

**Análise de arranjos de implementação de políticas públicas de enfrentamento à violência
contra mulheres em municípios de pequeno porte**

Ana Carolina Almeida Santos Nunes¹

Resumo: A implementação de políticas públicas de enfrentamento à violência contra mulheres apresenta um grande desafio no âmbito de municípios de pequeno porte, realidade pouco explorada por pesquisas. O presente trabalho analisa os arranjos de implementação dessas políticas em Afogados da Ingazeira – PE e Palmeira das Missões – RS, partindo das premissas estabelecidas pela Lei Maria da Penha e pelo Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres. Por meio de uma adaptação das abordagens de análise dos arranjos institucionais e de modelos de coprodução de políticas públicas, estabeleceu-se quatro dimensões para a análise desses arranjos: (a) articulação intersetorial, (b) articulação e colaboração entre os diferentes entes federativos, (c) tratamento dado à dimensão territorial e (d) modelos de coprodução de políticas públicas. Os achados da pesquisa trazem elementos importantes para a discussão da adaptação do desenho institucional de políticas nacionais para realidades locais.

Palavras-chaves: Implementação; Violência contra Mulheres; Municípios Pequenos.

¹ UFABC; Mestre em Políticas Públicas; ananunes14@gmail.com.

Introdução

As políticas públicas de gênero² vêm se destacando enquanto temática de investigação não somente pelos avanços políticos observados nas últimas décadas, mas também pela urgência das questões que buscam resolver. Esse destaque se deve principalmente ao amplo esforço do movimento de mulheres brasileiro em levantar essa pauta na agenda pública (PINTO, 1994; SOARES, 1994), e à recente institucionalização das políticas públicas para mulheres³, que se materializa na criação da Secretaria de Políticas para Mulheres (SPM) com *status* de ministério e na promulgação da Lei Maria da Penha (PITANGUY, 2003; CALAZÁNS e CORTÉS, 2011).

Onze anos após a promulgação dessa Lei, que é considerada uma das três melhores legislações do mundo pela ONU e é conhecida por 97% da população brasileira⁴, segue na agenda pública o debate sobre como efetivá-la. As políticas públicas de enfrentamento à violência contra mulheres são iniciativas fundamentais para que a legislação se cumpra e, segundo a previsão normativa, sua implementação deve envolver todas as esferas de governo e atores não-governamentais. O acesso pleno a direitos pelas mulheres depende, portanto, do trabalho articulado entre todos os entes federativos, os Três Poderes e a sociedade civil.

Neste sentido, o Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres (PNEVCM) apresenta-se como uma iniciativa que busca capilarizar e potencializar as ações do poder público a partir de uma visão integral do problema (CARDOSO, 2009) e articulação entre os diversos atores e atrizes. O Pacto tem como premissas a transversalidade, intersetorialidade e a capilaridade (BRASIL, 2010).

Quando se observa o contexto de implementação das políticas públicas de enfrentamento à violência contra mulheres, é possível reconhecer que as desigualdades regionais, sociais, raciais e étnicas, entre outras, impõem grandes desafios ao poder público. A violência de gênero é um problema enraizado na sociedade brasileira e presente em todo o território, mas atinge a diversidade de mulheres de maneiras distintas de acordo com sua realidade. Nesse sentido, especialistas no tema destacam a importância de as políticas de enfrentamento a esse problema serem adaptadas às realidades locais e desenvolvidas em

² Considere-se a seguinte definição de para políticas públicas e gênero: iniciativas que consideram as diferenças nos processos de socialização entre homens e mulheres e nas suas consequências nas vivências individuais e coletivas de homens e mulheres, e se propõem a enfrentar e desconstruir as desigualdades geradas por esses processos (SOARES, 2004).

³ Entende-se aqui que as políticas públicas para mulheres compõem as políticas públicas de gênero, mas com um horizonte mais reduzido. Conforme destaca Bandeira (2005, 9): “As políticas para as mulheres não são excludentes das políticas de gênero, embora tenham uma perspectiva restrita, pontual, de menor abrangência, atendendo a demandas das mulheres, mas sem instaurar uma possibilidade de ruptura com as visões tradicionais do feminino”.

