

✓ Avaliação da rede de atendimento para mulheres em situação de violência doméstica

Natália Moreira Machado

Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará – UFC.

Milena Marcintha Alves Braz

Professora do Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará – UFC.

Resumo: Esse estudo avalia a rede de atendimento às mulheres em situação de violência doméstica de São Gonçalo do Amarante-CE (SGA-CE) a partir da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as mulheres e ancorado em uma perspectiva de avaliação orientada pela abordagem teórico-metodológica crítico-dialética de Maria Ozanira Silva e Silva. Para isso, fizemos uso da pesquisa bibliográfica, de campo e documental, assim como aplicação de entrevistas e questionários, envolvendo diferentes sujeitos. Dessa forma, observou-se que o município tem somado esforços para a articulação da rede de proteção e assistência às mulheres vítimas de violência, entretanto ainda há desafios a serem superados.

Palavras-chave: Violência de gênero. Avaliação de políticas públicas. Rede de atendimento às mulheres em situação de violência doméstica.

EN Evaluation of the care network for women in situations of domestic violence

Abstract: This study evaluates the work developed by the network of assistance to women in situations of domestic violence in São Gonçalo do Amarante-CE (SGA-CE) based on the National Policy for Combating Violence against Women and anchored in an evaluation perspective guided by critical-dialectic theoretical-methodological approach by Maria Ozanira Silva e Silva. To achieve this, we used bibliographical, field and documentary research, as well as interviews and questionnaires, involving different subjects. Thus, it was observed that the municipality has made efforts to coordinate the protection and assistance network for women victims of violence, however there are still challenges to be overcome.

Key-words: Gender-based violence. Evaluation of public policies. Network of assistance to women in situations of domestic violence.

ES Evaluación de la red de atención a mujeres en situación de violencia doméstica

Resumen: Este estudio evalúa el trabajo desarrollado por la red de asistencia a mujeres en situación de violencia doméstica en São Gonçalo do Amarante-CE (SGA-CE) a partir de la Política Nacional de Lucha contra la Violencia contra la Mujer y anclado en una perspectiva de evaluación guiada por criterios críticos. Enfoque teórico-metodológico dialéctico de Maria Ozanira Silva e Silva. Para lograrlo, utilizamos investigaciones bibliográficas, de campo y documentales, así como entrevistas y cuestionarios, involucrando diferentes temas. Así, se observó que el municipio ha realizado esfuerzos para coordinar la red de protección y atención a las mujeres víctimas de violencia, sin embargo aún quedan desafíos por superar.

Palabras-clave: Violencia de género. Evaluación de políticas públicas. Red de atención a mujeres en situación de violencia doméstica.

FR Évaluation du réseau de soins pour les femmes en situation de violence domestique

Résumé: Cette étude évalue le travail développé par le réseau d'assistance aux femmes en situation de violence domestique à São Gonçalo do Amarante-CE (SGA-CE) basé sur la Politique Nationale de Lutte contre la Violence à l'égard des Femmes et ancré dans l'évaluation dialectique et critique de Maria Ozanira Silva et Silva. Pour y parvenir, nous avons eu recours à des recherches bibliographiques, de terrain et documentaires, ainsi qu'à des entretiens et questionnaires, impliquant différents sujets. Ainsi, il a été observé que la municipalité a fait des efforts pour coordonner le réseau de protection et d'assistance aux femmes victimes de violences, mais il reste encore des défis à surmonter.

Mots-clés: Violence basée sur le genre. Évaluation des politiques publiques. Réseau d'aide aux femmes en situation de violence conjugale.

Introdução

O termo violência se refere a um fenômeno permeado de significados e adjetivações que se manifesta desde os primórdios da humanidade como um produto de relações desiguais, podendo ser entre nações, segmentos populacionais ou indivíduos que estão em alguma posição de desvantagem (física, social, econômica, cultural e emocional) (Moreira; Venâncio; Boris, 2011). Nesse sentido, entende-se a violência como um fenômeno complexo que envolve vários fatores, como relações de poder, submissão e dominação.

Dentro das diversas formas de violência, tem-se a violência contra as mulheres, que é “qualquer ação ou conduta, baseada no gênero, que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto no âmbito público como no privado” (Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, 1994).

Assim, a violência doméstica, apesar de se assemelhar à violência familiar, vai além de integrantes da família, pois pode incluir pessoas que vivem de forma integral ou parcial no domicílio do agressor, como por exemplo o caso das(os) empregadas(os) domésticas(os) (Saffioti, 1999).

Sabe-se que “a violência contra as mulheres em todas as suas formas (doméstica, psicológica, física, moral, patrimonial, sexual, tráfico de mulheres) é um fenômeno que atinge mulheres de diferentes classes sociais, origens, regiões, estados civis, escolaridade ou raças” (Brasil, 2011, p. 11) e possui dados alarmantes em todo o mundo.

No Brasil, o número de denúncias relacionadas à violência doméstica vem aumentando significativamente nos últimos anos. Somente entre 2021 e 2022, houve um aumento de 8,7% no total de chamadas de ligações para o 190 (número da emergência policial). Sendo 827.278 registradas em 2021 e 899.485 em 2022. A taxa de feminicídio também aumentou 6,1%, significando que 1.437 mulheres foram assassinadas pelo fato de serem mulheres. Também houve um aumento no número de agressões em contexto de violência doméstica, foram 245.713 casos (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2023).

