamento em algumas grandes cidades gaúchas. A equipe dessa patrulha, que possui carro identificado por adesivos, é preparada para lidar com os casos de violência, fazer o monitoramento dos botões do pânico na central e prestar socorro às mulheres que o acionam. Nesse caso, a parceria foi fundamental não apenas para a cessão de funcionários da guarda civil como para a utilização de todo o sistema do CIOM, que está instalado em um prédio pertencente ao município.

Outra iniciativa municipal de Vitória é o Projeto Guarda Cidadã, que contava, no momento da pesquisa, com 16 agentes atuando nas escolas e creches por meio de palestras sobre violência. O objetivo do programa é diminuir o estigma negativo que as crianças geralmente têm em relação aos órgãos de segurança e criar uma convivência amistosa com as escolas e sua comunidade.

Em Salvador, em 2011, a Secretaria de Políticas para Mulheres fez uma capacitação para sensibilizar os agentes da Guarda Civil Metropolitana²⁵ sobre a violência de gênero. Em 2012, a GCM soteropolitana criou a patrulha Maria da Penha, que junto com o Centro de Referência Loreta Valadares vem desenvolvendo, desde então, um ciclo de palestras e um curso de defesa pessoal voltado para as mulheres. São 8 aulas com 4 horas de duração, envolvendo uma parte prática e outra teórica. Duas técnicas do Loreta Valadares colaboram no curso, que discute temas relativos à violência contra a mulher, entre os quais diferenças de gênero e culpabilização da vítima. As duas primeiras edições do curso foram realizadas no Centro Loreta Valadares, mas suas organizadoras perceberam que as mulheres tinham muitas dificuldades de deslocamento e que seria mais efetivo se realizado nos centros sociais existentes nas comunidades. Assim, as últimas três edições aconteceram nos bairros.

23 Segundo informado em entrevista, no período de 18 de abril a 21 de agosto de 2013 seria realizado o projeto piloto.

24 A Guarda Civil Municipal de Vitória foi criada em 2004 e conta com um efetivo de 145 agentes. Atualmente a corporação está preparando um curso de formação para mais 90 agentes, o que ampliará o efetivo em mais de 50%. Quando a GCMV foi criada não era uma guarda armada, realizava ronda escolar em territórios tidos como perigosos, tais como a Grande São Pedro e a Grande Santo Antônio, mas essas ações acabaram sendo interrompidas, pois a tarefa representava um risco à vida desses servidores. Em 2008 a corporação conquistou o porte de arma e seus agentes voltaram ao patrulhamento escolar em ambas as regiões.

25 A Guarda Municipal de Salvador foi criada em 2008, com o efetivo de 1.500 homens. Desde a sua criação, não é armada, apesar das inúmeras pressões da corporação para portar armas. Tem desenvolvido parcerias com a rede de proteção às mulheres em situação de violência.

Nos três municípios as possibilidades de parcerias com a guardas civis parecem fortalecer as redes de enfrentamento à violência e consolidar o papel comunitário exercido por elas no âmbito da segurança pública. Nas três cidades estudadas os agentes da corporação foram capacitados e recebem treinamentos periódicos que lhes permitem uma compreensão ampliada da complexidade do fenômeno da violência e de suas implicações, bem como das sobredeterminações de gênero presentes em nossa sociedade. Outro aspecto que chama atenção é a possibilidade dos agentes desenvolverem estratégias de prevenção à violência e de aproximação com a população, ampliando os vínculos de confiança na corporação. Pode-se dizer que as parcerias com as guardas civis são facilitadas devido ao conhecimento privilegiado que têm do território e dos modos de organização das pessoas nos bairros e comunidades.

Em alguns casos as parcerias são mais simples, como a que redundou na criação do Centro Integrado de Cidadania pelo poder público municipal de Vitória. Apesar das fragilidades apontadas anteriormente, essa iniciativa demonstra que o município colabora com a rede de enfrentamento à violência, concedendo espaço para serviços de outras esferas governamentais e possibilitando à população ter acesso a vários serviços em um só local.

