

O Papel da Burocracia a Nível de Rua na Implementação de Políticas Públicas: uma análise da política de abrigo para mulheres ameaçadas de morte

Street Level Bureaucracy and Public Policy Implementation: An Analysis of Sheltering Policy to Death-Threatened Women

Natália Cordeiro

Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)

E-mail: natalia.c.guimaraes@gmail.com

Resumo: O artigo investiga o papel dos burocratas a nível de rua na implementação de políticas públicas, tomando por base o caso da política de abrigo para mulheres ameaçadas de morte em Pernambuco. Tal política diz respeito aos serviços de acolhimento provisório destinado a mulheres em situação de violência que se encontrem sob ameaça de morte. Adota-se o referencial analítico do ciclo de políticas públicas, focando na etapa da implementação a partir da perspectiva bottom-up. Além da revisão bibliográfica que permite o recorte analítico das observações, realizou-se uma análise qualitativa da atuação das profissionais a nível de rua que atuam nas quatro casas-abrigo que compõem a política em Pernambuco. Foram realizadas onze (11) entrevistas semi-estruturadas com profissionais que atuam ou atuaram no serviço. Os principais achados da pesquisa indicam que a política varia de acordo com fatores relacionados ao cotidiano de sua implementação que são protagonizados por sua burocracia a nível de rua. Entre esses fatores estão as interações estabelecidas, as práticas desenvolvidas, as percepções acerca do serviço, os ajustes do dia-a-dia e a discricionariedade.

Palavras-Chave: Burocracia a Nível de Rua; Implementação; Violência de Gênero; Política de Abrigo.

Abstract: The article investigates the role of street-level bureaucrats in the implementation of public policies, based on the case of the sheltering policy directed to death-threatened women in Pernambuco. The sheltering policy concerns the temporary reception services directed to women suffering violence and that are in risk of losing their lives. Here, it is adopted the public policy cycle framework, focusing on the implementation stage from the bottom-up perspective. Besides the literature review that encompasses the analytical framework, a qualitative analysis was conducted regarding the performance of the street-level bureaucrats that work in the four shelter houses that make up the policy in Pernambuco. Eleven semi-structured interviews were conducted with the professionals that work or have worked in the service. The main findings point that the policy varies according to factors related to the daily challenges linked to its implementation that are dealt with by the street-level bureaucrats involved. Among these factors are the established interactions, the practices that are developed, the perceptions regarding the service, the daily adaptations and discretion.

Keywords: Implementation; Street-level Bureaucracy; Gender Violence; Sheltering Policy.

1. Implementação de Políticas Públicas

Os estudos sobre implementação de políticas públicas situam-se no campo de análise que tem como foco o momento específico em que as políticas são concretizadas (MELO e SILVA, 2000; LOTTA, 2019). De acordo com Lotta (2019), esses estudos pressupõem que as políticas públicas podem ser entendidas como um ciclo que abrange diferentes fases, quais sejam definição de agenda, formulação, implementação e avaliação. É importante ressaltar que esse ciclo não necessariamente condiz com a realidade, na medida em que muitas vezes os limites entre as etapas se confundem ou, ainda, as fases não seguem exatamente essa ordem cíclica. No entanto, tal referencial é um instrumento analítico útil para pensar os processos decisórios subjacentes às políticas públicas (SOUZA, 2003).

Dito isto, pode-se conceituar a implementação como o momento em que os planos formulados para uma determinada política pública se tornarão realidade. Esse processo está intimamente ligado à ação de burocratas – em especial os que se situam nas bases ou nos estratos intermediários da hierarquia burocrática (PIRES, 2019) – e aos instrumentos de ação estatal (LOTTA, 2019). Essas questões, junto às diferenças entre o que foi formulado e o que foi executado são centrais para as investigações na área de implementação.

Desde os estudos pioneiros constata-se que as leis e decisões políticas não são executadas tal como concebidas, isto é, de forma direta, mecânica e automática (PRESSMAN e WILDAVSKY, 1973). Em vez disso, os processos de implementação são compreendidos como momentos de criação e transformação. De acordo com Hill e Hupe (2014), tais procedimentos e interações não ocorrem de forma neutra e influenciam a produção de políticas públicas, na medida em que repercutem no seu conteúdo e nos seus resultados.

Para Pires (2019), dentre as principais contribuições dadas pelo avanço dos estudos sobre implementação, está a reflexão sobre os efeitos das políticas. Isto porque tradicionalmente, as discussões sobre políticas públicas estavam preocupadas em mensurar o alcance dos seus resultados e impactos, tal como definidos em objetivos e documentos oficiais que instituem a política. No entanto, devido à natureza complexa, política e transformadora dos processos de implementação, é necessário considerar não só os níveis de incerteza no atingimento de objetivos

pretendidos, como também a potencial emergência de efeitos não pretendidos e suas consequências.

2. Perspectivas analíticas da implementação de políticas públicas

Essa literatura sobre implementação evoluiu historicamente a partir de dois modelos analíticos principais e das diferentes tentativas de combiná-los (PIRES, 2019). São os modelos *top-down* e *bottom-up*. O primeiro supõe uma rigidez na separação entre as etapas da formulação e implementação das políticas públicas, o que conformaria uma hierarquia dos que estão no topo – os formuladores – sobre os que estão na base – os implementadores. Assim, os problemas da implementação seriam identificados como problemas de controle e de coordenação (PRESSMAN e WILDAVSKY, 1973) e os impactos das ações dos implementadores nos produtos das políticas seriam pouco expressivos. O importante, portanto, seria que a política pública tivesse uma teoria causal explicativa adequada e objetivos bem definidos. Assim, a implementação não seria marcada por processos políticos e deliberativos e sim pela atividade técnica, operacional e de natureza executiva.

Em contraposição a essa visão *top-down* se desenvolve a segunda corrente analítica denominada *bottom-up*; ela pressupõe que as políticas públicas são compostas por múltiplos processos e atividades contínuas, o que exige uma série de tomadas de decisão. Nesse sentido, a implementação seria apenas uma parte desse processo e, por sua vez, também exigiria decisões, uma vez que nem tudo é passível de ser previsto, controlado ou normatizado. Para os autores desta corrente, a análise de políticas públicas deve olhá-las de baixo para cima, tendo como base o que de fato acontece no momento de implementação e preocupando-se em compreender a política como ela é (LOTTA, 2019).

De acordo com Lotta (2019), a literatura sobre implementação concentrou bastante energia nos debates entre essas duas correntes e durante os anos 1970 e 1980 praticamente não foram desenvolvidas pesquisas que dialogassem entre si, havendo pouco acúmulo deste campo no período. Somente nos anos 1990 são propostos modelos alternativos que buscam sair do binômio *bottom-up* e *top-down*. Essa é a chamada terceira geração de estudos e tinha como objetivo superar a contraposição entre formulação e implementação, compreendendo os

processos decisórios contínuos que envolvem as políticas públicas e seus resultados. Atualmente está em curso a quarta geração de estudos sobre implementação, marcada por modelos e formas distintos de análise sobre o objeto e pela maior influência de outros campos de estudos, em especial a sociologia. Temáticas relacionadas aos novos modelos da ação estatal, que se complexificaram pós processos de reformas do Estado, também caracterizam esta geração.