⁴ Informações divulgadas pelo Portal Brasil

conjunto com as próprias mulheres (PRADO e SANEMATSU, 2017).

Para garantir o acesso universal a direitos observando as diferentes realidades, é essencial a colaboração entre governo central e governos subnacionais, especialmente municípios. De acordo com a própria SPM (BRASIL, 2011), as ações de competência municipal no âmbito das políticas públicas de enfrentamento à violência contra mulheres são a criação/reaparelhamento de serviços especializados, como centros de referência e casas-abrigo, e a realização de campanhas locais. O PNEVCM, por sua vez, prevê as seguintes responsabilidades aos governos municipais:

- a. Prestar contas, junto à SPM e demais Ministérios envolvidos, dos convênios firmados pelas instituições municipais;
 - b. Garantir a sustentabilidade dos projetos;
 - c. Participar da Câmara Técnica de Gestão Estadual;
 - d. Promover a constituição e o fortalecimento da rede de atendimento à mulher em situação de violência, no âmbito municipal e/ou regional, por meio de consórcios públicos (quando couber); [...]
- (BRASIL, 2010)

Tendo em vista a importância dos municípios na implementação de políticas públicas de enfrentamento à violência contra mulheres e os desafios imbricados nesse processo, o presente artigo se propõe a analisar como ele se dá no contexto de municípios de pequeno porte, um universo pouco discutido pelas literaturas de estudos de implementação e de políticas de gênero. A escolha desse recorte se justifica também nos dados alarmantes de que 72,3% dos municípios brasileiros registraram homicídios de mulheres em 2013 (WAISENFILZ, 2015) e de que as maiores taxas de feminicídios estão nos municípios de menos de 50 mil habitantes (PRADO e SANEMATSU, 2017). A demanda por interiorizar essas políticas públicas e adaptá-las aos diversos contextos é, portanto, urgente (MARTINS, CERQUEIRA e MATOS, 2015; PRADO e SANEMATSU, 2017).

São analisados os arranjos de implementação de políticas públicas de enfrentamento à violência contra mulheres em dois municípios de pequeno porte – Afogados da Ingazeira - PE e Palmeira das Missões - RS –, de modo a compreender como os desenhos institucionais se adaptam às realidades e dinâmicas locais. A análise busca abranger o campo de forças, normas e instituições que constituem o microcosmos da implementação de uma política pública complexa. Os parâmetros da análise partem do modelo de governança do PNEVCM, que destaca a necessidade das articulações horizontal e vertical entre os atores, a participação de atores não-governamentais e a adaptação das ações aos contextos territoriais. Esses eixos,

por sua vez, compõem as quatro dimensões da análise, adaptadas da proposta de análise dos arranjos institucionais de Lotta e Favareto (2016). Dessa forma, os resultados podem contribuir para a discussão posterior dos modelos de governança do Pacto Nacional.

Abordagens de análise

Para a investigação, usam-se as abordagens de análise dos arranjos institucionais e de coprodução, adaptadas à pergunta de pesquisa. Ambas permitem agregar novas variáveis na análise do processo de implementação – para além da comparação entre a proposta da política pública e a sua entrega –, valorizando a compreensão das interações entre atores.

Compreendendo que o contexto brasileiro passou por um processo de complexificação da produção de políticas, propõe-se analisar seus arranjos institucionais, que definem de que maneira os processos são coordenados e quais são as atribuições dos diferentes atores (LOTTA e VAZ, 2015; PIRES e GOMIDE, 2014; LOTTA e FAVARETO, 2016). A compreensão do conceito mais utilizada pelas análises atuais na agenda brasileira, da qual esse trabalho compartilha, é definida por Pires e Gomide (2012,14): “Por arranjos institucionais entende-se o conjunto de regras, organizações e processos que definem a forma como se coordenam os atores e os interesses em pauta em uma determinada política pública”.

Já a coprodução de políticas públicas é um conceito emergente na agenda de estudos de políticas públicas, que aqui definimos como a participação de outros atores, que não a organização provedora, na produção de serviços públicos e políticas públicas (OSTROM, 1996). Isso inclui desde a parceria com entes privados e conveniamentos até a participação de cidadãos e cidadãos de forma institucionalizada (HUPE, 1993) ou não (TOPS, 1999). Hupe e Hill (2002, 135) resumem a definição de coprodução como uma abordagem na qual um governo nacional ou local envolve cidadãos, organizações sem fins lucrativos, empresas ou outros governos na produção de uma política pública específica.

