

POLÍTICAS PÚBLICAS DE ENFRENTAMENTO A VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER: INTERPRETAÇÕES E IMPLICAÇÕES DAS PP'S DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E DE GÊNERO NOS SERVIÇOS DE ATENDIMENTO A MULHER VÍTIMA DE VIOLÊNCIA

Gisele Filippo Valverde¹

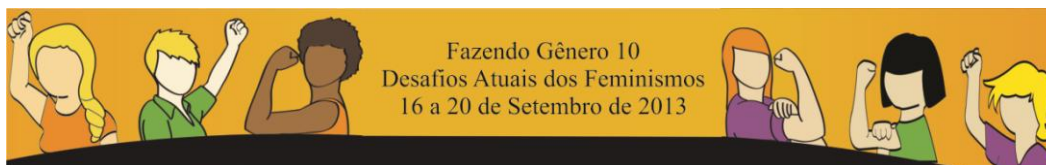
Resumo: O presente trabalho analisa as políticas públicas emanadas pela Secretaria de Políticas para as Mulheres - SPM e as de Assistência Social, em dois serviços municipais da Rede de Atendimento a Mulher Vítima de Violência. O conceito de “matricialidade sócio-familiar” que rege as políticas de Assistência Social vai de encontro com as representações de gênero construídas pelo feminismo. Entretanto os Ministérios responsáveis pela coordenação de ambas às políticas são parceiros na implantação e funcionamento dos serviços da Rede. O resultado, no município pesquisado, do confronto entre as diversas representações sobre um mesmo problema social foi um retrocesso com relação às conquistas do feminismo, com a perda de um órgão especializado, e a substituição deste por outro que atende a diferentes segmentos, e o enfraquecimento da Rede de Atendimento a Mulher Vítima de Violência.

Palavras-chave: políticas públicas, gênero, família, violência.

O presente trabalho teve como objetivo analisar as consistências e incongruências entre as diretrizes de duas políticas públicas de enfrentamento a violência contra a mulher, as de inspiração feminista e as de Assistência Social, a partir da observação em dois serviços municipais vinculados a Rede de Atendimento a Mulher Vítima de Violência. Os serviços pesquisados foram um Núcleo Integrado de Atendimento à Mulher – NIAM e um Centro de Referência Especializado de Assistência Social da Mulher – CREAS-Mulher. Ambos situados em um município do interior do estado do Rio de Janeiro.

As metodologias empregadas foram observação etnográfica, entrevistas semiestruturadas com as coordenadoras e funcionárias dos serviços e com a Secretaria Municipal de Família e Assistência Social-SMFASS que coordena os serviços estudados. Ainda foram analisadas fichas de anamnese psicossocial e jurídica, documentos e cartilhas expedidas pela Secretaria de Políticas para as Mulheres/SPM – que tem status de Ministério – e pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome/MDS – que rege as políticas públicas de Assistência Social -, além da leitura da bibliografia que versa sobre a temática.

¹ Bacharel em Ciências Sociais, graduada pela Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro-UENF, pesquisadora do Núcleo de Estudos da Exclusão e da Violência-NEEV/UENF e do Instituto de Estudos Comparados em Administração Institucional de Conflitos- INCT-INEaC.



Os conceitos que norteiam esta pesquisa são os de representação social e gênero. Para Joan Scott, gênero é um elemento constitutivo das relações sociais que se baseia nas diferenças percebidas entre os sexos, e como uma forma primeira de significar relações de poder, implicando na articulação de quatro categorias relacionadas entre si: símbolos culturalmente disponíveis; conceitos normativos que procuram limitar as possibilidades de interpretação desses símbolos; relações sociais e identidades subjetivas (1991).

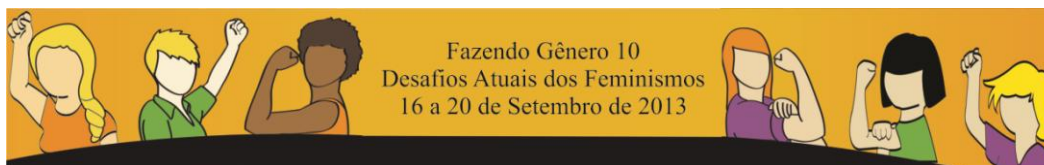
Para Roger Chartier “as representações são sempre determinadas pelo interesse de grupos que as forjam” (CHARTIER, 1990, 17). Portanto as percepções do social nunca são discursos neutros, constroem estratégias e práticas, usadas para impor a autoridade de alguns grupos sobre outros. Chartier considera como objeto da história cultural a compreensão das formas como os atores sociais traduzem suas posições e interesses, objetivamente confrontados, descrevendo a sociedade tal como gostariam ou pensam que ela é. Portanto, as representações permeiam o campo das concorrências e competições ligadas ao poder e à dominação social.