Segundo o *Relatório Elas Vivem: liberdade de ser e viver*, 3.181 mulheres foram vítimas de violência de gênero em 2023, isso significa dizer que, a cada 24 horas, ao menos oito mulheres foram vítimas de violência em 2023 (nos estados monitorados pela Rede de Observatórios da Segurança). Os dados monitorados apontaram 586 vítimas de feminicídios, ou seja, a cada 15 horas, uma mulher morreu em razão do gênero, majoritariamente pelas mãos de parceiros e ex-parceiros (72,70%), munidos de armas brancas (em 38,12% dos casos) ou municiadas por armas de fogo (23,75%). Ainda no ano de 2023, o monitoramento da Rede de Observatórios registrou 34 feminicídios de mulheres trans e travestis (transfeminicídio). No Ceará, foram 7 mortes (Rede de Observatórios, 2023).

Conforme o Boletim Epidemiológico de Notificações de Violência Interpessoal/autoprovocada disponibilizado pela Secretaria de Saúde do Ceará (SESA), durante um período de análise de dez anos, entre 2013 e 2022, foram notificados, no Ceará, um total de 91.356 casos de violência interpessoal/autoprovocada, dos quais 66% registram violências perpetradas contra mulheres, o que equivale a 60.363 casos. São Gonçalo do Amarante-CE (SGA-CE), campo de pesquisa, está entre os 30 (trinta) municípios com maiores taxas de notificações por violência contra as mulheres. Em 2022, foram 184 notificações (SESA, 2023).

Vale ressaltar que em SGA-CE, de 2021 a abril de 2024, foram solicitadas 458 medidas protetivas de urgência pelas mulheres em situação de violência. Essas medidas são criadas por lei e determinadas pelo juiz para proteger mulheres vítimas de violência doméstica e familiar.

Nessa perspectiva, com objetivo de prevenir, combater, assistir e garantir os direitos das mulheres, superar a desarticulação, fragmentação dos serviços e garantir a integralidade do atendimento, tem-se, a partir da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra a mulher, a rede de atendimento/assistência/proteção, que é uma atuação articulada entre as instituições e serviços governamentais, não-governamentais e a comunidade, visando à ampliação e melhoria da qualidade do atendimento; à identificação e encaminhamento adequado das mulheres em situação de

violência; e ao desenvolvimento de estratégias efetivas de prevenção (Brasil, 2011, p. 29).

Frente a isso, definem-se redes como conjuntos articulados dentro da sociedade, que servem como portas de entrada, acompanhamento psicossocial e auxiliam na reinserção das vítimas de violência ao cotidiano. Trabalham na prevenção, atenção e recuperação de pessoas que já passaram por situação de violência (Brasil, 2006).

Como forma de ampliar o acesso e descentralizar os serviços, há a implantação de equipamentos nos municípios, como as Delegacias de Defesa da Mulher e as Casas da Mulher Municipais. Nesse sentido, em São Gonçalo do Amarante-CE conta com serviços especializados, como a Casa da Mulher Gonçalense Renata Herculano, e serviços não-especializados, como o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS).

Diante do exposto, o objetivo dessa pesquisa é avaliar a rede de atendimento às mulheres em situação de violência doméstica no município de São Gonçalo do Amarante-CE, a partir da percepção dos profissionais e gestores. Destaca-se que o texto traz como sinônimos os termos: *rede de atendimento*, *rede de assistência* e *rede de proteção* às mulheres em situação de violência doméstica.

Tecendo caminhos: trajetória avaliativa e metodológica

O termo “avaliação” remete a julgamento, mensuração e valoração, sendo assim, não é um ato neutro. Desta maneira, “[...] a avaliação é um processo que avalia criticamente, testa e mede o desenho, a implementação e os resultados do projeto ou programa, à luz de seus objetivos iniciais ou dos objetivos que orientaram a formulação da ação” (Oliveira, 2019, p. 53).

Contudo, sabe-se que o campo da avaliação de políticas públicas é recente, abrangente, complexo, transversal e está em processo de consolidação. No Brasil, esse novo campo passou a ser destaque apenas no final da década de 1980 e início da década de 1990 influenciado pelas mudanças da

Constituição Federal de 1988 que fomentou o crescimento das políticas sociais, criação de mecanismos de controle social e pela agenda reformista iniciada em 1990 na qual as agências financiadoras internacionais que passaram a condicionar empréstimos ao Brasil, principalmente no tocante à área social, atrelados à elaboração de sistemas de monitoramento de avaliação dos projetos por eles financiados (Rodrigues, 2008; Gussi, Oliveira, 2016).

Gussi e Oliveira (2016) nos chamam a atenção para a construção de um outro campo de avaliação a partir de uma perspectiva política contra hegemônica, se contrapondo à visão até então instrumental, cartesiana, positivista, quantitativista focada na eficiência, eficácia e efetividade requisitadas pelos organismos internacionais.

Dessa forma, essa pesquisa está ancorada em uma perspectiva de avaliação orientada pela abordagem teórico-metodológica crítico-dialética de Maria Ozanira Silva e Silva. Segundo essa autora, a pesquisa avaliativa valoriza “a análise crítica da política ou programa avaliado; busca os princípios e fundamentos teórico-conceituais da política ou do programa; considera os sujeitos e interesses envolvidos no processo; fundamenta-se em valores e concepções sobre a realidade partilhada pelos sujeitos” (Silva, 2008, p. 114).

Assim, no caso deste artigo, acredita-se que, por meio do arcabouço teórico preconizado nessa perspectiva, pode-se avaliar de forma crítica. Compreende-se que, se vivemos em uma sociedade patriarcal, machista, excludente e neoliberal, pode-se realizar, criticamente uma avaliação com a focalização dos direitos sociais, as ações de assistência integral e garantia de direitos às mulheres em situação de violência doméstica em São Gonçalo do Amarante-CE.