No âmbito da implementação de políticas nacionais em municípios, a análise das formas de coprodução permite identificar a rede envolvida na execução das políticas, o que contribui para compreender suas potencialidades e a influência dessas parcerias nos resultados.

Metodologia

A pesquisa de campo foi realizada no ano de 2017, nos municípios de Afogados de Ingazeira – PE e Palmeira das Missões – RS, além das capitais de cada estado. Foram entrevistadas gestoras e gestores públicos de todas as áreas envolvidas nas políticas públicas

de enfrentamento à violência contra mulheres, em seus respectivos locais de trabalho, além de representantes da sociedade civil e burocratas do nível de rua, totalizando 49 entrevistas semiestruturadas.

Os municípios foram escolhidos com base em 5 critérios: (1) ter menos de 50 mil habitantes, (2) ter um Organismo Municipal de Políticas para Mulheres (OPM), (3) ter um Conselho Municipal dos Direitos da Mulher, (4) ser indicado como referência em implementação de políticas públicas de combate à violência contra mulheres, (5) não fazer parte de região metropolitana. Inicialmente, as referências enunciadas pelo critério (4) foram buscadas entre gestoras da SPM do governo federal. Diante da dificuldade em obter essas referências, optou-se por direcionar a pesquisa a dois estados que se destacam por ter muitos municípios que implementaram políticas públicas para mulheres: Pernambuco e Rio Grande do Sul. As pessoas entrevistadas nas capitais indicaram municípios de referência nos seus estados, o que conduziu a pesquisa à imersão nos municípios indicados. A seleção de entrevistados se deu por meio da técnica bola de neve, partindo das gestoras municipais e estaduais dos OPMs.

Em consonância com a proposta de imersão no campo-tema, as conversas informais, os espaços de trabalho e os discursos escritos e não-escritos compunham a observação (BATISTA, BERNARDES, MENEGON, 2014 e CORDEIRO, BRASILINO, CARDONA, 2014). Ao longo da pesquisa de campo, foram construídas sequências narrativas sobre a implementação das políticas públicas nos dois municípios estudados.

Foram consideradas na análise três das quatro dimensões da abordagem propostas por Lotta e Favareto (2016): a integração horizontal (articulação intersetorial); a integração vertical (articulação e colaboração entre os diferentes entes federativos); e como é tratada a dimensão territorial. A quarta dimensão da proposta dos autores é a de participação, que, na presente pesquisa, foi alterada para modelos de coprodução de políticas públicas.

A intersetorialidade e a integração vertical são princípios contidos no próprio conteúdo da política pública analisada, o que aponta um campo fértil para a análise dessas dimensões. Assim como a dimensão da coprodução, uma vez que a colaboração e a participação ativa de cidadãos, individual ou coletivamente, estão apontadas no escopo da política pública estudada. A pesquisa, então, visa compreender quem são seus coprodutores (redes e parcerias intra e intergovernamentais) no âmbito dos municípios e quais são os modelos de coprodução existentes. Por fim, considerando que a capilaridade também é uma premissa da política pública analisada, a dimensão territorial se mostra essencial para o entendimento da sua adaptação aos contextos locais.

V SIMPÓSIO GÊNERO E POLÍTICAS PÚBLICAS
Universidade Estadual de Londrina
13 a 15 de junho de 2018
ISSN 2177-8248

As entrevistas e o levantamento de dados foram conduzidos de modo a responder às perguntas do quadro de referência de análise de arranjos institucionais (exposto abaixo), que tem norteado as pesquisas de Lotta e Favareto (2016).