A articulação dos conceitos de gênero e de representação social é particularmente elucidativa quando se aborda os conflitos envolvendo violência contra a mulher e as formas institucionais de administrá-los. Ainda que, como adverte Chartier, não se radicalize o papel das representações como construtoras do mundo real, acreditar que elas – ao estruturar esquemas de percepção da realidade – orientam também as práticas sociais, constitui um princípio teórico-metodológico eficaz para entender como se constroem as relações sociais de gênero.

A hipótese que norteou o trabalho é de que as representações de gênero enraizadas na cultura brasileira dificultam a inserção da violência contra a mulher na esfera pública e sua tipificação como crime. Esse fato interfere na aplicação de políticas públicas voltadas para as mulheres, como é o caso dos serviços em questão.

A pesquisa

No decorrer da pesquisa o Núcleo Integrado de Atendimento à Mulher – NIAM, e também outro núcleo que havia na cidade, o Núcleo Especializado de Atendimento à Mulher – NEAM, tiveram seus serviços encerrados e no mesmo mês o Centro de Referência Especializado em Assistência Social - CREAS-Mulher foi inaugurado, com as funcionárias, o patrimônio e as usuárias dos extintos núcleos. A princípio, o CREAS teve a mesma finalidade de promover atendimento especializado às mulheres vítimas de violência. Entretanto, em poucos meses de funcionamento a orientação sobre os atendimentos no novo serviço mudou, tendo seu enfoque



voltado para a família e também passaria a atender demandas de idosos e deficientes físicos. De acordo com a SMFASS isso ocorreu para se adequar as diretrizes das Políticas Públicas de Assistência Social que priorizam a família.

A secretária da SMFASS nos relatou em entrevista que o conceito que rege as políticas de Assistência Social e, por conseguinte, as secretarias e serviços submetidos a essas políticas é o conceito de “matricialidade sócio-familiar” que significa, nas suas palavras, “na Política Nacional de Assistência e desde a Constituição a gente trabalha com *matricialidade familiar (sic)*, a gente trabalha a família e não o indivíduo”.

Contextualização das políticas de Assistência Social:

As Políticas de Assistência Social no Brasil são fruto da demanda pela institucionalização estatal do amparo a segmentos ditos “vulneráveis” na sociedade. Tradicionalmente essa “acolhida” era oferecida sob a forma de caridade, filantropia, solidariedade religiosa e de um modo clientelista. A Assistência Social foi reconhecida como dever do Estado no início do século XX, mas os profissionais e os movimentos pró-assistência social conseguiram incluir suas demandas, efetivamente, na Constituição Federal de 1988, nos artigos 203 e 204.

A partir da institucionalização sancionada pela Constituição foram criadas para dar diretrizes as ações da Assistência Social as Leis Orgânicas de Assistência Social – LOAS, o Plano de Política Nacional de Assistência Social – PNAS, o Sistema Único de Assistência Social – SUAS e a Norma Operacional Básica – NOB. O Ministério do Desenvolvimento e Combate a Fome – MDS, atualmente coordena a Política Nacional de Assistência Social.

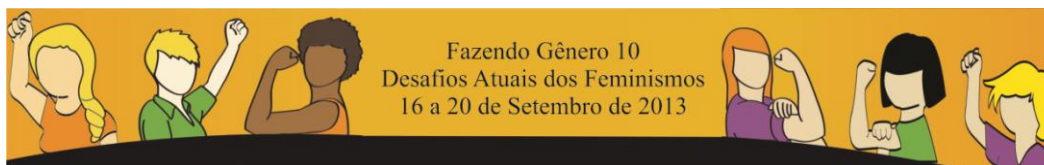
Para a assistência social o princípio de matricialidade sociofamiliar significa que “a família é o núcleo social básico de acolhida, convívio, autonomia, sustentabilidade e protagonismo social”.