A partir dessa compreensão, este trabalho avaliativo aborda três funções da avaliação consoante Silva (2008): a) técnica: a partir do conhecimento da realidade, pretende-se colaborar para a potencialização e/ou criação de novas estratégias de fortalecimento da rede de atendimento às mulheres em situação de violência doméstica em São Gonçalo do Amarante-CE com vista à assistência integral e à garantia de direitos; b) política:

fortalecimento e avanço das lutas sociais na perspectiva de transformações sociais, universalização dos direitos e construção da cidadania; c) acadêmica: o conhecimento produzido poderá orientar outros trabalhos.

Para isso, utilizou-se a abordagem qualitativa e a pesquisa bibliográfica, de campo e documental, assim como aplicação de entrevistas e questionários, realizados entre julho a setembro de 2024 e envolvendo diferentes sujeitos: três gestoras (coordenadora da Casa da Mulher Goçalense Renata Herculano, do Grupo de Acolhimento Maria da Penha – GAMP e do Centro de Referência Especializado de Assistência Social - CREAS) e oito profissionais (duas profissionais da Casa da Mulher Goçalense, duas do CREAS, uma inspetora da Delegacia de Polícia Civil, uma assistente social do Hospital Geral Luiza Alcântara Silva, uma assistente social da Equipe Multiprofissional – eMulti e um representante do poder judiciário). A análise foi a de conteúdo. O *locus* de pesquisa foi o São Gonçalo do Amarante-CE (SGA-CE), um dos 184 municípios do Ceará que compõem a Região Metropolitana de Fortaleza.

Política nacional de enfrentamento à violência contra as mulheres

A Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres (PNEVCM), estruturada em 2004 e publicada oficialmente em 2011, foi criada a partir do Plano Nacional de Políticas para Mulheres, que dispõe de capítulo específico para a temática de enfrentamento à violência, estipulando como objetivo a criação de uma política específica com essa finalidade.

A PNEVCM tem como objetivo “estabelecer conceitos, princípios, diretrizes e ações de prevenção e combate à violência contra as mulheres, assim como de assistência e garantia de direitos às mulheres em situação de violência” (Brasil, 2011a, p. 10).

Dentre as suas ações e prioridades, tem-se a ampliação e aperfeiçoamento da Rede de Prevenção e Atendimento às mulheres em situação de violência; a implementação da Lei Maria

da Penha e demais normas jurídicas nacionais e internacionais; e promoção de ações de prevenção a todas as formas de violência contra as mulheres nos espaços público e privado (Brasil, 2011a).

A rede de enfrentamento tem por objetivos efetivar os quatro eixos: combate, prevenção, assistência e garantia de direitos. Assim, no eixo assistência, temos a rede de atendimento que “busca dar conta da complexidade da violência contra as mulheres e do caráter multidimensional do problema, que perpassa diversas áreas, tais como: a saúde, a educação, a segurança pública, a assistência social, a cultura, entre outros” (Brasil, 2011a, p. 14).

Rede de Atendimento às mulheres em situação de violência doméstica em São Gonçalo do Amarante-CE

De acordo com a PNEVM, o trabalho em rede surge como um caminho para superar essa desarticulação e a fragmentação dos serviços, por meio da ação coordenada de diferentes áreas governamentais, com o apoio e monitoramento de organizações não-governamentais e da sociedade civil como um todo; no sentido de garantir a integralidade do atendimento (Brasil, 2011). Sendo assim, a partir da PNEVM, dividem-se os equipamentos em duas modalidades: serviços especializados e não-especializados de atendimento às mulheres.

Os serviços especializados de atendimento às mulheres são entendidos como equipamentos que atendem exclusivamente a mulheres e que possuem *expertise* no tema da violência contra a mulher. São Gonçalo do Amarante-CE dispõe de alguns desses serviços:

Quadro 1: Serviços especializados

Grupo de mulheres vítimas de violência doméstica e de gênero	Identificar, refletir criticamente e prevenir novas violências de gênero com mulheres vítimas de tais violências, fortalecer a rede de apoio e a construção de estratégias pessoais de autocuidado.
Procuradoria Especial da Mulher	Realiza apoio jurídico, psicológico, recebe denúncias de violência doméstica, assédio e outras formas de violência contra às mulheres e promove campanhas de sensibilização sobre os direitos das mulheres e a importância da igualdade de gênero.
Casa da Mulher Gonçalense Renata Herculano	Assessora, assiste, apoia, articula e acompanha programas, projetos voltados à mulher em situação de violência.
Grupo de Acolhimento Maria da Penha (GAMP)	É uma polícia comunitária que assiste às mulheres com Medidas Protetivas de Urgência (MPU) vigentes.

A Lei Maria da Penha (2006) estabelece a criação de serviços especializados no atendimento dos casos de violência doméstica e familiar contra a mulher. Diante dessa perspectiva, podemos observar que a rede de serviços especializados de SGA-CE é relativamente recente e ainda dispõe de poucos equipamentos, visto o número crescente de violência doméstica no município.

Segundo o Boletim Epidemiológico (SGA-CE), em 2023, foram 48 casos de violência interpessoal, com média de quatro casos por mês. No primeiro semestre de 2024, destaca-se o mês de janeiro, como o mês de maior número de notificações de violência interpessoal, tendo um aumento de 50% em comparação ao mesmo mês no ano anterior. A média de casos por mês no ano de 2024 foi de seis casos, sendo assim, superior ao ano de 2023. Diante dos dados, observa-se o maior número de violência contra as mulheres em relação ao sexo masculino, tendo a maior faixa etária entre 20 a 39 anos (42,29%).