Tabela 1 – Dimensões de análise dos arranjos de implementação

| Integração horizontal (intersectorialidade) | Integração vertical (subsidiariedade federativa) | Coprodução de serviços públicos | Dimensão territorial |
|--|---|--|---|
| Há intersectorialidade na formulação da política? (ex: sistemas e instrumentos de diagnóstico ou planejamento interministeriais) | Quem faz as regras da política efetivamente? (governo federal, estadual ou municipal?) O que se prevê no pacto federativo em termos de competências constitucionais neste tema/setor? | Que atores participam da formulação da política? (descrever atores da sociedade, do estado ou do mercado e que arranjo de participação há – conselhos, conferências, audiências públicas, GTs, fóruns etc.) | Como a política lida com a dimensão territorial? (há menções a especificidades espaciais ou à necessidade de diferenciar/adaptar os instrumentos de políticas a contextos específicos (como diagnósticos locais)? |
| Há intersectorialidade na implementação da política? (ex: execução feita em conjunto entre diferentes ministérios) | Quem financia a política? (governo federal, estadual ou municipal?) E qual instrumento de financiamento (convênio, origem dos recursos – Tesouro, Fundo etc.) | Que atores participam da implementação da política? (descrever atores da sociedade, do estado ou do mercado e que arranjo de participação há – conselhos, conferências, audiências públicas, GTs, fóruns etc.) | Há espaços de participação territoriais (fóruns, conselhos, comitês, colegiados) previstos? |
| Há intersectorialidade no monitoramento e avaliação da política? (ex: sistemas integrados, grupos de trabalho, comitês gestores, salas de situação etc.) | Quem implementa a política? (governo federal, estadual ou municipal?) | Que atores participam da avaliação da política? (descrever atores da sociedade, do estado ou do mercado e que arranjo de participação há) | Há formas de articulação/diálogo/integração com outras instâncias participativas já existentes nos territórios? |

Elaboração original por Gabriela Lotta. Adaptado pela autora.

Resultados da pesquisa: Pernambuco e Afogados da Ingazeira

Conforme o que foi constatado na pesquisa de campo em janeiro de 2017, o governo estadual do Pernambuco conta com um OPM bem estruturado e com altas capacidades de coordenação e execução. As políticas públicas de enfrentamento à violência são integradas às políticas de geração de renda e promoção da cidadania. O organismo tem uma agenda forte de capilarização das políticas públicas para mulheres e conta com coordenadoras de cada macrorregião do estado para acompanhar as agendas locais. O estado também oferece um mecanismo próprio de financiamento de políticas para mulheres em municípios e se responsabiliza pela gestão dos equipamentos de abrigo de mulheres em situação de violência.

Em Afogados da Ingazeira, o OPM é coordenado por uma gestora com alta capacidade técnica e de articulação e a agenda de gênero tem apoio dentro da gestão municipal. A sociedade civil participa ativamente na formulação e implementação das políticas públicas e respalda a atuação da coordenadora do OPM. Os gestores da Prefeitura dispõem de mecanismos de articulação intersetorial e a agenda de políticas públicas para mulheres é adaptada às particularidades do território. Por fim, o OPM estadual apoia o município na elaboração e implementação dessas políticas públicas, que também conta com a cooperação do Sistema de Justiça.

Resultados da pesquisa: Rio Grande do Sul e Palmeira das Missões

O governo estadual do Rio Grande do Sul vem desmontando suas estruturas de execução de políticas públicas para mulheres, o que se reflete em menos recursos para as prefeituras. Na gestão anterior, no entanto, havia uma agenda de fortalecimento da Rede Lilás, composta pelos equipamentos de atendimento às mulheres. O governo do estado fornecia veículos (viabilizados por convênio com o governo federal) aos municípios para ajudar a estruturar essa rede, mas não chegava a acompanhar a evolução territorializada das políticas públicas. Uma inovação promovida pelo OPM do governo estadual, ainda na gestão anterior, é a alocação da assessoria técnica a municípios no equipamento estadual de atendimento, que normalmente presta serviços apenas ao público geral. Outro destaque é o fato de os municípios serem incentivados a constituir consórcios para gerir equipamentos de abrigo de mulheres em situação de violência.