Diante do desenvolvimento do campo de análise de implementação de políticas públicas, instituições e atores adquirem centralidade e os burocratas se tornaram atores-chave para compreender os rumos das decisões e suas consequências em termos de resultados das políticas (LOTTA e SANTIAGO, 2017). Inserido neste contexto, este trabalho realiza um estudo de caso da implementação do programa de abrigamento para mulheres ameaçadas de morte em Pernambuco, tendo como base a atuação da burocracia implementadora, na medida em que é a partir da sua interação com os objetivos da política que a mesma se constitui e se ressignifica, conforme o contexto e visão de mundo (SILVA, 2016).

3. Agentes Implementadores, Burocracia a Nível de Rua e Discricionariedade

O avanço dos estudos sobre implementação de políticas públicas levou diversos autores a desenvolverem modelos teóricos e pesquisas práticas sobre o papel dos burocratas. Dentre eles Michael Lipsky ocupa posição de destaque, ao argumentar, em sua obra “*Street Level Bureaucracy*” (1980), que as políticas públicas são feitas pelos responsáveis por sua implementação: as decisões dos burocratas, suas rotinas e as formas como lidam com as pressões e incertezas do dia-a-dia são o que de fato caracteriza as políticas públicas. O autor trata de forma específica a centralidade exercida pelos burocratas que estão na ponta da política, a quem denomina de burocracia de nível de rua (*street level bureaucracy*). Tal burocracia seria composta pelos profissionais que atuam diretamente com os beneficiários de uma determinada política, sendo o elo entre Estado e sociedade, e que contam com substancial grau de discricionariedade para exercício de suas funções.

Entende-se por discricionariedade alguma medida de atuação arbitrária do burocrata que esteja inserido dentro limites legais de sua atuação. Isto é, a discricionariedade é possibilitada justamente pela existência de normas e regras e pelo modo como estas se configuram – seja a sua

abrangência, sua ambiguidade ou, ainda, sua sobreposição e conflito (LOTTA e SANTIAGO, 2017). Neste sentido, Lipsky (1980) dirá que estas configurações estão intimamente ligadas à dificuldade de saber quais os instrumentos e mecanismos que funcionam praticamente para lidar com os problemas a serem enfrentado pelas políticas públicas, bem como dificultam a mensuração da performance da burocracia. Isso é especialmente relevante ao se considerar que a maior parte das tarefas a serem realizadas pelos burocratas de rua diz respeito à prestação de serviços e à tomada de decisões – atividades extremamente difíceis de serem supervisionadas e submetidas ao escrutínio crítico.

De acordo com Lipsky (1980), tendo em vista que a entrega dos serviços pelos burocratas de nível de rua à população se dá de forma imediata e pessoal, a burocracia tem de lidar diretamente com a reação do público às suas decisões, bem como com as implicações das mesmas. Ao dizer isto, o autor sugere que a sociedade reage às políticas públicas e problematiza que para os cidadãos, uma coisa é ser tratado com indiferença e pouca empatia por profissionais com quem não lidam diretamente e, portanto, não conhecem suas demandas e necessidades específicas. Outra coisa é ser tratado de tal modo por aqueles com quem lidam diretamente e dos quais esperam, no mínimo, uma escuta atenciosa. Como consequência, a realidade de trabalho dos burocratas de rua dificilmente poderia estar mais distante do ideal da impessoalidade e de desvinculamento esperado para o momento de tomada de decisão.

Por outro lado, os burocratas a nível de rua também precisam adotar padrões e categorias sociais para identificar e alocar os cidadãos de maneira mais ou menos clara e, assim, atender suas demandas. Ou seja, mesmo que os cidadãos acessem os serviços enquanto pessoas individualizadas e portadoras de diferentes experiências, personalidades e necessidades, o atendimento deles pela burocracia requer, em alguma medida, a adoção de padrões unificados e indiferenciados (LIPSKY, 1980). Nesse sentido, a busca por este equilíbrio representa uma questão central para os agentes implementadores de políticas públicas.

Lipsky (1980) apresenta ainda questões relativas às condições de trabalho com as quais a burocracia de nível rua tem de lidar. A primeira diz respeito à crônica inadequação dos recursos públicos disponíveis para as tarefas a serem desempenhadas pelos burocratas; a prestação de serviços públicos implica num imenso volume de trabalho sob a responsabilidade de tais

burocratas, ao passo que conta uma quantidade limitada de recursos para dar conta dele. A segunda questão tem a ver com a relação entre a oferta e a demanda das políticas públicas. Para o autor, a demanda pelas políticas cresce para alcançar a oferta. Assim, muitas vezes, a burocracia a nível de rua fica presa em um ciclo de mediocridade (LIPSKY, 1980).

A despeito dessas dificuldades, a burocracia baseia-se em alguns referenciais para exercer suas funções, de modo que seu comportamento, argumenta Lipsky (1980), está fortemente estruturado no conjunto de incentivos e sanções que incidem sobre ela. Os burocratas de nível de rua desenvolvem formas de lidar com as incertezas do seu trabalho, seja criando padrões de práticas que limitem a demanda, maximizem o uso dos recursos disponíveis e assegurem a conformidade dos clientes; seja através da modificação do conceito de seu trabalho – restringindo seus objetivos e, com isso, diminuindo a discrepância entre os recursos disponíveis e objetivos atingidos. Os burocratas de rua atuam ainda transformando o conceito de matéria-prima, no caso os usuários das políticas, para tornar mais legítima essa discrepância. Essas são as chamadas de estratégias de *coping* (LIPSKY, 1980). Com relação a esse aspecto, Lotta (2010) diz que os agentes de rua ensinam aos clientes o próprio papel de ser um cliente, repassando os procedimentos e a forma como devem se comportar.

Verifica-se, portanto, que ao passo que os burocratas de rua desenvolvem suas funções inseridos numa estrutura institucional e programática, eles também têm o poder de transformar as políticas públicas, uma vez que há uma série de brechas nessas estruturas que lhes possibilita agir com substancial grau de discricionariedade. Segundo Lotta e Santiago (2017), ao longo do tempo, a literatura sobre discricionariedade tem incorporado outras explicações para compreender o que influencia o seu exercício. Há correntes analíticas que se detêm sobre a dimensão corporativa que determinadas profissões possuem e influenciam na atuação dos burocratas, outras com perspectiva sociológica analisam aspectos sociais e culturais para entender atuação da burocracia. Para esta concepção, a dimensão interativa é central para se pensar a discricionariedade.

Conforme brevemente exposto, o avanço na literatura sobre burocracia passou a pressupor uma liberdade de ação e personalidade dos burocratas ao questionar a relação de mando e obediência e a dicotomia entre formulação e implementação. De acordo com Lotta e Santiago

(2017), nesse processo, o conceito de autonomia e de discricionariedade são confundidos com frequência. Está para além dos objetivos deste artigo discorrer em profundidade sobre isto, mas é apresentada uma pequena síntese das distinções estabelecidas pelas autoras a partir de uma revisão de literatura sobre as abordagens que se debruçam sobre a temática.

A primeira abordagem diz respeito à autonomia das organizações – seria a habilidade da burocracia, como coletivo, de realizar objetivos criados internamente ao Estado. A segunda refere-se à discricionariedade enquanto espaço para ação – que a compreende como a liberdade dos indivíduos limitada pelos contextos da atuação burocrática, ou seja, como um elemento contratual. A terceira trata a discricionariedade enquanto ação, a pensando a partir da variação de comportamentos dos burocratas, explicada pelos elementos que influenciam a forma como os burocratas interpretam as regras e implementam políticas públicas. Por fim, há a perspectiva que pensa autonomia dos indivíduos – ela se debruça sobre os impactos da ação dos burocratas que variam conforme suas capacidades e seu reconhecimento.