Nos textos citados acima se diz, entre outras coisas, que nos serviços, incluindo o CREAS,

A oferta de atenção especializada e continuada deve ter como foco a família e a situação vivenciada. Essa atenção especializada tem como foco o acesso da família a direitos sócio assistenciais, por meio da potencialização de recursos e capacidade de proteção.

De acordo com a Política Nacional de Assistência Social:

Embora haja o reconhecimento explícito sobre a importância da família na vida social e, portanto, merecedora da proteção do Estado, tal proteção tem sido cada vez mais discutida, na medida em que a realidade tem dado sinais cada vez mais evidentes de processos de penalização e desproteção das famílias brasileiras. Nesse contexto, a matricialidade sociofamiliar passa a ter papel de destaque no âmbito da Política Nacional de Assistência Social – PNAS. Esta ênfase está ancorada na premissa de que a centralidade da família e a superação da focalização, no âmbito da política de Assistência Social, repousam no pressuposto de que para a família prevenir, proteger, promover e incluir seus membros é necessário, em primeiro lugar, garantir condições de sustentabilidade para tal. Nesse



sentido, a formulação da política de Assistência Social é pautada nas necessidades das famílias, seus membros e dos indivíduos...

O PNAS ainda afirma que “as condições de vida de cada indivíduo dependem menos de sua situação específica que daquela que caracteriza sua família”.

A Assistência Social prioriza a família, o conceito que rege suas políticas é o de “matricialidade sócio-familiar”, e a orientação para os casos de “vulnerabilidade” é reinserir o indivíduo na família e comunidade. Apesar de reconhecer que a instituição familiar não tem um único modelo e pode constituir-se de forma diversificada, a Assistência Social ainda enxerga a família como um contexto harmônico que serve de suporte e proteção para o indivíduo “vulnerabilizado”.

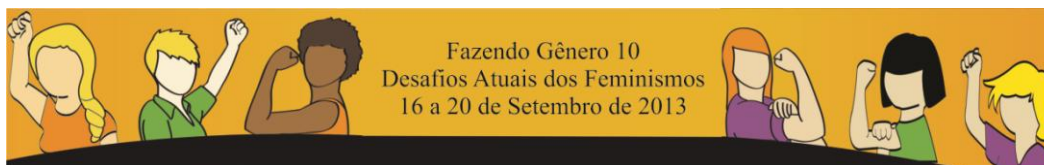
Contudo, esse ideal de família harmônica sobrecarrega a família real, pois exige que ela absorva e solucione os conflitos gerados (ou que potencialmente possam ser gerados) entre seus membros. Nos casos de violência doméstica e familiar reinserir a vítima na família e comunidade que praticou a violência significa muitas vezes devolvê-la ao conflito. De acordo com Teixeira:

...as obrigações atribuídas às famílias são criadas socialmente, e penalizam as mulheres e outros membros mais frágeis nas relações hierarquizadas dentro das famílias, relações que não são complementares, mas assimétricas e desiguais e que podem ser perpetuadas por políticas públicas que as reproduzem como funções “naturalizadas”. (TEIXEIRA, 2009, p 260).

Contextualização das políticas de gênero

Desde o sufrágio feminino, em 1932, até a criação da Lei Maria da Penha em 2006 as lutas do movimento feminista no Brasil contabilizaram muitas vitórias. O Estatuto da Mulher Casada em 62; a promulgação dos Direitos Humanos das Mulheres; a implantação das Delegacias de Direitos da Mulher – DDM, em São Paulo e as Delegacias Especializadas de Atendimento a Mulher – DEAM, no Rio de Janeiro, na década de 80; a adesão do Estado brasileiro a importantes pactos internacionais de enfrentamento a violência contra a mulher; a implantação da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres - SPM, em 2003, que tem status de Ministério, e também de Coordenadorias, Conselhos, Superintendências, entre outros serviços de níveis federal, estaduais e municipais e a construção, a partir de 2007, de uma Rede de Atendimento Especializado à Mulher Vítima de Violência.

Como parte da Agenda Social do Governo Federal, em 2007 foi lançado o Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência Contra a Mulher. O Pacto é respaldado pelos Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres I e II (2004 e 2008) e pela Política Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres, que estabelece os conceitos, princípios, diretrizes e ações de



prevenção e combate a essa violência, assim como de assistência e garantia de direitos às mulheres em situação de violência.