Em Palmeira das Missões – RS, a implementação de ações de enfrentamento à violência contra mulheres está mais a cargo de uma rede informal formada por atores do Poder Judiciário, da Polícia Civil e da burocracia de nível de rua da Assistência Social. A gestora do OPM municipal, por sua vez, tem pouco conhecimento sobre as ações em curso e não promove a articulação dos atores envolvidos na temática de gênero. O Conselho Municipal de Direitos da Mulher e as organizações da sociedade civil ligadas à temática de gênero atuam pautando o tema na agenda municipal e promovendo atividades pontuais com o apoio da Prefeitura, mas as suas funções se misturam com a do OPM, que parece não ter atuação definida. Enquanto isso, o governo estadual apoia pouco o município na implementação de políticas públicas para mulheres.

Análises e reflexões sobre os casos

Ambos municípios estão na faixa de 30 mil habitantes, situados a mais de 300 quilômetros das capitais de seus estados, cujos OPMs e Conselhos Municipais de Direitos Mulher foram instalados há menos de 3 anos e cujos prefeitos foram reeleitos. Ainda que não estivesse previsto no desenho metodológico, os dois casos pesquisados se complementam por representarem situações opostas, apesar das similaridades.

Entretanto, as políticas públicas de enfrentamento à violência contra mulheres por eles implementadas estão em estágios muito distintos. Em Afogados da Ingazeira – PE há políticas públicas em curso e notória evolução na organização das ações de enfrentamento à violência contra mulheres desde a criação do OPM. Já em Palmeira das Missões – RS verifica-se uma atuação muito tímida do OPM, o que se reflete na ausência de políticas públicas estruturadas e na desarticulação da rede de atendimento a mulheres em situação de violência.

Na Tabela 2, é possível comparar as avaliações dos dois casos a partir das quatro dimensões de análise estabelecidas pela pesquisa:

Tabela 2 – Análise dos arranjos de implementação nos municípios

| | Integração horizontal (intersetorial) | Integração vertical (entre entes federativos) | Coprodução de políticas públicas | Dimensão territorial |
|---|--|---|---|---|
| Afogados da Ingazeira – PE | Alta. O OPM se relaciona com todas as secretarias que têm mulheres dentre os | Média. Cooperação direta com governo estadual, que cria mecanismos para | Participação direta de movimentos de mulheres na implementação de | Bastante considerada, tanto pelos gestores quanto pelos |

V SIMPÓSIO GÊNERO E POLÍTICAS PÚBLICAS
Universidade Estadual de Londrina
13 a 15 de junho de 2018
ISSN 2177-8248

| | | | | |
|----------------------------------|--|---|--|---|
| | alvos de suas políticas públicas, além de se articular com a Justiça. | facilitar a implementação em municípios. Não há contato direto com a SPM do governo federal. | políticas públicas, mas não como prestadoras de serviço. | movimentos de mulheres, que propõem agendas específicas. |
| Palmeira das Missões – RS | Baixa. O que acontece é o trabalho conjunto do CREAS e o Judiciário, sem a supervisão de nenhuma secretaria. | Baixa. Estado tem pouco conhecimento sobre o que acontece nos municípios, apesar de, na gestão anterior, haver uma orientação para ajudar a espalhar as políticas públicas. | Judiciário produzindo política pública junto com burocratas de nível de rua. Organizações da sociedade civil promovem ações com o apoio da Prefeitura. | Algumas gestoras e burocratas de nível de rua consideram o contexto territorial na leitura do problema, mas o diagnóstico não gera respostas específicas. |

Elaborada pela autora

A primeira dimensão mostra-se determinante para que as políticas públicas sejam de fato implementadas, uma vez que o estabelecimento de uma rede de atendimento às mulheres em situação de violência depende da articulação entre secretarias, como saúde, educação, assistência social e o OPM. A participação do OPM na articulação e coordenação dessa rede faz a diferença no caso de Afogados da Ingazeira – PE, enquanto em Palmeira das Missões – RS, onde o OPM tem participação mínima, falta articulação.