Ainda em conformidade com as autoras, “apesar de ser heurísticamente relevante fazer a distinção das quatro abordagens apontadas, ressaltamos que elas são inter-relacionadas, quando não sobrepostas” (LOTTA e SANTIAGO, 2017: 37). Ou seja, a ação da burocracia pode ser simultaneamente autônoma e discricionária, sendo possível querer entender como uma coisa se relaciona com a outra. A questão central nessa discussão é ter nitidez sobre o que se quer explicar e como os dois conceitos podem auxiliar na análise.

4. Contextualizando a Pesquisa: A Política de Abrigamento para Mulheres Ameaçadas de Morte em Pernambuco

Ao romper com a dicotomia entre as esferas pública e privada, o feminismo evidencia questões que estavam tradicionalmente restritas ao ambiente doméstico e temáticas, que até então não faziam parte das agendas governamentais, passam a integrá-las, como é o caso da violência contra a mulher. Ao se projetar uma esfera pública homogênea, que silencia sobre a existência de públicos distintos e conflitivos, se restringe o universo da contestação pública legítima ao definir o que pertence ao âmbito privado e o que não pertence (BIROLI e MIGUEL, 2014). Foi nesse contexto que o movimento feminista e as teóricas feministas argumentaram que a garantia

da liberdade, autonomia e cidadania das mulheres requeria a politização de aspectos relevantes da vida privada.

É neste contexto que se situa a política de abrigamento, objeto deste estudo. A opção por analisar a política em Pernambuco se deveu ao fato de a mesma ser referência na região nordeste¹, tendo sua implementação consolidada. Além disso, de acordo com o IPEA (BRASIL, 2013), o estado é o terceiro com maiores índices de violência contra mulher na região nordeste – que é a mais violenta do país.

No referido estado o serviço de abrigamento é normatizado pela Lei 13.977/2009 que garante proteção às mulheres que se encontram ameaçadas de morte em virtude de violência de gênero, bem como a seus dependentes menores de 18 anos. As usuárias devem gozar de saúde mental e junto com seus dependentes podem permanecer até 180 dias nas casas que têm endereço sigiloso e capacidade para 20 pessoas cada (exceto a casa-abrigo modelo que tem capacidade para 30 pessoas). As casas funcionam 24 horas e contam com equipe multidisciplinar composta por coordenadoras, psicólogas, assistentes sociais, nutricionistas, técnicas em enfermagem, educadoras sociais, cozinheiras, auxiliares de serviços gerais, seguranças e motoristas.

As mulheres podem ser encaminhadas para as casas-abrigo através dos organismos de políticas para mulheres, mas necessariamente têm que realizar um Boletim de Ocorrência (BO) e solicitar as medidas protetivas de urgência. Posteriormente, a equipe de abrigamento da Secretaria da Mulher (SecMulher), que atua 24 horas, é notificada e vai até a delegacia na qual a mulher se encontra. Ao encontrar a mulher, a equipe lhe oferece a possibilidade do abrigamento, explicando do que se trata, o funcionamento do serviço, suas regras e normas, a questão do sigilo etc.

Devido ao risco envolvido em suas situações, as mulheres e seus dependentes precisam ficar isoladas do convívio social e familiar no período em que estão abrigadas para não comprometer sua segurança, a das profissionais e a das demais abrigadas. Sendo permitidas ligações para familiares, em média, duas vezes por semana. Enquanto permanecem na casa, as usuárias têm acesso a serviços de saúde, são incluídas em benefícios e programas sociais (quando

¹ Em 2011 ocorreu no Maranhão o seminário “Intercâmbios de Experiências de Abrigamento no Nordeste” e o caso de Pernambuco foi a referência adotada (PERNAMBUCO, 2012).

se aplica)², participam de oficinas sobre direitos das mulheres, violência contra a mulher, atividades de autocuidado, oficinas de higiene, entre outras, ministradas pelas profissionais do serviço.

Conforme as Diretrizes Nacionais para o Abrigamento, tais atividades devem ser pautadas pelos princípios feministas, atuando na desconstrução das desigualdades e combate às discriminações de gênero; interferir nos padrões sexistas/machistas ainda presentes na sociedade brasileira; promover o empoderamento das mulheres; garantir os direitos humanos das mulheres e o acesso dessas aos serviços especializados através da rede de atendimento. Fica evidente a abrangência e o caráter pouco tangível de tais orientações, essa questão será tratada mais detidamente na discussão dos resultados.

No tempo em que ficam nas casas-abrigo, a usuária dialoga com a coordenação da unidade e com sua equipe alternativas seguras de desabrigamento³, compreendendo que o abrigamento é um serviço temporário e que quanto menos tempos passarem nele melhor, uma vez que estão privadas de liberdade. O tipo de desabrigamento que a equipe do serviço tem como ideal – e que é mais compatível com realidade brasileira – é aquele em que a mulher decide instalar-se em outro endereço fora do município ou do estado onde sofreu violência e lá recomeçar sua vida, contando, eventualmente, com a ajuda de amigos e/ou parentes que vivam nessas localidades.

No entanto, na prática, um tipo comum de desabrigamento é aquele em que a mulher decide livremente voltar para seu lar e assina um termo assumindo os riscos por isto. A frequência desta alternativa se relaciona ao sentimento de privação de liberdade e de isolamento dos vínculos experimentado por muitas das usuárias. Outro tipo possível de desabrigamento, mas incomum dentro do contexto brasileiro é aquele em que as medidas protetivas são deferidas ou até mesmo o agressor é condenado e a mulher pode voltar para seu endereço de origem, pois supostamente estará segura. Em todos esses casos são realizados atendimentos psicológicos, orientação com a assistência social, conversas com a coordenação e com as educadoras; e conversas da equipe com

² As assistentes sociais do serviço verificam, de acordo com o perfil socioeconômico das usuárias, se as mesmas se enquadram nas condicionalidades de programas como o Bolsa Família, Aluguel Social, Minha Casa Minha Vida etc. Se isso ocorrer, são tomadas as providências para cadastro e recebimento do benefício.

³ Termo utilizado pela burocracia para designar o momento de saída da usuária do serviço.

amigos e/ou familiares das usuárias que irão auxiliar esse processo. Além disso, a usuária que declarar ser hipossuficiente⁴ recebe um auxílio de R\$ 250,00 e o Estado viabiliza sua ida ao local definido.

A equipe que atua diretamente nas casas-abrigo é composta pela coordenação, por psicólogas, assistentes sociais, nutricionistas, técnicas em enfermagem, educadoras sociais e, eventualmente, pedagogas. Com exceção da coordenadora – que é cargo de confiança –, todas as demais profissionais são contratadas através de seleções simplificadas, configurando, portanto, contratos de trabalho temporários. Há ainda os/as profissionais terceirizados que são as cozinheiras, auxiliares de serviços gerais, seguranças e motoristas. Dentre essas profissionais todas são mulheres, exceto os motoristas. Com exceção das seguranças e educadoras sociais, as demais profissionais atuam dentro do teto de horas previsto pela categoria e sempre durante o horário comercial. As educadoras e seguranças atuam em regime de plantão: trabalham 12 horas e folgam 36 horas. As seguranças não têm contato com as usuárias.