A proposta apresentada pelo Pacto é organizar as ações para o enfrentamento à violência contra mulheres, com base em quatro eixos/áreas estruturantes: Implementação da Lei Maria da Penha e Fortalecimento dos Serviços Especializados de Atendimento; Proteção dos Direitos Sexuais e Reprodutivos e Implementação do Plano Integrado de Enfrentamento da Feminização da AIDS; Combate à Exploração Sexual e ao Tráfico de Mulheres; e Promoção dos Direitos Humanos das Mulheres em Situação de Prisão.

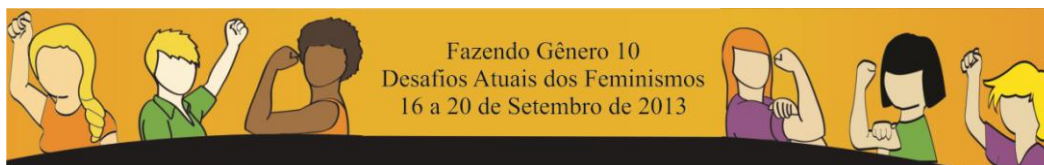
Como explicita, o Pacto visa enfrentar as causas estruturais e históricas que proporcionam a situação de violência, levando em conta a sua complexidade, o que implica na corresponsabilidade de diferentes áreas de governo: planejamento, orçamento, justiça, educação, saúde, assistência social, trabalho, segurança pública, cultura, entre outros. Para dar conta de questões dessa abrangência, o Pacto prevê a articulação entre os poderes executivo, legislativo e judiciário, no sentido de garantir o atendimento integral e o ciclo completo da política pública de enfrentamento a violência contra as mulheres, pela criação e fortalecimento de Serviços Especializados da Rede de Atendimento.

Percebemos, então, que os serviços de atendimento as mulheres vítimas de violência tais como os Núcleos Integrados de Atendimento a Mulher, NIAM e os Centros de Referência Especializados em Assistência Social – CREAS Mulher, mesmo sendo da esfera municipal, como é o caso das instituições pesquisadas, sendo o CREAS-Mulher o único serviço disponível atualmente no município, e com abrangência regional, com esse enfoque, são parte integrante do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, compondo a Rede de Atendimento à Mulher em Situação de Violência, e estando, portanto, sujeitos as diretrizes nacionais para seu funcionamento.

As políticas e o campo pesquisado

Durante a produção da etnografia nos serviços foi-nos permitido observar somente os primeiros atendimentos realizados com as usuárias feitos pelas advogadas e assistentes sociais (nunca com as psicólogas) e no CREAS-Mulher também foi permitida a análise das fichas de anamnese, tanto as do CREAS quanto as “herdadas” do NIAM.

Pudemos perceber na observação dos atendimentos do NIAM e do CREAS-Mulher e no discurso das funcionárias entrevistadas a existência de representações de gênero contraditórias,



influenciadas por ambas as políticas na sua prática cotidiana, portanto os atendimentos oscilam de acordo com a situação apresentada pela usuária.

Além dos atendimentos com as usuárias também observamos as relações desses serviços com outros órgãos que compõem a Rede de Atendimento como as delegacias distritais e a Casa Abrigo. Com relação às delegacias observamos que apesar do discurso oficial de que há cordialidade entre as delegacias e os serviços, eram constantes as reclamações das usuárias de que nas delegacias se negavam a fazer o Registro de Ocorrência do seu caso e também observamos inúmeras tentativas das funcionárias dos serviços de contornar situações em que eram imprescindíveis a produção do R.O.

A Casa Abrigo localizada no município tem capacidade para abrigar 10 usuárias (e seus filhos, quando os tinha) em que seus casos enquadram-se na situação de risco de morte, e para dar entrada no abrigo é necessário que a usuária tenha além de um documento com foto o R.O em mãos, o que muitas vezes eram impedimentos para que se efetuasse o abrigo.

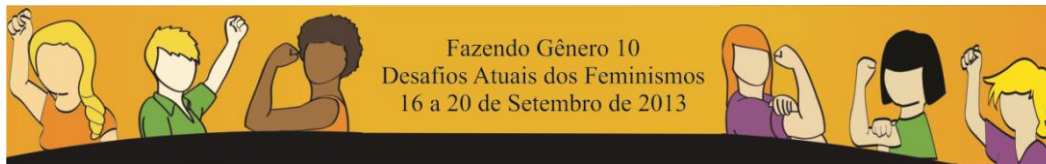
Considerações finais

Concluimos que o conceito de “matricialidade sócio-familiar” que rege as políticas de assistência social vai contra as políticas públicas de gênero inspiradas no feminismo, que procuram fazer da mulher sujeito de direitos e não estão centradas na família. Entretanto os Ministérios responsáveis pela coordenação de ambas às políticas são parceiros na implantação e funcionamento dos serviços da Rede.