Outro exemplo da participação municipal como parceira, embora embrionária, foi a instalação do Observatório de Violações de Direitos de Crianças e Adolescentes em Salvador e um comitê local para atuar nos grandes eventos – o comitê já atuou durante o Carnaval e a Copa das Confederações na capital baiana. A ação faz parte do Plano Integrado de Proteção à Criança e ao Adolescente em Grandes Eventos, coordenado pelos governos federal, estadual e municipal. Muitos dos entrevistados elogiaram a iniciativa e garantiram que os resultados foram muito satisfatórios. O observatório reuniu dezenas de órgãos estaduais e municipais e, segundo a presidenta do CMDCA, mostrou que as “[...] pessoas estão dispostas a colaborar e se comunicar.”

A pesquisa possibilitou observar que quando os municípios assumem uma posição de que todos os problemas do território e todas as ações nele desenvolvidas também são responsabilidade da gestão municipal há uma mudança na postura dos profissionais que atuam nas diversas áreas. Esses passam a elaborar propostas e estabelecer diálogos com os diferentes atores, a fim de estabelecer projetos integrados e ampliar as ações.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta pesquisa visitamos os diversos equipamentos/serviços e ouvimos os profissionais das diversas áreas das redes de enfrentamento à violência contra mulher, crianças e adolescentes, a fim de demonstrar que as ações de segurança e de garantia de direitos dessas populações são potencializadas quando há articulação entre os diversos atores dessa rede.

Nesse sentido, ficou evidente nos resultados da pesquisa que nas ações de enfrentamento à violência as redes podem ser muito úteis, mas isso não ocorre de modo espontâneo. Não basta criar os serviços e esperar que no desenvolvimento do trabalho

de cada um a rede se estabeleça. A pesquisa indicou que para uma rede se concretizar devem ser realizadas ações articuladas. Dito de outro modo, para que funcione como rede é necessário que haja uma relação o mais horizontal possível entre os diversos serviços e atores para que eles assumam o planejamento coletivo das ações e possam realizar pactos que garantam as articulações e os fluxos no interior da rede. Isso quer dizer que essas relações devem ser pautadas pela perspectiva da cooperação mútua, garantindo que as ações planejadas em conjunto sejam desenvolvidas.

Foi possível observar também que quando há uma pessoa ou serviço responsável por manter a rede articulada há também mais possibilidades de que ela permaneça trabalhando como rede ao longo do tempo. Isto é, quando há convites para reuniões periódicas e métodos para o acompanhamento do trabalho da rede – por exemplo, os sistemas de notificações – há mais chances de dispor de espaços de discussão e reflexão sobre os caminhos que ela assume ao longo do tempo.

Durante a pesquisa foi possível perceber que o exercício da horizontalidade e do diálogo nem sempre é muito fácil nas redes de enfrentamento à violência, provavelmente porque são compostas por muitos serviços, de diferentes esferas governamentais e interesses políticos, e profissionais com formações distintas, oriundos de campos disciplinares nem sempre acostumados a dialogar com outros modos de pensar. Um dos fatores que parecem facilitar esse processo são os treinamentos específicos sobre a violência e as discussões sobre as diferenças de poder e de gênero presentes na sociedade. Esses parecem estabelecer princípios comuns para as ações e facilitar os diálogos.

Foi possível também demonstrar que as ações são territorializadas, ou seja, ocorrem em lugares específicos, com demandas e recursos característicos dos contextos de cada município. Daí a importância de os municípios participarem ativamente da organização das redes e dos serviços, criando estratégias para facilitar a articulação dos equipamentos existentes.

A pesquisa apontou que os municípios têm assumido duas posições nas redes de enfrentamento à violência: o protagonismo na articulação e as parcerias. Quando assume o protagonismo, cria programas e busca garantir a sua execução em articulação com os serviços no âmbito municipal. Quando apresenta-se como parceiro, geralmente o município cria as condições e utiliza os recursos que estão sob sua gestão para que as ações sejam desenvolvidas, como demonstrado nas parcerias das guardas municipais e na criação de centros integrados que reúnem as condições para que muitos serviços da rede de enfrentamento à violência estejam num mesmo local.