Tendo como referencial a discussão sobre burocracia a nível de rua, focou-se na atuação das educadoras sociais entendendo-as como as principais burocratas a nível de rua da política de abrigamento para mulheres ameaçadas de morte em Pernambuco já que: a) elas são as profissionais com o escopo de atuação mais abrangente e/ou impreciso da equipe; b) são as únicas profissionais que sempre estão nas unidades de abrigamento, sendo, portanto, as profissionais mais próximas das usuárias; e c) no turno da noite e aos fins de semana, são as únicas profissionais que atuam no serviço, o que, praticamente, impossibilita a supervisão e escrutínio de suas atividades

5. Caminho Metodológico

Este estudo tem caráter descritivo e exploratório e faz uso da metodologia qualitativa em busca de respostas coerentes ao propósito da investigação. A unidade de análise é o programa de abrigamento para mulheres ameaçadas de morte em Pernambuco. Foram analisadas as quatro

⁴ Tal termo é utilizado pela burocracia das casas-abrigo em Pernambuco. As usuárias do serviço assinam uma declaração de hipossuficiência, ou seja, alegam que não possuem condições financeiras para viabilizar sua saída da casa-abrigo.

casas-abrigo existentes no estado e que juntas compõem o universo total dos casos. À época da realização do campo (entre 4 de setembro de 2017 e 23 de novembro de 2017), elas estavam distribuídas na Região Metropolitana do Recife (RMR) e em diferentes pontos do sertão pernambucano⁵. A casa situada na RMR é tida como a “casa-modelo”, pois foi a única planejada fisicamente para atender a esta finalidade; é a que tem maior capacidade de atendimento (30 pessoas entre mulheres e dependentes) e equipe profissional mais estruturada. As demais unidades são imóveis alugados e improvisados para o funcionamento enquanto casa-abrigo; nem todas têm o quadro de profissionais completo e têm capacidade para 20 pessoas, entre mulheres e dependentes.

Foram realizadas onze (11) entrevistas semiestruturadas com profissionais ou ex-profissionais⁶ da política (3 educadoras sociais; 2 ex-educadoras sociais; 3 coordenadoras das casas-abrigo; uma ex-coordenadora da casa-abrigo; duas diretoras da SecMulher⁷). O desenho de pesquisa inicial baseava-se num plano amostral do tipo não probabilístico em virtude da realidade do serviço – na qual as profissionais atuam em diversas regiões do estado, em esquema de plantão etc. e, portanto, teriam pouca disponibilidade. A amostragem intencional pensada inicialmente pretendia incluir ao menos duas educadoras de cada casa-abrigo (08 educadoras) e as coordenadoras de cada uma delas (quatro coordenadoras), além das duas diretoras do programa (totalizando 14 entrevistas). Acreditava-se que tal plano permitiria teorizar sobre as dimensões relevantes para análise da implementação do programa de abrigamento em Pernambuco, na medida em que abrangeria diferentes percepções e experiências e revelaria características representativas do contexto.

Contudo, a despeito da assinatura da carta de anuência na qual a SecMulher se disponibilizava para colaborar com a pesquisa, o que incluía viabilizar o contato entre

⁵ Os nomes das cidades onde localizam-se não são expostos devido ao caráter sigiloso do programa.

⁶ Por serem profissionais contratadas através de seleções simplificadas ou ainda por serem cargos comissionados, juntamente ao fato da remuneração ser baixa para execução de tarefas tão complexas e com alto grau de demanda emocional, a rotatividade do quadro profissional é muito alta. Por isso, profissionais que já fizeram parte do serviço e não fazem mais foram entrevistas. Também pareceu ser uma estratégia metodológica para verificar possíveis diferenças nas percepções das entrevistadas.

⁷ Nenhuma usuária do programa foi entrevista tanto em virtude do sigilo do serviço e, portanto, dificuldade de acesso às mesmas, quanto por questões éticas, na medida que eu, enquanto pesquisadora e militante feminista percebo o período de abrigamento como um momento de extrema fragilidade e vulnerabilidade das usuárias.

pesquisadora e as entrevistadas, a referida instituição não colaborou conforme esperado. Somente viabilizou o contato com três educadoras, três coordenadoras e com as diretoras. Diante disso, enquanto pesquisadora que já havia atuado profissionalmente no serviço de abrigamento (de junho a dezembro de 2013), eu recorri a contatos de educadoras e coordenadoras que atuaram no período para captar percepções e experiências mais diversas. As coordenadoras e ex-coordenadora entrevistadas eram das casas-abrigo do interior do estado; as educadoras e ex-educadoras atuavam na RMR.

Os principais tópicos que estruturaram as entrevistas tinham relação com a percepção das profissionais sobre o serviço, sobre o fenômeno da violência contra a mulher, sobre as atividades desenvolvidas, sobre as diferenças entre as casas-abrigo, sobre as relações estabelecidas entre as pessoas envolvidas no serviço, sobre as formas de lidar com situações inesperadas e sobre as condições de trabalho e sobre os principais desafios enfrentados.

O conteúdo das entrevistas foi analisado através da técnica da análise de conteúdo que, de acordo com Bardin (1977), pode ser definida como um conjunto de técnicas de análise das comunicações que funciona segundo procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens atuando como uma ferramenta para desvelar a informação contida nas mesmas (BARDIN, 1977). Após a leitura do material e com base na teoria mobilizada, foi possível estabelecer 14 categorias iniciais, que levaram a 4 categoriais intermediárias e uma categoria final.

Tabela 1: Categorias para análise do conteúdo das entrevistas

CATEGORIAS INICIAIS	CATEGORIAS INTERMEDIÁRIAS	CATEGORIA FINAL
Compreensão da violência de gênero		

Opinião sobre o funcionamento do programa	Percepções das profissionais	Papel da burocracia a nível de rua na implementação da política
Compreensão do papel das educadoras		
Percepção sobre as condições de trabalho das educadoras		
Percepção sobre a complexidade do serviço		
Mudanças	Fatores estruturais	
Estrutura das unidades		
Relação educadoras/gerência	Fatores relacionais	
Relação educadoras/usuárias		
Integração da equipe		
Atividades desenvolvidas	Práticas das educadoras sociais	
Ajustes do dia a dia/processos de aprendizado		
Clareza das funções		
Discricionariedade		

Fonte: elaboração própria da autora

6. Discussão dos Resultados

Os dados coletados em entrevistas com profissionais e gestoras que atuam e/ou já atuaram no programa de abrigamento foram analisados por meio da análise categorial que, conforme Bardin (1977), diz respeito ao desmembramento do texto em categoriais agrupadas analogicamente. As categorias iniciais são resultado do primeiro processo de análise e codificação das entrevistas transcritas. Elas foram criadas tendo como ponto de partida o referencial teórico adotado para este estudo, mas também se baseiam em elementos relevantes

Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, v.4, n.3, dezembro/2019, pp. 101-128.

percebidos nas falas das entrevistadas. A identificação de categorias com semelhanças entre si forneceu elementos para a criação das categorias intermediárias, que já são mais abrangentes. A junção dessas categorias forneceu elementos para o entendimento da categoria final, que diz respeito ao papel da burocracia de nível de rua na implementação da política em análise.

6.1. Percepções das Profissionais

Esta é a primeira categoria intermediária e diz respeito à forma como as profissionais do serviço de abrigamento o percebem, percebem o fenômeno da violência de gênero, percebem suas condições de trabalho: suas impressões, opiniões, sentimentos. Nela estão contidas cinco categorias iniciais: compreensão da violência de gênero; opinião sobre o funcionamento do programa; compreensão do papel das educadoras; percepção sobre as condições de trabalho das educadoras; e percepção sobre a complexidade do serviço.