Nesse sentido a parceria entre Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres – SPM e Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, encerra uma contradição em seus princípios fundamentais, porque a primeira foi criada a partir das representações e reivindicações do feminismo enquanto o outro preserva uma visão tradicional que valoriza a situação familiar da mulher.

O resultado da aplicação simultânea de políticas divergentes foi uma sucessão de intervenções ambíguas e a extinção de um órgão especializado, desfalcando a Rede de Atendimento no município.

Referências



BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Brasília: MDS\SNAS, 2004.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB\SUAS). Brasília: MDS\SNAS, 2005.

_____. Presidência da República Casa Civil - Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei Nº 8.742/93. Lei Orgânica da Assistência Social. Brasília, 1993.

_____. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Programa de Prevenção, Assistência e Combate à Violência Contra a Mulher - Plano Nacional. Diálogos sobre Violência Doméstica e de Gênero: Construindo políticas públicas. Brasília, 2003.

_____. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres - SPM. Lei 11.340/06 – Maria da Penha. Brasília, 2006.

_____. Secretaria Nacional de Políticas Públicas para as Mulheres da Presidência da República (SPM) - Normas Técnicas de Padronização das Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher, 2006.

_____. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Norma Técnica de Uniformização. Centros de Referência de Atendimento à Mulher em situação de Violência. Brasília, 2006

_____. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres. Brasília, 2010.

_____. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres - SPM. 3º Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres. Brasília, 2011.

CARDOSO DE OLIVEIRA, Luís Roberto – “Existe Violência Sem Agressão Moral?” Revista Brasileira de Ciências Sociais, Vol. 23, nº 67, 2008.

CHARTIER, Roger. A História Cultural entre Práticas e Representações (trad. port). Lisboa:DIFEL/RJ: Bertrand Brasil, 1990.

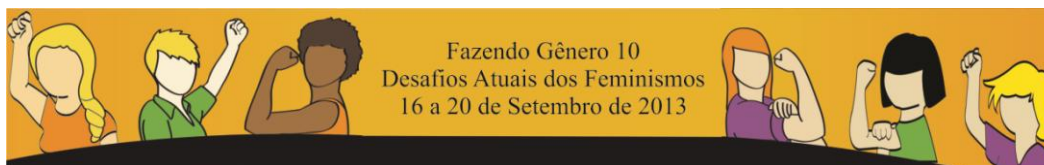
COUTO, Priscilla Alves Juvino – Mulheres e Política: percepções e atuação política das vereadoras de Campos dos Goytacazes. Dissertação de Mestrado.Universidade Estadual do Norte Fluminense, 2012.

GAROTINHO, Rosinha. – Que mulher é essa? Agência Soma. 2004.

Instituto de Segurança Pública, Série Estudos 2, Dossiê Mulher 2011 (Ano Base 2010), 6º Edição, 2011.

KANT DE LIMA, Roberto. A Polícia na Cidade do Rio de Janeiro: seus Dilemas e Paradoxos. Rio de Janeiro, Forense, 1995.

LIMA, Lana Lage da Gama. Racismo, sexualidade e gênero. In: História, violência e imaginário político, 2005, Vitória. História, violência e imaginário político. Vitória: Universidade Federal do Espírito Santo, 2005.



_____. As Delegacias Especiais de Atendimento à Mulher no Rio de Janeiro: uma análise de suas práticas de administração de conflitos in: Nader, Maria Beatriz e Lima, Lana Lage da Gama (orgs) Família, Mulher e Violência, Vitória, EDUFES, 2007.

_____. Política Pública e Cultura: as delegacias especializadas de atendimento à mulher. Reunião de Antropologia do MERCOSUL - RAM. Porto Alegre: 2007.

_____ (Org.) & NADER, M. B. (Org.). Família, Mulher e Violência. Vitória: PPGHis-UFES, 2007. v. 8.

_____. Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher: obstáculos para a implantação de uma política pública de gênero na área de segurança pública. Paper apresentado no XXIV Simpósio Nacional de História –ANPUH. Rio Grande do Sul – 15 a 20 de julho de 2007b.