O SGA-CE também dispõe de **serviços não especializados de atendimento às mulheres** que, em geral, constituem a porta de entrada da mulher na rede de proteção. Elencamos, a seguir, alguns desses serviços:

Quadro 2: Serviços não especializados

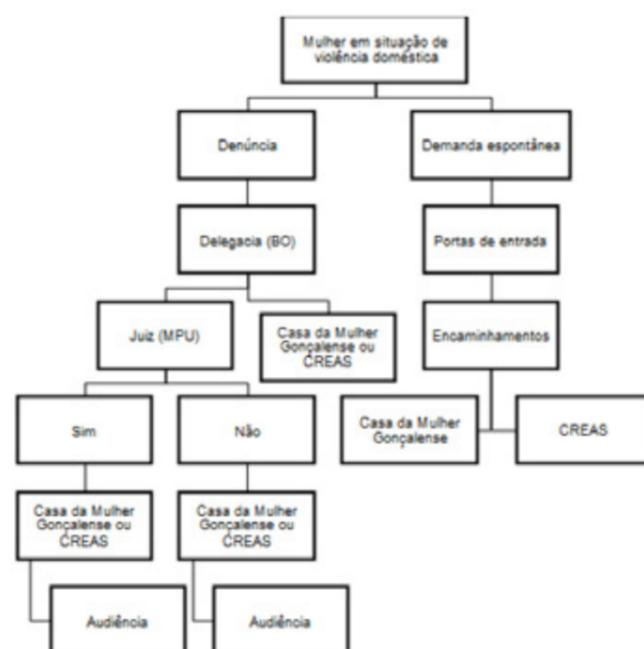
Centros de Referência de Assistência Social (CRAS)	Unidade pública estatal responsáveis pela organização e oferta de serviços de proteção social básica.
Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS)	Compõe a Política de Assistência Social, porém atua como equipamento de média complexidade. Nele são atendidos indivíduos e famílias que estão em situação de risco pessoal ou social, por violações de direitos. Dentre o público-alvo, têm-se as mulheres em situação de violência.
Conselho Municipal dos Direitos da Mulher	Promove, no âmbito municipal, políticas que visem a eliminar discriminação da mulher, assegurando-lhe condições de liberdade e de igualdade de direitos, bem como a plena participação nas atividades públicas, econômicas e culturais.
Diálogo de Paz	Grupo reflexivo com homens autores de violência contra as mulheres, que geralmente cumprem a sanção estabelecida pela medida protetiva de urgência, conforme a Lei Maria da Penha.
Hospital Geral Luiza Alcântara e Silva (HGLAS)	Estabelecimento de saúde de média e alta complexidade, porta aberta, que dispõe dos serviços de urgência e emergência, obstetria, clínica médica, clínica cirúrgica, clínica pediátrica, clínica psiquiátrica, Unidade de Terapia Intensiva (UTI), serviços de imagens e laboratoriais.
Unidade de Pronto Atendimento (UPA) Pecém	Realiza atendimento a adultos e pediátrico de urgência e emergência de complexidade intermediária. Funciona 24h
Policlínica Municipal	Unidade especializada de apoio diagnóstico que presta serviços de média complexidade. Dispõe de atendimento ambulatorial, com especialistas e equipe multiprofissional.
Centro de Atenção Psicossocial (CAPS)	Atende, prioritariamente, pessoas em intenso sofrimento psíquico decorrente de problemas mentais graves e persistentes.
Unidades de Atenção Primária à Saúde (UAPS)	Ações voltadas para a prevenção de agravos, o diagnóstico, o tratamento, a reabilitação, a redução de danos e a manutenção da saúde com o objetivo de desenvolver uma atenção integral que impacte na situação de saúde e autonomia das pessoas e nos determinantes e condicionantes de saúde da coletividade. Principal porta de entrada do Sistema Único de Saúde.
1ª Vara da Comarca de São Gonçalo do Amarante-CE (criminal):	Dentre as suas atuações, o juiz defere as medidas protetivas de urgência e realiza audiência para julgamento do caso.
Defensoria Pública	Presta assistência jurídica, orientações e encaminhamentos às mulheres em situação de violência.
Delegacia Municipal:	Dentre as suas atuações, realiza atendimento ao público, é a base e a administração de operações policiais e faz investigações criminais. É um dos locais onde a mulher em situação de violência doméstica pode registrar o Boletim de Ocorrência (BO).

Sabe-se que a rota crítica das mulheres em situação de violência doméstica possui diversas portas-de-entrada, como os serviços listados acima, que devem trabalhar de forma articulada no sentido de prestar uma assistência qualificada e não-revitimizante a essa usuária (Brasil, 2011). Dessa forma, é fundamental que esses espaços tenham profissionais qualificados, acolhedores, disponíveis e sensíveis às demandas, pois a partir deles, as mulheres podem romper com o ciclo da violência.

A Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006) prevê que a assistência à mulher em situação de violência doméstica e familiar “será prestada em caráter prioritário no Sistema Único de Saúde (SUS) e no Sistema Único de Segurança Pública (Susp), de forma articulada e conforme os princípios previstos na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e em outras políticas públicas de proteção” (Brasil, 2006).

Sob essa ótica, a partir das entrevistas semiestruturadas com os gestores e dos questionários aplicados com os profissionais, construímos um fluxograma dos atendimentos nos equipamentos constituintes da rede, conforme pode ser observado na figura 1. Todavia, sabe-se que a violência contra as mulheres é multifacetada e cada caso possui suas particularidades.