6.1.1. Compreensão da violência de gênero

Tendo em vista que o programa de abrigamento para mulheres ameaçadas de morte se sustenta em princípios feministas, pareceu fundamental analisar como sua burocracia a nível de rua compreende o fenômeno da violência gênero, na medida em que seus valores foram forjados em uma sociedade fortemente marcada pelo sexismo. De acordo com Lipsky (1980), muitas vezes, os burocratas de nível de rua têm perspectivas e preferências diferentes dos formuladores das políticas, podendo discordar das ordens “vindas de cima”. De tal modo, é possível que, ao menos em alguns aspectos, não trabalhem em conformidade com o que está previsto por uma determinada política. Desta forma, esta categoria pretendeu verificar como os valores, preconceitos e crenças referentes à violência de gênero se expressam na atuação das educadoras sociais.

O que pôde-se verificar foi que é comum às profissionais do serviço a compreensão de que a violência de gênero é um problema social a ser enfrentado pelo Estado levando em conta toda sua complexidade, o que fica bem ilustrado no seguinte trecho:

“Achar, achar, eu acho um absurdo. Mas para além disso, entendo como algo muito amplo e complexo. Tudo o que é contabilizado – os feminicídios, as agressões, as ameaças, os estupros etc. – é muito pouco. Nós conseguimos contabilizar o número de abrigamentos, as ocorrências de violência, mas aquilo

que não é contabilizado é muito mais grave... as vidas que não se reestabelecem, os efeitos psicológicos das violências... como a gente contabiliza o que a pessoa deixou de ser por conta da violência que sofreu? A vida que podia ter sido e que não foi..." (EDUCADORA 1, 2017)

Nesse sentido, as profissionais do serviço estão em concordância com as questões sociais que justificam a existência do programa, o que pode ser um indicativo positivo do seu processo de implementação, na medida em que tenderão a realizar suas atividades estando de acordo com o que é proposto pela política.

6.1.2. Opinião sobre o funcionamento do programa

Os relatos coletados apontam percepções mistas: por um lado as profissionais de nível de rua reconhecem a necessidade de um instrumento que acolha as mulheres no momento imediato da violência e as retire do risco iminente de morte; de outro, percebem o limite dessa atuação quando a pensam de forma mais continuada e integrada. A fala a seguir ilustra bem esse entendimento:

“O Estado não tem estrutura para ter casas-abrigo; pode até ser para uma situação de emergência, para tirar do olho do furacão, mas para dar a condição dela se virar sozinha, distante da família, distante das pessoas que ela ama não dá [...] Então resumindo a história da política, eu acho que ela é muito bonita, mas nesse sistema que a gente vive é quase impossível de alcançar. Precisa realmente de articulação a nível de Estado, de Estado. Para mim isso é assistencialismo”. (EX-COORDENADORA, 2017)

Foram verificadas ainda diferenças sutis entre as percepções das entrevistadas que já não estão mais atuando no serviço e aquelas que ainda estão. Tais diferenças podem ser interpretadas de formas diversas, mas algumas hipóteses é que estejam relacionadas a possíveis constrangimentos experimentados pelas profissionais ainda vinculadas à SecMulher, ao tempo que as entrevistadas estão (ou estiveram) no serviço, às diferenças entre as unidades nas quais atuaram, a quem esteve nos cargos de chefia. Os dados coletados no campo, no entanto, não permitem conclusões definitivas a respeito dessas interpretações.

6.1.3. Compreensão do papel das educadoras

Foi comum a todas as falas a percepção das educadoras sociais enquanto as profissionais mais próximas das usuárias – tanto por passarem mais tempo com elas, quanto pelo tipo de relação que estabelecem com as mesmas –, aquelas com as quais se sentem à vontade para conversar e às quais são confiados os segredos, suas histórias de vida, as situações de violência. Verificou-se também que as entrevistadas têm uma visão positiva do trabalho desempenhado pelas educadoras sociais, o que pode ser interpretado como um indicativo importante da legitimidade conferida à atuação dessas profissionais que repercutiria na qualidade do serviço que prestam. Isto porque, teoricamente, tal legitimidade respalda as profissionais para atuarem com autonomia (LOTTA e SANTIAGO, 2017).

6.1.4. Percepção sobre as condições de trabalho das educadoras

Esta categoria busca verificar como as entrevistadas percebem as condições de trabalho às quais as educadoras sociais estão submetidas, entendendo que esta é uma importante dimensão para o funcionamento da política. Esta categoria de análise surge da compreensão de que o trabalho com mulheres em situação de violência é profundamente complexo e tem repercussões na vida das profissionais dos serviços que atuam nesta frente. O serviço de abrigamento é especialmente complexo quando se tem em vista seu funcionamento 24 horas por dia, 7 dias na semana e sua destinação à atenção dos casos mais extremos de violência.

Todas as falas fazem referência à exigência emocional da função: “o trabalho de educadora exige muito emocionalmente de nós [...] é diferente de trabalhar num escritório que você desliga os computadores e vai embora. Lá você deixa pessoas te esperando, não desliga” (E1, 2017), “o trabalhado da educadora social [...] é um desdobramento sobre-humano porque dá uma mexida geral você, você tem que estar garantida, estruturada, psicologicamente, emocionalmente, fisicamente pra aguentar” (E2, 2017).

Nesta categoria foram identificados dois tipos de entendimento: o das profissionais que estão atualmente no serviço e enxergam recompensas e gratificações em realizar essa função; e o das profissionais que saíram do serviço marcadas por doenças psicológicas, traumas e relatos de assédio moral. Foram ainda mencionadas questões mais concretas como a contratação via seleção simplificada, os baixos salários, a rotina cansativa de plantões, a falta apoio psicológico

por parte da SecMulher para garantir a saúde mental dessas profissionais, a falta de reconhecimento profissional, a dificuldade de acesso às casas-abrigo por estarem instaladas em localidades remotas e a falta de capacitação para as profissionais do serviço. Tais elementos podem influenciar direta e negativamente na qualidade da implementação do serviço, na medida em que não parecem ser condições ideais e triviais para o labor.

6.1.5. Percepção sobre a complexidade do serviço

Esta categoria é a mais abrangente do estudo pois agrupa todos os elementos que conformam as especificidades do programa de abrigamento; ela forneceu diversos elementos para pensá-lo e, conseqüentemente, apontou desafios que se impõem ao seu processo de implementação. Apareceram questões já previstas pelo estudo que, em alguma medida, são inerentes ao programa – como a questão do sigilo do serviço, a heterogeneidade do público-alvo, o dinamismo do serviço – e, portanto, são consideradas pelo próprio Estado, o que, no entanto, não significa que estejam sendo enfrentadas de forma plenamente satisfatória. Mas também apareceram outras questões que, para além de não estarem previstas por esta pesquisa, aparentam ser uma novidade também para a SecMulher, como a saúde mental das usuárias e sua relação com as drogas. Isso fica ilustrado nas seguintes falas:

“A gente percebeu que a maior parte dos números de mulheres que no momento que foram abrigadas, que estavam dentro das casas, elas tinham problema mental porque todo mundo que sofre violência não tem saúde mental. A verdade é essa. No mínimo alguém toma um remédio para dormir porque a violência ela mexe demais com o psicológico, então se mexe com o psicológico você não vai ter saúde mental”. (DIRETORA 1, 2017)