A dimensão da integração vertical também se mostrou determinante para os casos pesquisados. Por se tratarem de municípios com poucos recursos – orçamentários, humanos e até técnicos – em comparação com outros de maior porte, a colaboração das secretarias de políticas para mulheres dos governos estaduais e federal impacta diretamente a capacidade de implementação das políticas públicas de enfrentamento à violência contra mulheres. A interação com a SPM do governo federal é praticamente nula, mas com os OPMs dos respectivos governos estaduais é radicalmente distinta. Enquanto a Secretaria da Mulher do governo do Pernambuco é uma referência técnica para a gestora do OPM de Afogados de Ingazeira – PE, além de o Estado assumir a gestão de várias políticas nos eixos de Proteção e Justiça; o Departamento de Políticas para Mulheres do governo do Rio Grande do Sul não consegue nem prover nem induzir políticas públicas em Palmeira das Missões – RS, mas aparece para as gestoras do município como um órgão apoiador de suas atividades.

A terceira dimensão, de coprodução de políticas públicas, aparece de forma pouco

pronunciada nos dois casos estudados. Em Afogados da Ingazeira – PE, há intensa participação da sociedade civil na formulação e implementação das políticas públicas, mas as funções de provisão de serviços de atendimento às mulheres em situação de violência são assumidas pela Prefeitura, com coordenação do OPM. Já em Palmeira das Missões – RS, as organizações da sociedade civil promovem ações que são apoiadas pela Prefeitura, mas as funções do OPM, do Conselho Municipal de Direitos da Mulher e da sociedade civil não são claramente separadas, o que dificulta a identificação de processos participativos. No entanto, a cidade conta com um caso de coprodução entre o Poder Judiciário e a burocracia de nível de rua da Assistência Social.

A última dimensão diz respeito à consideração das questões territoriais nos arranjos de implementação. Em dois territórios tão distintos, foi possível identificar desafios muito diferentes no enfrentamento à violência de gênero, bastante discutidos por todas as gestoras e gestores entrevistados. No primeiro caso, no entanto, a interpretação da dimensão territorial é traduzida em especificações para as políticas públicas implementadas. Já no segundo caso, a leitura do território não gera respostas específicas, principalmente porque as políticas públicas de enfrentamento à violência contra mulheres do município são muito incipientes.

Os casos analisados mostram que os Organismos de Políticas para Mulheres (OPM) coordenados por gestoras com capacidade técnica e política promovem a integração horizontal dessas políticas (a); a capacidade de implementação dos municípios é influenciada pela atuação do OPM estadual, que pode acompanhar as agendas e dar suporte técnico e financeiro às Prefeituras (b); o atendimento às mulheres ainda depende muito dos equipamentos de Assistência Social, o que reforça a necessidade da gestão intersetorial (c); a adaptação das políticas públicas às dinâmicas do território está intrinsecamente ligada à participação da sociedade civil (d); e a proatividade do Poder Judiciário pode impulsionar ações do Executivo e amparar mulheres que não são atendidas por falta de atuação da Prefeitura (e).

Considerações finais

O presente trabalho visa contribuir para a discussão sobre a implementação de políticas públicas de enfrentamento à violência contra mulheres em diferentes contextos. Buscou-se, portanto, compreender como essas políticas públicas podem ser implementadas, observando as premissas estabelecidas pelo Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência Contra Mulheres, em municípios de pequeno porte – realidade pouco analisada no âmbito de políticas públicas de gênero.

Os resultados apontam para algumas conclusões. A primeira diz respeito à atuação dos OPMs nos municípios, organismos que se mostram essenciais para coordenar políticas públicas. A trajetória política e as capacidades técnicas das pessoas que assumem a coordenação dos OPMs – e, em municípios pequenos, geralmente trabalham sozinhas – importa tanto quanto a própria existência dessas estruturas. Elas são responsáveis, pois, por levar a perspectiva de gênero a todos as atrizes e atores atuantes no território, principalmente aos outros setores do Poder Executivo; e articular uma rede de enfrentamento à violência contra mulheres no território. Nesse sentido, as ferramentas de monitoramento e de gestão intersetorial podem fazer a diferença.

É preciso formar uma agenda consonante com os princípios da Política Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres, e nesse sentido, os OPMs dos governos estaduais devem dar subsídios técnicos, acompanhar o trabalho dos municípios e promover a temática de gênero. Isso leva à segunda conclusão: a atuação dos governos estaduais é fundamental para municípios de pequeno porte, que trabalham com orçamentos curtos e têm menores capacidades institucionais. Eles dependem de “intermediários” para conseguir implementar políticas de âmbito nacional – especialmente quando se trata de uma agenda emergente. Os governos estaduais, além de fazerem a ligação entre os recursos federais e os governos municipais, são os principais responsáveis pela política de Segurança Pública, eixo fundamental do enfrentamento à violência contra mulheres. Portanto, ainda que um município disponha de gestoras e gestores comprometidos com a temática e tente implementar essas políticas, o alcance de suas ações é limitado quando o governo estadual não cumpre suas funções.