Figura 1 – Fluxograma de atendimento



O fluxo de acesso à rede de proteção às mulheres em situação de violência doméstica em São Gonçalo do Amarante-CE se dá principalmente por dois caminhos. O primeiro é quando essa mulher busca a Unidade de Segurança Integrada (Delegacia) para registrar o Boletim de Ocorrência (BO), que geralmente é registrado por uma escrivã durante a semana. Pontuamos que, nos finais de semana, as vítimas devem buscar uma delegacia mais próxima ou um equipamento de denúncia online. Dependendo do tipo de violência, é emitida a guia para perícia médica. De acordo com a equipe plantonista, o exame de corpo de delito é realizado no HGLAS e, outras vezes, essa mulher é encaminhada para a Perícia Forense do Estado do Ceará (PEFOCE). No BO, é solicitada a Medida Protetiva de Urgência ao juiz, que pode deferir ou não. Geralmente, tanto a delegacia quanto o poder judiciário encaminham os casos para a Casa da Mulher Gonçalense Renata Herculano, caso a vítima tenha entre 18-59 anos, e para o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), a partir dos 60 anos. Posteriormente, há a audiência para tomada de decisão. A partir disso, são realizados os acompanhamentos nos devidos equipamentos.

A segunda forma é através de demanda espontânea nos diversos equipamentos da rede. Após o acolhimento, geralmente, é realizada a escuta qualificada e orientações pertinentes e é encaminhada, de acordo com o perfil, para o CREAS ou para a Casa da Mulher Gonçalense para início do acompanhamento. Se for uma unidade de saúde, deve ser preenchida a Ficha de Notificação Compulsória.

Sobre as dificuldades para acessar os serviços da rede, foram elencadas pelos participantes, majoritariamente, questões relacionadas ao transporte, vulnerabilidade social e o conhecimento das usuárias e dos profissionais (de forma geral) acerca dos equipamentos existentes, que acaba muitas vezes revitimizando essa mulher.

O acesso ao transporte é um direito social garantido pela Constituição Federal do Brasil de 1988, porém há lacunas para a real efetivação desse direito. O município de SGA-CE é extenso territorialmente e não dispõe de transportes para todas as localidades. Além disso, deve-se levar em consideração a questão financeira, pois nem todas as pessoas têm dinheiro para

custear o valor da passagem. Às vezes, as famílias fretam carro particular para se deslocar até a sede do município, o que pode onerar ainda mais o orçamento. Dessa forma, faz-se necessária uma rede fortalecida e articulada, evitando que essa mulher percorra vários equipamentos desnecessariamente; tenha que custear várias vindas à sede do município, visto que a maioria dos equipamentos se concentra no centro da cidade e relate repetidas vezes a violência vivenciada.

A revitimização dessa usuária pode ser caracterizada como uma violência institucional. Ela ocorre quando as vítimas são submetidas a novos episódios de violência ou quando são expostas a situações que relembram o trauma vivenciado anteriormente, por exemplo, como quando vários profissionais pedem para ela repetir as violências sofridas, ou quando essa mulher é desacreditada ou tratada com descaso por profissionais que deveriam ajudá-las.

Em 2019, foi instituída a Lei 13.869/2019, que trata dos crimes de abuso de autoridade, também previne a revitimização de vítimas e testemunhas. A lei acrescenta o artigo 15-A, que prevê aumento de pena para quem submeter vítimas ou testemunhas a procedimentos desnecessários, repetitivos ou invasivos. No ano de 2022, foi criada a Lei nº 14.321/2022, que tipifica o crime de violência institucional, previne a revitimização de vítimas e testemunhas em ações penais.

Compreendemos a importância de serviços especializados à mulher em situação de violência composta por uma equipe técnica multiprofissional qualificada, como forma de potencializar a rede de assistência.

No que se refere à articulação entre os órgãos, grande parte disse que acreditava haver uma interlocução entre os equipamentos da rede de proteção às mulheres em situação de violência doméstica em SGA-CE.

Vale destacar que tanto o Pacto Nacional pelo Enfrentamento à violência contra a mulher quanto os Planos Nacionais de Política para Mulheres e a Política Nacional de Enfrentamento à violência contra as mulheres versam sobre a necessidade de uma rede articulada como forma de proporcionar um trabalho efetivo e humanizado.

Dentro dessa perspectiva, quando a mulher decide romper com o ciclo da violência, dá-se início ao que Sagot (2000) denomina de “rota crítica”, que é o caminho percorrido por essa usuária, após tomada de decisão pela ruptura da violência vivenciada, nisso incluindo as decisões tomadas, busca de apoio na rede social, familiar, institucional e as ações executadas durante esse processo, conforme argumenta o próprio autor:

El inicio de la ruta crítica se puede considerar como el “romper el silencio” en relación con una situación de violencia. Es decir, las mujeres afectadas inician su ruta crítica cuando deciden revelar esa situación a una persona fuera de su ámbito doméstico o familiar inmediato, como un primer intento de buscar soluciones. Con este concepto se parte del supuesto de que existen una serie de factores que impulsan o inhiben a una mujer a buscar ayuda, entre ellos: la información, el conocimiento, sus percepciones y actitudes, los recursos disponibles, su experiencia previa, la valoración sobre la situación y los apoyos u obstáculos encontrados (Sagot, 2000, p. 89).

Diante do exposto, tratamos a seguir, a partir da percepção de gestores e profissionais, acerca do trabalho desenvolvido pela rede de assistência às mulheres em situação de violência doméstica de SGA-CE.