“Às vezes a gente é muito acionada por mulheres que sofrem a violência, mas elas estão envolvidas no contexto de tráfico, ou estão envolvidas com maridos e companheiros que são envolvidos com o tráfico de drogas. Então apenas o envolvimento torna o trabalho mais complexo, porque requer da gente uma segurança maior porque a gente está trabalhando com um crime mais complexo também. Outra coisa que é difícil, mas que a gente tem encontrado formas de trabalhar é a mulher que sofre a violência doméstica, está envolvida com o tráfico, mas também é usuária de droga... então é um outro contexto que as unidades estão trabalhando para que a gente possa atender a esse perfil. Então que não esteja em período de abstinência ou que seja acompanhada por um médico durante esse período, que a equipe seja alertada como fazer a condução dessa mulher no período de abstinência”. (DIRETORA 2, 2017)

Diante disso, é urgente pontuar a necessidade de pensar tais questões de forma mais atenciosa e crítica, a partir da perspectiva do cuidado, da não culpabilização das mulheres e da autonomia delas sobre si e sobre seus corpos. A análise desta categoria coloca em evidência indiscutível que ajustes são feitos no cotidiano da política em adequação à realidade na qual se insere. Sendo, portanto, necessário rever a legislação que a normatiza e pensar outros protocolos para atuação das profissionais.

6.2. Fatores estruturais

Esta é a segunda categoria intermediária e diz respeito às questões estruturais do programa de abrigamento e às mudanças experimentadas neste aspecto. Ela abrange dimensões da estrutura físicas das unidades, a composição das equipes, o preparo das profissionais e as questões relativas ao orçamento da política. Estão incluídas nessa categoria as duas categorias iniciais: mudanças; e estrutura das unidades.

6.2.1. Mudanças

Esta categoria não havia sido pensada inicialmente, mas foi recorrente na análise das entrevistas. Nela encaixam-se os relatos de mudanças de endereço das casas-abrigo; abertura e fechamento de casas-abrigo; mudanças na composição da equipe; mudanças referentes ao orçamento destinado ao programa; e mudanças na sua administração. Considerar como vem se dando essas mudanças pareceu-nos um bom indicativo de como vem sendo a implementação do programa de abrigamento.

Nas falas das entrevistadas foram frequentes os registros de mudança de endereço das unidades “eu pelo menos já acompanhei cinco mudanças” (E1, 2017), “eu passei por vários abrigos” (E2, 2017), “nessa questão de transferência a gente foi posta lá [...], aí depois a gente foi transferida pra nossa casa” (EE1, 2017). Sobre isso alguns comentários devem ser tecidos. O primeiro diz respeito ao caráter sigiloso da política, o que implica em mudanças frequentes de endereço para sua manutenção. Outra questão é que, exceto a casa-modelo, os imóveis das casas-abrigo são alugados, o que acarreta fins de contrato, reajustes nos valores etc.

Nas falas das gestoras houve menções aos cortes no orçamento do programa e ao contingenciamento de recursos como parte de um cenário de crise nacional e estadual, o que acarretou tanto na redução do quadro profissional, quanto no fechamento de algumas casas-abrigo. Por fim, a diretora do núcleo de abrigamento faz menção à estadualização do serviço como uma das principais mudanças experimentadas cujos resultados foram positivos.

Nesse sentido, conforme problematiza Lipsky (1980), a limitação de recursos tem grande potencial de acarretar numa prestação medíocre dos serviços previstos pela política. Isto porque a demanda é maior, na medida em que a violência segue latente e mais pessoas conhecem o serviço, e há menos recursos, profissionais e unidades de casas-abrigo, sendo necessárias simplificações nas atividades e nos atendimentos prestados.

6.2.2. Estrutura das unidades

Esta categoria pretende verificar como se encontram as unidades do programa de abrigamento. Com relação à composição das equipes, uma das principais questões trazidas foi que na maioria das casas há somente uma educadora social por plantão, havendo unidades em que somente há educadoras à noite e aos fins de semana. Também foi dito que em algumas casas não há psicólogas para atender às usuárias. Nesse sentido, as diretoras afirmaram que pelo fato das contratações serem via seleção simplificada, muitos contratos estão acabando, levando à necessidade de readequação dos quadros profissionais. Ainda com relação ao processo de seleção simplificada, tem-se que “nem sempre as pessoas de uma seleção simplificada têm perfil para estar dentro de uma casa-abrigo, então a gente precisa trabalhar as questões de gênero, os conceitos, os preconceitos dessa pessoa, não julgar essa mulher...” (D2, 2017).

Com relação à estrutura física das casas, fez-se menção à superlotação das casas que chegaram a ter 30 pessoas (entre usuárias e dependentes), quando a capacidade é de 20 pessoas em cada (exceto a casa-modelo). Relatou-se ainda que as casas-abrigo têm poucos quartos para a quantidade de famílias que recebem, obrigando famílias a dividirem o espaço – o que é motivo de frequentes conflitos dentro da casa. Num dos relatos, a educadora diz ter chegado a levar materiais para realizar oficinas com as usuárias devido à escassez de materiais na unidade em que atuava. Também houve casos em que faltavam recursos para itens básicos para as usuárias

como roupas, roupas íntimas, calçados. Outro ponto mencionado em algumas entrevistas diz respeito à dificuldade de acesso das profissionais às unidades do serviço. Devido ao sigilo, as casas-abrigo têm de ser instaladas em regiões mais remotas, o que pode ser um fator de dificuldade em regiões de difícil mobilidade urbana.

6.3. Fatores relacionais

Esta é a terceira categoria intermediária e diz respeito às relações estabelecidas entre aquelas que compõem o programa de abrigamento a partir da perspectiva das educadoras: usuárias, gerentes da política e demais profissionais do serviço. Nela pretende-se descrever como essas relações interferem no processo de implementação da referida política. Esta categoria abarca as seguintes categorias iniciais: relação educadoras/gerência; relação educadoras/usuárias; e integração da equipe.

6.3.1. Relação educadoras/gerência

Esta categoria pretendeu analisar a relação entre as educadoras sociais e a gerência do programa de abrigamento (coordenadoras das casas-abrigo e diretoras do programa). De acordo com Lipsky (1980), é de se esperar que haja os conflitos entre burocratas a nível de rua e administradores, na medida em que têm diferentes objetivos, valores e funções.

A análise verificou diferentes percepções nesta categoria: as educadoras que estão atualmente no serviço compreendem a relação com as coordenadoras como tranquila e com abertura para o diálogo. As coordenadoras atuais têm uma percepção semelhante. As falas das ex profissionais, no entanto, indicam relações mais conflituosas. Isso pode levar-nos a supor que houve mudanças na forma como se dá a relação entre educadoras e gerência, sendo mais dialógicas atualmente do que já foram um dia. Mas também pode indicar algum constrangimento das atuais educadoras em se expressarem livremente sobre este tema por acreditarem que isso pode lhes trazer algum tipo de punição ou embaraço em seu espaço de trabalho. O campo, no entanto, não permite estabelecer conclusões definitivas a esse respeito, tampouco exclui a possibilidade de explicações alternativas não percebidas pelo estudo. De qualquer forma, mesmo as percepções distintas corroboram o argumento de Lipsky (1980) de que existem conflitos, mas

há também uma interdependência entre as que estão em diferentes posições na hierarquia do programa.