Os Estados também têm papel importante nessas redes, já que são os gestores do sistema judiciário estadual e dos órgãos de segurança pública. Assim, as políticas e diretrizes adotadas pelos órgãos estaduais em relação a mulheres, crianças e adolescentes em situação de violência têm efeitos diretos nas ações da rede, caso das delegacias especializadas e da polícia militar, na maioria das vezes portas de entrada para as vítimas acessarem as redes de proteção. Além disso, o acolhimento e o grau de resolubilidade encontrados nesse contexto são fundamentais para que as pessoas em situação de violência, sejam crianças e adolescentes, sejam mulheres, sigam os fluxos da rede e

possam, com o auxílio de outros serviços, como os centros de referência especializados, encontrar os meios para superar a situação. Daí a importância não somente de garantir a existência e as condições de funcionamento das delegacias especializadas e de treinamento da força policial para lidar com essas populações, mas também de criar estratégias para que se estabeleçam diálogos abertos com os outros serviços da rede. Tal perspectiva permite o recebimento e realização de encaminhamentos, facilitando o desenvolvimento de ações integradas dentro da rede.

Outro exemplo da importância das políticas estaduais pode ser observado nos Estados que optaram por ter varas especializadas em violência contra a mulher. Esses órgãos dão maior agilidade aos processos, permitindo que as sentenças sejam proferidas em um intervalo de tempo menor, o que demonstra para a sociedade que a lei está sendo cumprida. Além disso, os casos estudados demonstram que as varas especializadas possibilitam o fortalecimento da rede porque, além das ações desenvolvidas no âmbito do judiciário, as juízas, promotoras e defensoras públicas participam ativamente de outras ações desenvolvidas pela rede, tais como palestras, grupos de trabalho, capacitações etc.

O governo federal tem investido no planejamento de ações de segurança pública através do estabelecimento de diretrizes nacionais para as redes de enfrentamento à violência contra mulheres, crianças e adolescentes e da ampliação das possibilidades de ação nos municípios, por meio da criação de estratégias específicas para a transferência de recursos que possibilitem a execução dos programas e ações. O Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher e o PRONASCI são exemplos de como a União pode contribuir na operacionalização dessas ações.

Assim, é possível concluir que para as redes de enfrentamento à violência contra mulheres, crianças e adolescentes efetivamente cumprirem o seu papel é necessária a articulação das três esferas de governo. A elas cabe estabelecer diálogos e parcerias com vistas a integrar as políticas e ações desenvolvidas nesse campo, bem como planejar colaborativamente ações que garantam os direitos de todos/as cidadãos/cidadãs e previnam a violência por meio da superação das vulnerabilidades das pessoas em situação de violência.

REFERÊNCIAS

ARIÈS, P. **História social da criança e da família**. Rio de Janeiro: LTC, 1981.

ARRETCHE, M. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas/Fiocruz, 2012. v. 1, 227p.

AZAMBUJA, M. R.F. de. Violência sexual intrafamiliar: é possível proteger a criança? **Revista Virtual Textos & Contextos**, [s.l.], n. 5, nov. 2006.

BEDONE, A. J.; FAUNDES, A. Atendimento integral às mulheres vítimas de violência sexual: Centro de Assistência Integral à Saúde da Mulher, Universidade Estadual de Campinas. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 2, fev. 2007.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. Tradução de R. V. Majer. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

COSTA, A. T. M.; LIMA, R. S. de. Segurança pública. In: **Crime, polícia e justiça no Brasil, 2013**. RATTON, J. L.; LIMA, R. S. de; AZEVEDO, R. (Org.). São Paulo: Editora Contexto, 2013. No prelo.

DEBERT, G. G.; GREGORI, M. F. Violência e gênero. Novas propostas, velhos dilemas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, [s.l.], n. 66, v. 23, 2008.

DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. (Ed.) **The sage handbook of qualitative research**. 2nd. ed. Thousand Oaks: Sage, 2000.