_____. O atendimento às mulheres vítimas de violência em delegacias especializadas e distritais no Estado do Rio de Janeiro: uma análise comparada. Fazendo Gênero 8, Corpo, Violência e Poder. 2008.

_____. A Primeira Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher no Estado do Rio de Janeiro na Visão de suas Delegadas. Paper apresentado na XXVI Reunião Brasileira de Antropologia – ABA. Porto Seguro – 01 a 04 de junho de 2008.

_____ (Org.) & MIRANDA, A. P. M. (Org.). Políticas Públicas de Segurança, Informação e Análise Criminal. Niterói: EdUFF, 2008. v. 1.

_____. As práticas de administração de conflitos de gênero no cotidiano das Delegacias de Polícia. Revista Dimensões, EDUFES, Vitória: 2009.

_____. O atendimento à mulher vítima de violência em delegacias especializadas e distritais em uma perspectiva comparada. In: X Congresso Luso-afro-brasileiro de Ciências Sociais, 2009, Braga Portugal. Sociedades Desiguais e Paradigmas em Confronto. Braga: Universidade do Minho, 2009.

_____ & SOUZA, Suellen. Representações de Gênero e Atendimento Policial a Mulheres Vítimas de Violência. Revista InterThesis, Florianópolis SC. 2009.

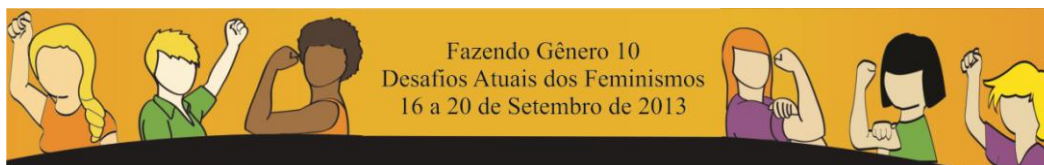
_____. As práticas de administração de conflitos de gênero no cotidiano das delegacias de polícia. Dimensões, Revista de História da UFES, jul/dez de 2009, Vitória – ES, p. 117-139

_____;NEVES, P. C. ; BARBOSA, L. M. . As delegacias especializadas de atendimento à mulher no Estado do Rio de Janeiro na visão de suas delegadas. In: KANT DE LIMA, Roberto; ELIBAUM, Lucía; PIRES, Lenin.. (Org.). Conflitos, direitos e moralidades em perspectiva comparada. 1 ed. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2010, v. 1, p. 163-190.

PEDRO, Joana Maria. Mulheres honestas e mulheres faladas: uma questão de classe. Florianópolis: ED da UFSC, 1994.

QUINTAS, Fátima. A mulher e a família no final do século XX. Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana, 2000

SCAVONE, Lucila. Dar a vida e cuidar da vida. Feminismo e Ciências Sociais Ed UNESP 2003.



SCOTT, Joan – *Gênero: uma categoria útil para a análise histórica*. Tradução de Christine Dabat e Maria Betânia Ávila. Recife: SOS Corpo, 1990.

SOUSA, Fernando Carlos de. Os desafios da Lei Maria da Penha: Uma análise da construção das Políticas Públicas para as mulheres no Brasil. Monografia de Conclusão do Bacharelado em Ciências Sociais. Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro – UENF. Campos dos Goytacazes/RJ. Dezembro de 2009.

TEIXEIRA, Solange Maria. Família na Política de Assistência Social: avanços e retrocessos com a matricialidade sociofamiliar. Universidade Federal do Piauí Rev. Pol. Públ. São Luis, v. 13, n. 2, p. 255-264 jul./dez. 2009.

Public Policies to Combat Violence Against Women: Interpretations and implications of the PP's Social Welfare and Gender in services assistance to women victims of violence

Abstract: This paper analyzes the public policies issued by the Secretariat of Policies For Women - SPM and Social Welfare, in two of municipal services of a "Service Network Women Victims of Violence". The concept of "matriciality socio-family" policies governing Social goes against with gender representations constructed by feminism. However Ministries responsible for coordination of both policies are partners in the deployment and operation of network services. The result, in the city researched, are the confrontation between different representations of the same social problem was a setback regarding the achievements of feminism, with the loss of an organ specialized, and replacing this with one that caters to different segments, and weakening of Service Network Women Victims of Violence.

Keywords: Public policies. Gender. Family. Violence.