Compreensão da Rede de Atendimento às mulheres em situação de violência doméstica em São Gonçalo do Amarante-CE a partir da percepção de gestores e profissionais

Nesse tópico, temos reflexões acerca da implementação dos serviços. Entende-se implementar como pôr em prática, fazer funcionar. A partir disso, as questões norteadoras foram: Essas instituições atuam de acordo com a Política Nacional de Enfrentamento à violência contra a mulher? Esses equipamentos são de qualidade? Efetivos? Esses equipamentos contribuem para o rompimento do ciclo de

violência doméstica em São Gonçalo do Amarante-CE? Quais as potencialidades e fragilidades para a materialização das ações desenvolvidas por esses equipamentos?

Sobre a efetivação da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher nos equipamentos da rede, 07 (sete) participantes responderam que estavam sendo postos em prática os objetivos, as diretrizes e a presença de equipamentos dos quatro eixos da Política: prevenção, assistência, combate e garantia de direitos. Sabe-se que a Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher, assim como as demais legislações voltadas a esse público, serve como uma bússola para nortear as ações das instituições e as práticas dos profissionais.

Os que discordaram referiram alguns elementos como a falta de uma delegacia especializada, a possibilidade de uma melhor articulação e as subnotificações nos serviços de saúde.

Observa-se que SGA-CE possui equipamentos especializados de atendimento à mulher em situação de violência, todavia, ainda se faz necessário a criação de outros serviços para potencializar o trabalho dessa rede. No entanto, sabe-se que para a criação de alguns órgãos é necessário um quantitativo mínimo de habitantes. Por exemplo, para a implantação de uma Delegacia da Mulher são necessários pelo menos 100 mil habitantes.

É notório o crescente número de notificações de violência contra a mulher, todavia, acredita-se que as estatísticas são ainda maiores. Para Sagot (2000, p. 12), “una de las características principales de la violencia intrafamiliar es su invisibilidad, y el amplio sub-registro de los casos en las instituciones públicas contribuye a esta invisibilización”.

De acordo com o Mapa Nacional da Violência de Gênero, constatou-se que a subnotificação dos casos de violência doméstica e familiar contra mulheres pode chegar a 61%. Estima-se que 57% das mulheres da região Nordeste foram vítimas de violência doméstica e não denunciaram (Instituto DataSenado, 2023).

Vale destacar que os serviços de saúde contam com a ficha de notificação compulsória do Sistema de Informações de Agravos de Notificação (SINAN). Essa ficha deve ser preenchida por qualquer profissional de saúde que suspeitar ou escutar da vítima

ou acompanhante situações de violência, inclusive doméstica, contra a mulher.

A despeito da percepção acerca da qualidade e efetividade dos serviços prestados, em suma, os participantes discorreram sobre a qualidade e efetividade dos serviços prestados pela rede de assistência. Foram destacados alguns avanços como a redução das demandas judiciais, a criação da Casa da Mulher Gonçalense como um serviço especializado, a disponibilidade das equipes e foram pontuados alguns percalços para uma real efetivação dos serviços, tais como a relativa extensão territorial e o despreparo da força policial.

Sob essa visão, tem-se a necessidade de um atendimento humanizado e qualificado às mulheres em situação de violência por meio da formação continuada de agentes públicos e comunitários, como por exemplo, profissionais da segurança pública; a criação de serviços especializados, tais como o Grupo de Acolhimento Maria da Penha (GAMP) e a Casa da Mulher Gonçalense, e a constituição/fortalecimento da Rede de Atendimento que garanta a integralidade do atendimento. “A capacitação da rede de atendimento também visa garantir a capilaridade do atendimento, ampliando o acesso das mulheres aos serviços” (Brasil, 2011b, p.35).

Dito isso, 73% das brasileiras acreditam ter medo do agressor, levando uma mulher a não denunciar a agressão na maioria das vezes. Além disso, a pesquisa revelou que mais de um quarto das mulheres que sofreram violência doméstica ou familiar (27%) declara ter solicitado Medida Protetiva, sendo que 48% afirmam que houve descumprimento dessa medida por parte da pessoa que a agrediu. Os dados também demonstraram que a maior parte das mulheres que declaram ter denunciado em delegacia da mulher moram em cidades com mais de 50 mil habitantes, o que sugere que a falta de delegacia na cidade pode ser um impedimento para acessar o serviço (Instituto de Pesquisa DataSenado, 2023).

Foi consenso que há uma atuação efetiva dos equipamentos para o rompimento do ciclo da violência no município. É notável que são múltiplos os motivos que dificultam a decisão da mulher a romper com o ciclo da violência medo do agressor, cultura machista, dependência financeira ou emocional, esperança

de mudança de comportamento, falta de moradia, vergonha, chantagem e manipulação do agressor.

Diante disso, é essencial uma acolhida e escuta qualificada de todos os profissionais da rede de proteção, sem pré-julgamentos ou culpabilização; o acesso prioritário a programas sociais, habitacionais e de emprego e renda, como já explicitado; a presença de profissionais da segurança pública especializados no trato com essa demanda, por exemplo, o GAMP; campanhas informativas e de prevenção, uma rede de serviços articulada, etc.

Sendo assim, os principais pontos positivos elencados foram: o atendimento de qualidade e acolhedor para não revitimização, articulação intersetorial, profissionais qualificados, a implantação de serviços especializados, rede de serviços informada sobre a importância da temática, foco em ações preventivas, existência de grupos que trabalham os autores da violência (como ação preventiva e restaurativa), programas sociais voltados a priorizar a mulher que sofre violência.