Ambos os casos não dispunham de equipamentos especializados de atendimento psicossocial à mulher em situação de violência, mas conseguiam fornecer esse serviço por meio dos equipamentos de Assistência Social. O que remete ao terceiro ponto, sobre a dificuldade de municípios de pequeno porte manterem equipamentos especializados. Ainda que haja apoio técnico e financiamento para a sua construção, a manutenção dos mesmos traz custos incompatíveis com a realidade dessas Prefeituras. As soluções apontadas são a formação de consórcios ou a “estadualização” da gestão de equipamentos especializados. Outra questão relacionada é a necessidade de fortalecer a Assistência Social e vincular o atendimento às mulheres em situação de violência aos programas federais financiados pelo SUAS. A participação ativa desse setor na rede de atendimento, por sua vez, só reforça a importância dos mecanismos de gestão intersetorial das políticas públicas no nível municipal.

A quarta conclusão é que a adaptação das políticas públicas às dinâmicas do território

está intrinsecamente ligada à participação da sociedade civil na sua produção. Em municípios pequenos, as organizações temáticas da sociedade civil têm força para pautar a agenda local, de forma a conferir legitimidade às políticas públicas de enfrentamento à violência contra mulheres; e também para estender o alcance dessas políticas. A coprodução com a sociedade civil enriquece a leitura dos gestores públicos locais sobre as demandas específicas do território e da diversidade de mulheres, adaptando as iniciativas e aumentando sua efetividade. Além disso, trata-se de uma agenda recente, na qual as organizações da sociedade civil detêm maior conhecimento e acúmulo histórico que o poder público.

Destaca-se como última conclusão que a proatividade do Sistema de Justiça nos municípios de pequeno porte pode impulsionar ações do Executivo e amparar as mulheres que buscam ajuda do Estado quando falta atuação da Prefeitura. Assim como na relação entre governos municipais e estaduais, quando uma das partes não cumpre totalmente com as suas funções dentro dessas políticas públicas, a outra pode flexibilizar as suas funções para atender às demandas emergentes. O que, no entanto, não é suficiente diante da complexidade do problema enfrentado.

Por fim, é importante ressaltar que a pesquisa esbarrou nas dificuldades em encontrar referências a municípios de pequeno porte. A maior parte das gestoras entrevistadas, quando solicitadas a indicar um município de até 50 mil habitantes que fosse referência na implementação das políticas públicas estudadas, faziam referências a municípios maiores e de regiões metropolitanas, explicitando a invisibilidade dessa categoria até mesmo entre as gestoras responsáveis por capilarizar as políticas para mulheres no território. Essa dificuldade, por si só, aponta para a necessidade de ampliar a atenção sobre esse universo, que segundo o IBGE, corresponde a 88,24% dos municípios brasileiros, onde reside 32,1% da população.

Referências

BATISTA, N.C.S.; BERNARDES, J.; MENEGON, V.S.M. Conversas no cotidiano: um dedo de prosa na pesquisa. In: SPINK, M.J.; BRIGAGÃO, J.; Nascimento, V.; CORDEIRO, M. (Orgs.). *A produção de informação na pesquisa social: compartilhando ferramentas organizadoras*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2014.

BANDEIRA, L. Brasil: Fortalecimento da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres para avançar na transversalização da perspectiva de gênero nas políticas públicas (Documento de la Reunión de Expertos “Políticas y programas de superación de la pobreza desde la perspectiva de la gobernabilidad democrática y el género”). Quito: CEPAL/Unidad Mujer y Desarrollo, 2005.

BRASIL. Lei n.º 10.778/03. Presidência da República. Brasília, 2003.