DYE, T. D. **Understanding public policy**. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall. 1984.

FARAH, M. F. S. Gênero e políticas públicas. **Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 12, n. 1, p. 47-71, jan./abril 2004.

_____. Políticas sociais e governos locais: indução ou coordenação federativa? In: COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE PODER LOCAL, 12., 2012. **Anais**, Salvador, UFBA.

FALEIROS, V. A violência sexual contra crianças e adolescentes e a construção de indicadores: a crítica do poder, da desigualdade e do imaginário. In: **Indicadores de violência intrafamiliar e exploração sexual comercial de crianças e adolescentes**. Brasília, DE: CECRIA - Centro de Referência, Estudos e Ações Sobre Crianças e Adolescentes, 1998. p. 6-18.

FISCHER, T. A cidade como teia organizacional: inovações, continuidades e ressonâncias culturais – Salvador da Bahia, cidade puzzle. In: MOTTA, F. C. P.; CALDAS, M. P. **Cultura organizacional e cultura brasileira**. São Paulo: Atlas, 1997.

GUERRA, V. N. **Violência de pais contra filhos: a tragédia revisitada**. São Paulo: Cortez, 2001.

JANNUZZI, P. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. **Revista de Administração Pública**, [s.l.], v. 36, n. 1, 2002.

KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives, and public policies**. Boston: Little, Brown, 1984.

LASWELL, H. D. **Politics: who gets what, when, how**. Cleveland: Meridian Books, 1936/1958

LIMA, R. S. de. Segurança pública e os 20 anos da Constituição Cidadã. In: **Entre palavras e números**. São Paulo: Alameda Casa Editorial, 2011.

- MÉLLO, R. P. **A construção da noção de abuso sexual infantil**. Belém: EDUFPA, 2006.
- PASINATO, W.; SANTOS, M. D. C. **Mapeamento das Delegacias da Mulher no Brasil**. Campinas: Núcleo de Estudos de Gênero Pagu/Unicamp, 2008.
- PERES, U. D.; BUENO, S. **Pacto federativo e financiamento da segurança pública no Brasil**. Segurança pública: erros e acertos. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013. No prelo.
- RIBEIRO, L.; PATRÍCIO, L. Indicadores para o monitoramento e avaliação das políticas municipais de segurança pública: uma reflexão a partir de um estudo de caso. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, [s.l.], Ano 2, 3. ed., jul./ago. 2008.
- RIBEIRO, M. A.; FERRIANI, M. G. C.; REIS, J. N. dos. Violência sexual contra crianças e adolescentes: características relativas à vitimização nas relações familiares. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 2, abr. 2004.
- RICARDO, C. M.; CARUSO, H. G. C. Segurança pública: um desafio para os municípios brasileiros. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, [s.l.], 1. ed., abril 2007.
- SAFFIOTI, H. I. B; ALMEIDA, S. S. **Violência de gênero: poder e impotência**. Rio de Janeiro: Revinter, 1995.
- SARAVIA, E. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. **Políticas públicas: coletânea volume 1**. Brasília: ENAP, 2006.
- SPINK, P. K. A articulação de ações públicas em situações complexas. In: GOMES, M. V. P.; ALVES, M. A.; FERNANDES, R. J. R. (Org.). **Políticas públicas de fomento ao empreendedorismo e as micro e pequena empresas**. São Paulo: Editora Gestão Pública e Cidadania, 2013. v. 1, p. 43-60.
- SECRETARIA DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES. Presidência da República. **Norma Técnica de Padronização das Delegacias Especializadas de Atendimento às Mulheres – DEAMS**. Brasília: SPM/Secretaria Nacional de Segurança Pública/UNODC, 2010.
- TEIXEIRA, R. R. O acolhimento num serviço de saúde entendido como uma rede de conversações. In: PINHEIRO, R.; MATTOS, R. A. (Org.). **Construção da integralidade: cotidiano, saberes e práticas de saúde**. Rio de Janeiro: UERJ/MS/Abrasco, 2003.