No que tange aos pontos a melhorar, foram destacados: acolhimento em alguns equipamentos; extensão das assistidas do GAMP; estabelecimentos de fluxos entre alguns equipamentos; criação de um sistema único de acesso a todos os equipamentos da rede de proteção, descentralização dos órgãos (para ampliar o acesso), principalmente para as mulheres da zona rural; acesso a transporte público para a população; incentivos de modo que viabilize a realização do acompanhamento a longo prazo; mais ofertas de inserção em mercado de trabalho e acesso a benefícios socioassistenciais; celeridade nos processos; ampla divulgação dos serviços existentes no município com foco nesse público alvo; uma delegacia especializada; ampliação das equipes de referência; investimento em capacitação profissional e baixa remuneração dos trabalhadores.

Observamos a importância da ampliação do público-alvo do GAMP, visto que muitas mulheres não conseguem romper com o ciclo da violência e denunciar por se sentirem inseguras, desacreditadas e desprotegidas.

Além disso, tomamos ciência de que há um projeto piloto, em SGA-CE, de uma notificação de violência para idosos, mulheres, pessoas com deficiência, crianças e adolescentes, etc. com a finalidade de articular os equipamentos da rede de proteção.

Acreditamos que essa proposta é bastante pertinente, pois evita a revitimização e potencializa a interlocução entre os serviços da rede de proteção.

Diante do exposto, com o objetivo de alcançar o fortalecimento da rede de atendimento, é imprescindível o monitoramento dos serviços especializados de atendimento à mulher em situação de violência. “O monitoramento permite acompanhar a implementação de programas e projetos, os fatores favoráveis e os obstáculos para que os objetivos sejam atingidos, incluindo aspectos técnicos e políticos (Brasil, 2011).

Nessa perspectiva, o monitoramento da rede de atendimento à violência contra as mulheres tem por base a Política e o Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, as diretrizes gerais para a implementação dos serviços especializados e as Normas Técnicas de Padronização dos Serviços.

Considerações finais

No que diz respeito à constituição e o fortalecimento da rede de atendimento às mulheres em situação de violência, temos importantes documentos norteadores, como Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres (PNPM), Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres e, em especial, a Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres (PNEVM).

Vale salientar que a PNEVM trouxe conceitos essenciais para a discussão dessa pesquisa. Destacamos que a rede de enfrentamento é composta por quatro eixos (prevenção, combate, assistência e garantia de direitos) e dentro o campo da assistência, temos a rede de atendimento, que surgiu como um caminho para superar essa desarticulação e a fragmentação dos serviços, por meio da ação coordenada de diferentes áreas governamentais, com o apoio e monitoramento de organizações não-governamentais e da sociedade civil, e no sentido de garantir a integralidade do atendimento.

A rede de atendimento às mulheres em situação de violência doméstica pode ser dividida em quatro áreas: saúde, justiça, segurança pública e assistência social. Dito isso, identificamos em

São Gonçalo do Amarante-CE (SGA-CE) serviços especializados e não especializados de atendimento à mulher.

Em consonância a isso, a partir da coleta de dados, identificamos que o acesso a esses equipamentos pode se dar de diferentes formas, dentre elas temos: quando a mulher decide denunciar, registrando o Boletim de Ocorrência na Delegacia Municipal ou através de demanda espontânea nos serviços “portas de entrada”, tais como hospital, UAPS, UPA e CRAS. A partir disso, essa rede é acionada.

A partir da fala dos participantes, SGA-CE possui, em geral, um fluxo de atendimento às mulheres em situação de violência doméstica consideravelmente estabelecido e que os profissionais e usuárias conhecem razoavelmente os órgãos que compõem essa rede de atendimento.

A PNEVM, como as demais legislações, por exemplo, a Lei Maria da Penha, planos e pactos, devem ser norteadores das ações realizadas pela Rede de Atendimento. Nessa perspectiva, a maioria dos partícipes referiu que o trabalho desenvolvido pelos equipamentos da rede de proteção às mulheres em situação de violência doméstica em SGA-CE está em consonância com a política supracitada. No entanto, três pessoas discordaram e citaram a falta de uma delegacia especializada, a possibilidade de se criar novas estruturas de apoio aos direitos das mulheres e a subnotificação nos serviços de saúde.

De modo geral, foram elencados pontos positivos do funcionamento dessa rede pelos diversos atores, como: o atendimento de qualidade e acolhedor para não revitimização; a boa articulação entre os serviços; os profissionais qualificados; a existência de equipamentos especializados para essa demanda, como a criação da Casa da Mulher Gonçalense e o Grupo de Assistência Maria da Penha - GAMP; a existência de grupos que trabalham os autores da violência (Grupo Diálogo de Paz) e programas sociais voltados a priorizar a mulher que sofre violência (como as legislações municipais).

Em contraponto, também foram citados pontos a melhorar: a descentralização dos equipamentos (para ampliar o acesso), principalmente para as mulheres da zona rural; o acesso a transporte público para a população; os incentivos de modo que viabilize a realização do acompanhamento a longo prazo;

mais ofertas de inserção em mercado de trabalho e acesso a benefícios socioassistenciais; a celeridade nos processos; a ampla divulgação dos serviços existentes no município com foco nesse público-alvo; uma delegacia especializada; a ampliação das equipes de referência; investimento em capacitação profissional e a baixa remuneração dos trabalhadores.

Sabe-se que não há um perfil de mulheres que sofrem violência doméstica, mas existem vários fatores socioeconômicos capazes de influenciar a violência contra as mulheres. Nessa perspectiva, foi mencionado que, majoritariamente, mulheres em situação de vulnerabilidade social e econômica procuram os serviços, por isso as políticas públicas para mulheres devem levar em consideração a interseccionalidade.