V SIMPÓSIO GÊNERO E POLÍTICAS PÚBLICAS
Universidade Estadual de Londrina
13 a 15 de junho de 2018
ISSN 2177-8248

_____. Política Nacional de enfrentamento à violência contra as Mulheres. Secretaria Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, Secretaria de Políticas para as Mulheres – Presidência da República. Brasília, 2011.

_____. Pacto Nacional pelo enfrentamento à violência contra as Mulheres. Secretaria Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, Secretaria de Políticas para as Mulheres – Presidência da República. Brasília, 2010.

BRASIL. 9 fatos que você precisa saber sobre a Lei Maria da Penha. *Ministério da Cidadania e Justiça*. Disponível em <<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2015/10/9-fatos-que-voce-precisa-saber-sobre-a-lei-maria-da-penha>> Acesso em junho de 2017.

CALAZANS, M.; CORTÉS, I. (2011), O processo de criação, aprovação e implementação da Lei Maria da Penha. In: CAMPOS, C. H. C. (Org.). Brasil. *Lei Maria da Penha comentada em uma perspectiva jurídico-feminista*. Rio de Janeiro: Lumen Yuris, 2011.

CARDOSO, J. C. (Org.) Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Brasil: o estado de uma nação*. Brasília: IPEA, 2009.

CORDEIRO, R.M., BRASILINO, J., CARDONA, M.G. Observação no cotidiano: um modo de fazer pesquisa em psicologia social. In: SPINK, M. J., BRIGAGÃO, J., Nascimento, V. e CORDEIRO, Mariana. (Org.) *A produção de informação na pesquisa social: compartilhando ferramentas organizadoras*. – 1.ed. – Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2014.

GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. C. *Capacidades Estatais e Democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: IPEA, 2014.

_____. *Burocracia, democracia e políticas públicas: arranjos institucionais de políticas de desenvolvimento*. Texto para Discussão 1940. Brasília: Ipea, 2012.

HILL, M.; HUPE, P. *Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice*. London: Sage, 2002.

HUPE, P.L. (1993) ‘The politics of implementation: Individual, organisational and political co production in social services delivery’, in M. Hill (ed.), *New Agendas in the Study of the Policy Process*. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf, 1993.

LOTTA, Gabriela; FAVARETO, Arilson. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. *Revista de Sociologia Política*, v.24, n. 57, Curitiba, Mar. 2016.

LOTTA, G. S.; VAZ, J. C. Arranjos institucionais de políticas públicas: aprendizados a partir de casos de arranjos institucionais complexos no Brasil. *Revista do Serviço Público*, 66 (2) 171-194, Brasília, abr/jun de 2015.

MARTINS, A. P. A. M.; CERQUEIRA, D. e MATOS, M V. M. “A institucionalização das políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres no Brasil (versão preliminar)”, Brasília: Nota Técnica do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas, n. 13, 2015

V SIMPÓSIO GÊNERO E POLÍTICAS PÚBLICAS
Universidade Estadual de Londrina
13 a 15 de junho de 2018
ISSN 2177-8248

OSTROM, E. (1996) Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development. *World Development*, 24:6 pp.1073–87.

PINTO, C. R. J. Mulher e Política no Brasil: Os impasses do feminismo, enquanto movimento social, face às regras do jogo da democracia representativa. *Revista Estudos Feministas*. Ano 2, 2a sem. p.256-270, Florianópolis, 1994

PITANGUY, J. A questão de gênero no Brasil. *CEPIA-Cidadania, Estudo, Pesquisa, Informação e Ação*, 2003.

PRADO, D., SANEMATSU, M. *Feminicídio: #InvisibilidadeMata*. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo e Instituto Patrícia Galvão, 2017

SOARES, V. Movimento feminista: Paradigmas e desafios. *Revista Estudos Feministas*, ano 2, 2 sem., Florianópolis, 1994.

TOPS, P. E. W. M. (1999) “Co-productie als bestuursstijl: Ervaringen en vuirstregels”, *Bestuurswetenschappen*, 53 (3): 201-225

WAISENFILZ, J. Mapa da Violência 2015: Homicídio de mulheres no Brasil. *Flacso*, Brasília, 2015. Disponível em: <http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2015/MapaViolencia_2015_mulheres.pdf> Acesso em junho de 2017.