6.3.2. Relação educadoras/usuárias

Nesta categoria foram relatados conflitos pontuais, ligados a problemas de saúde mental das abrigadas ou situações de estresse experimentadas no contexto de abrigamento. Mas de forma geral, os relatos referem-se a uma relação de proximidade, confiança e empatia. Isso corrobora a proposição de Lipsky (1980) de que a realidade de trabalho dos burocratas de nível de rua dificilmente poderia estar mais distante do ideal da impessoalidade e de desvinculação esperado para o momento de tomada de decisão, na medida em que tais burocratas lidam diretamente com o público-alvo da política, conhecendo suas histórias, sentimentos, necessidades e especificidades. Isso fica bem ilustrado pelo seguinte trecho:

“A pessoa chega não sabe onde está chegando, está vindo de uma forma de violência, então eu tentava recebe-las de forma mais amável, apesar da gente não ter que. Para mim foi impossível não passar afetividade nos meus plantões, nos meus abrigamentos porque tem o profissionalismo, mas é muito difícil essa situação... eu tinha essa situação como algo muito difícil porque eu sempre me via nelas, era muito difícil não me ver nelas”. (EX-EDUCADORA 1, 2017)

6.3.3. Integração da equipe

Nesta categoria as falas das coordenadoras indicam haver bastante integração entre a equipe, com espaço para escuta de todas as profissionais, inclusive das educadoras. E isso é corroborado pelas falas das atuais educadoras. Já as ex-educadoras mencionam em suas falas que não havia tanta escuta e respeito às suas impressões assim. Como já dito anteriormente, os achados do campo não permitem estabelecer conclusões definitivas sobre isso, nem permitem que se desconsiderem explicações alternativas não percebidas aqui. A interação entre as profissionais do serviço, de qualquer modo, aparenta ser um aspecto muito importante e, em alguma medida exercitado, no cotidiano do programa.

6.4. Práticas das educadoras sociais

Esta é a quarta categoria intermediária e abrange os aspectos ligados às práticas desenvolvidas pelas educadoras sociais. Para este estudo, tais práticas são elementos-chave no processo de transformar as intenções do programa de abrigamento em ações que o caracterize enquanto serviço de atendimento às mulheres ameaçadas de morte por motivo de desigualdade de gênero. Nesta categoria estão incluídas as categorias iniciais: atividades desenvolvidas pelas educadoras; ajustes do dia-a-dia/processos de aprendizado; clareza das funções a serem desenvolvidas; e discricionariedade.

6.4.1. Atividades desenvolvidas pelas educadoras

Ao analisar as práticas das educadoras sociais pôde-se dimensionar bem sua centralidade na implementação do programa, na medida em que se demonstrou serem elas as principais responsáveis pela rotina das casas-abrigo e por atividades fundamentais para o processo de reestruturação das vidas das usuárias. Ao mesmo tempo, esta análise indica diversas limitações nos serviços que são entregues às usuárias e, portanto, caracterizam o programa de abrigamento.

Muitas das falas fazem referência àquilo que as próprias educadoras designam como suas “funções básicas”, isto é, aquilo que está ligado à rotina de funcionamento das casas-abrigo. São elas: orientações sobre higiene, garantir o cumprimento dos horários de acordar/dormir e horários de alimentação, ministrar os medicamentos prescritos, mediar conflitos entre as usuárias, realizar os abrigamentos (e os procedimentos relativos a ele, como preencher a ficha da usuária, verificar seus pertences, entrega de roupa de cama/banho e material de higiene etc.) e repassar os plantões para as demais educadoras (tanto oralmente, quanto por escrito, através de anotações que resumem como foi cada plantão e que são registradas num caderno que fica na sala da coordenação).

A partir das falas das entrevistas, também constam como funções das educadoras a realização de oficinas, palestras e rodas de diálogo sobre violência de gênero, sobre direitos das mulheres, sobre o que é ser mulher e o que é ser mãe. Aparecem ainda as atividades lúdicas desenvolvidas com as crianças e atividades de artesanato, costura, reaproveitamento de material reciclável e oficinas de maquiagem com as usuárias. Em diversas falas é ressaltado que as atividades variam de acordo com o perfil das usuárias que estão na casa-abrigo naquele momento.

Mas essa variação se deve, sobretudo, ao perfil da educadora que está de plantão e se há mais de uma educadora naquele turno:

“Tem educadoras que gostam mais de trabalhar com artesanato, com máquina de costura, com crochê, com reciclagem... tem outras que não, que gostam mais de trabalhar com oficinas informativas, passar conhecimento, trazer filmes... outras gostam mais de trabalhar em rodas de conversa... então mescla muito e acaba que não fica engessado, não fica chato, então cada plantão é algo ofertado de forma diferente”. (COORDENADORA 1, 2017)

O caráter não profissionalizante das atividades trazido aparece na seguinte fala: “trabalho muito também com arte pra que elas possam, enquanto estão no serviço, [...] ocupar a mente” (E3, 2017), “mas era muito superficial, muito superficial... nada muito profundo...” (EC, 2017). Esses limites estão ligados à estrutura maior do serviço e comprometem a qualidade do que é entregue às usuárias. Apesar disso, a análise das entrevistas evidencia o empenho e a criatividade das educadoras sociais para oferecerem um serviço de qualidade, mesmo diante das limitações verificadas no cotidiano da política.

6.4.2. Ajustes do dia-a-dia/processos de aprendizado

Esta categoria se debruça sobre as modificações experimentadas pelo programa de abrigamento no processo de traduzir as intenções previstas na formulação em ações concretas no cotidiano. Essas modificações são características da etapa de implementação das políticas públicas que transformam e adaptam as políticas originais.

Foram muitas as referências à complexidade e ao dinamismo do serviço; características que requerem muita sensibilidade, flexibilidade e maleabilidade das educadoras sociais:

“O trabalho nas casas-abrigo é muito dinâmico, as coisas vão surgindo e você vai resolvendo com quem está do seu lado. Muitas vezes você planeja as coisas de um jeito e elas acontecem de outro. [...] Para trabalhar no serviço tem que estar sempre fazendo malabarismo... Se for uma pessoa com uma personalidade muito rígida, que não lida bem com fazer flexibilizações, adaptações ela não consegue ficar no serviço”. (EDUCADORA 1, 2017)

Outras falas tratam da abordagem com as usuárias; por terem um perfil muito diverso e estarem envolvidas em situações de violência muito complexas, a forma de lidar com elas requer aprendizados que só são possíveis no dia-a-dia da política, como pode ser visto nas falas

seguintes: “nosso conhecimento acadêmico tem um limite sabe? Não servem muito para lidar com as mulheres, para dialogar com elas são necessárias outras vivências, outra sensibilidade, outras ferramentas, como analisar letras de músicas, discutir sobre as novelas” (E1, 2017), “a gente tinha que ter uma metodologia muito flexível pra trabalhar diante dessa população [...] então o que a gente fazia? A gente tentava construir diálogos diante daqueles temas que aquelas novelas estavam trazendo naquele momento” (EE1, 2017).

Foi ainda identificado um ajuste mais robusto cujo impacto incide diretamente no desenho da política – a inclusão de mulheres com problemas de saúde mental no serviço:

“Nossa lei ela diz que mulher que não tem saúde mental não tem condições de vir para o serviço. A gente quebrou esse parâmetro. Por que? Porque a gente percebeu que a maior parte dos números de mulheres no momento que foram abrigadas, que estavam dentro das casas, elas tinham problema mental porque todo mundo que sofre violência não tem saúde mental. A verdade essa”. (DIRETORA 1, 2017).