Dessa forma, é notório que para que as mulheres consigam romper com o ciclo da violência, se sintam acolhidas, não revitimizadas e tenham acesso integral aos serviços, é necessário não somente a criação de vários órgãos, legislações e profissionais capacitados, mas é fundamental a articulação dessa rede de proteção.

Diante do contexto, temos iniciativas do Poder Público e de vários setores da sociedade como forma de prevenir, combater, assistir e garantir direitos às mulheres vítimas de violência doméstica, através, por exemplo, de política, leis, planos, programas e projetos. Assim, como no restante do país, presume-se que São Gonçalo do Amarante-CE, diante dos crescentes números de casos, tem somado esforços para articulação da rede de proteção e assistência às mulheres vítimas de violência no município. Embora haja importantes avanços, há desafios a serem superados.

Outrossim, reforçamos que a violência doméstica contra as mulheres é um problema de segurança pública, justiça, saúde e direitos humanos que precisa ser desconstruído diariamente, pois é utilizada a superioridade masculina frente à feminina para justificar tal prática.

REFERÊNCIAS

Brasil. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidente da República.

Brasil. **Convenção das Nações Unidas sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres** (1979).

Brasil. **Lei nº 11.340**, de 7 de agosto de 2006. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências.

Brasil. **Lei nº 13.869**, de 5 de setembro de 2019. Dispõe sobre os crimes de abuso de autoridade; altera a Lei nº 7.960, de 21 de dezembro de 1989, a Lei nº 9.296, de 24 de julho de 1996, a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, e a Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994; e revoga a Lei nº 4.898, de 9 de dezembro de 1965, e dispositivos do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal).

Brasil. **Lei nº 14.321**, de 31 de março de 2022. Altera a Lei nº 13.869, de 5 de setembro de 2019, para tipificar o crime de violência institucional.

Brasil. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Ações Programáticas Estratégicas. **Atenção integral para mulheres e adolescentes em situação de violência doméstica e sexual: matriz pedagógica para formação de redes**. Brasília, DF: Ministério da Saúde; 2006.

Brasil. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para Mulheres. **Política Nacional de Enfrentamento à violência contra as mulheres**, Brasília, 2011a.

Brasil. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para Mulheres. **Rede de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres**, Brasília, 2011b.

Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **17º Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2023.

Gussi, Alcides Fernando; Oliveira, Breyner Ricardo de. Políticas Públicas e outra perspectiva de avaliação: uma abordagem antropológica. In: **Desenvolvimento em debate**. Rio de Janeiro: RJ, 2016. Disponível em: <<https://revistas.ufrj.br/index.php/dd/issue/view/1397/815>>. Acesso em 13 set. 2023.

Instituto de Pesquisa DataSenado. **10ª Pesquisa Nacional de Violência contra a Mulher**. DF: Instituto de Pesquisa DataSenado em parceria com o Observatório da Mulher contra a Violência, 2023. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/11/21/datasenado-aponta-que-3-acada-10-brasileiras-ja-sofreram-violencia-domestica>>. Acesso em 07 jul. 2024.

Moreira, V., Boris, G.D.J.B, Venâncio, N. O estigma da violência sofrida por mulheres na relação com seus parceiros íntimos. **Psicologia & Sociedade**. 23 (2), 398-406, 2011. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/psoc/a/4xyhTgzY4CpZ8W5xmV78JJS/#>>. Acesso em: 22 jan. 2024.

Oliveira, Breyner Ricardo de. Avaliar desde a América Latina e a Contra Hegemonia no Campo da Avaliação de Políticas Públicas. In: **Revista AVAL**, jan.-jun., v.1, n. 15, 2019. Disponível em: <<http://periodicos.ufc.br/aval/article/view/41547/99006>>. Acesso em: 13. set. 2023.

Saffioti, Heleieth. **Já se mete a colher em briga de marido e mulher.** São Paulo: São Paulo em Perspectiva, 1999.

Sagot, M. **Ruta crítica de las mujeres afectadas por la violencia intrafamiliar en América Latina:** estudios de caso de diez países. Washington: Organización Panamericana de la Salud; 2000. doi: 10.13140/2.1.4019.8726.

Secretaria de Saúde do Ceará. **Boletim Epidemiológico de Notificações de Violência.** 2023. Disponível em: < https://www.saude.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/9/2018/06/VIOLENCIA-CONTRA-MULHER_AGOSTO-LILAS.pdf.pdf/>. Acesso em: 15 ago. 2024.

Silva, Maria Ozanira da Silva e. Avaliação de Políticas Públicas: teorias e práticas. In: **Revista de Políticas Públicas.** Universidade Federal do Maranhão, v. 17, n. 1, 2013. Disponível em: <<https://nees-unicen.blogspot.com/2014/02/revista-de-politicas-publicas-v-17-n-1.html>>. Acesso em 10 nov. 2022.

Silva, Maria Ozanira da Silva e. Avaliação de políticas e programas sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico-metodológico de pesquisa avaliativa. In: **Pesquisa avaliativa:** aspectos teóricos-metodológicos. São Paulo: Veras, 2008. p. 89-178

Rede de Observatórios de segurança. **Relatório Elas vivem: liberdade de ser e viver.** 2023. Disponível em: < <https://pt.slideshare.net/slideshow/relatrio-elas-vivem-liberdade-de-ser-e-viver/266666414#22>>. Acesso: 08 set. 2024.

Rodrigues, Lea Carvalho. Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais. In: **Revista Avaliação de Políticas Públicas.** Universidade Federal do Ceará, v.1, n.1, 2008. Disponível em: <<http://www.avalrevista.ufc.br/index.php/revistaaval/article/view/3/3>>. Acesso em: 13 set. 2023.