A análise desta categoria revela importantes achados com relação ao processo de implementação da política de abrigamento. Ela coloca em evidência os ajustes que são operados no cotidiano da implementação da política, mostrando que são eles que acabam conformando o que de fato é a política pública. Expõe também o desafio concreto enfrentado pelas educadoras em adotarem metodologias para lidar com as usuárias que sejam compatíveis com suas vivências e contextos de vida. Aponta ainda para uma questão profundamente complexa e até o momento não tratada de modo contundente pela SecMulher: a saúde mental das mulheres em situação de violência, o despreparo do Estado para lidar com esta realidade e a necessidade de mudanças na concepção da política diante disso.

6.4.3. Clareza das funções a serem desenvolvidas pelas educadoras

Lipsky (1980) argumenta que, em geral, os objetivos dos serviços públicos são vagos, conflitantes e ambíguos e que essa imprecisão se reflete na atuação da burocracia de nível de rua. Nesse sentido, esta categoria pretendeu compreender como as entrevistadas percebem a clareza das funções a serem desenvolvidas pelas educadoras sociais.

Algumas entrevistas contêm trechos que fazem alusão à clareza das funções das educadoras, mas de forma geral, o que se pôde verificar foi a falta de clareza com relação àquilo que é função das educadoras: “um pouco de tudo né? [...] é meio complexo, é meio confuso, mas é voltado para fazer com que aquela mulher fique com a autoestima renovada” (E2, 2017), “por mais que cada uma tenha sua função, a gente sai do nosso quadrado e todo mundo é tudo dentro do abrigo” (C2, 2017), “às vezes, a educadora tem aquela postura né, de ‘não, eu sou só educadora’ não é [...] você tem que ser mãe, tia, você tem que ser tudo lá” (C3, 2017).

A análise desta categoria aponta que embora venham sendo feitos esforços para uma melhor definição das tarefas, ainda são experimentadas confusões nesse sentido. Num serviço de alta complexidade, como é o caso do programa de abrigamento, esta imprecisão pode ser uma contingência com a qual é necessário se adotar estratégias para lidar.

6.4.4. Discricionariedade

Por estar pensando os aspectos mais individuais da atuação das burocratas de nível de rua, o estudo focou na análise da discricionariedade, conforme apontado por Lotta e Santiago (207). Tendo em vista que os burocratas de nível rua desenvolvem suas funções inseridos numa estrutura institucional e programática, mas também baseados em dimensões profissionais, sociais e culturais, algum grau de arbitrariedade acaba sendo adotado por eles. Isso pode ser percebido em todas as entrevistas através de falas sobre o dinamismo do serviço de abrigamento; o fluxo constante de mulheres e crianças, a alta rotatividade das usuárias, a complexidade dos casos de violência que chegam às casas-abrigo e a heterogeneidade do perfil das usuárias.

Assim sendo, as brechas para uma atuação discricionária por parte das educadoras são constantes: “Já passei por várias situações que não sabia lidar. A gente tenta resolver com quem está por perto... o trabalho nas casas-abrigo é muito dinâmico, as coisas vão surgindo e você vai resolvendo com quem está do seu lado” (E1, 2017) ou ainda:

“Eu lembro muito dessa questão do cronograma da pedagogia⁸ porque ficou muito focado na minha mente. Que eu via, não aquilo que está para ser feito na segunda, um filme, não rola aqui; só tem criança, só tem três mulheres. Então

⁸ Houve um período na política em que pedagogas criavam um calendário de atividades a serem realizadas pelas educadoras sociais diariamente.

vou trabalhar mais com as crianças: eu estou sozinha, as mulheres estão assistindo televisão e eu vou fazer outra coisa aqui com as crianças, então era mais direcionado ao público que eu estava naquele momento, o público alvo. Então dependia muito do público alvo pra eu poder trocar alguma coisa”. (EX-EDUCADORA 1, 2017)

Algumas falas de coordenadoras e diretoras também reforçam a importância da discricionariedade para o funcionamento do serviço: “cada uma tem seu perfil de trabalho e isso é crescimento” (C1, 2017), “eu deixo todo mundo fazer o seu trabalho, eu acho que cada uma tem que fazer o seu trabalho (C3, 2017), “eu posso fazer um trabalho, uma dinâmica aqui que não vai ser igual a sua; a sua vai ser sua; a sua forma de trabalhar e a minha vai ser a minha, mas os trabalhos vão acontecer” (D1,2017).

Foram verificadas situações limites nas entrevistas com relação à discricionariedade, uma delas ilustrada pelo trecho abaixo:

““Olhe, você não pode fumar aqui dentro, se você quiser fumar você vá ali’ e eu sabia que eu não poderia deixar ela fumar de jeito nenhum ali porque é isso que passam para a gente. Mas eu para facilitar, para não arrumar problema naquele momento com ela e ela vindo muito aperreada, eu disse ‘sabe de uma coisa? Você pode fumar lá fora [no quintal da casa], mas aqui dentro não’”. (EX-EDUCADORA 2, 2017)

Diante do exposto, percebe-se, em conformidade com a literatura que o modo como as regras se configuram pode influenciar na qualidade da implementação das políticas. Isto fica nítido quando as entrevistadas trazem situações limite nas quais o descumprimento do que estava normatizado gerou uma melhor condução da situação. Ainda em consonância com nosso referencial teórico, verifica-se que as educadoras sociais realizam funções complexas para as quais mesmo uma melhor elaboração de regras, diretrizes ou instruções não poderiam circunscrever as alternativas para todas as situações com as quais lidam no cotidiano da política. A análise compreende, portanto, o potencial positivo da discricionariedade para a atividade implementadora em alguns contextos, na medida em que viabiliza uma atuação ponderada por parte da burocracia frente às situações que exigem respostas às dimensões humanas das situações.

7. Considerações Finais

A partir da análise da atuação das educadoras sociais, pode-se dizer que as políticas públicas variam de acordo com fatores relacionados ao cotidiano de sua implementação: as interações experimentadas nesse processo e as práticas realizadas que incorporam novas dinâmicas e acabam por constituir propriamente a política de abrigamento em Pernambuco. Tal entendimento é fundamental para que se compreenda de forma menos ingênua a implementação de políticas públicas. Perceber que elas são conformadas em grande parte no seu dia-a-dia por aqueles/as que atuam na sua ponta tem o potencial de levar a investimentos no capital humano das políticas públicas e, assim, se chegar a resultados mais desejáveis para a população que delas depende.

Naturalmente, este estudo apresenta limitações para que se compreendam as políticas de forma mais complexa, de modo que a condução de outras análises e pesquisas é fundamental. O primeiro limite a ser superado são as diferenças no teor das falas das profissionais que já saíram do serviço e aquelas que ainda estão nele. É possível que as profissionais vinculadas a SecMulher tenham tido algum tipo de constrangimento ao responder algumas perguntas. É necessário ainda reconhecer a importância de que estudos dessa natureza sejam realizados em outras casas-abrigo do país e, principalmente, em outras áreas de políticas públicas a fim de produzir resultados mais generalizáveis.

Ainda assim, esta investigação contribuiu para dar um panorama geral de como encontra-se a política de abrigamento para mulheres ameaçadas de morte em Pernambuco e, assim, produzir *insights* para pensar possíveis melhorias para a mesma. Alguns deles são a criação de estratégias para lidar com a saúde mental das mulheres em situação de violência e como atender as mulheres usuárias de drogas e/ou envolvidas no tráfico respeitando sua autonomia e promovendo sua emancipação enquanto sujeitas de direitos. Mas principalmente, este estudo contribui para o campo de análise da atuação dos burocratas a nível de rua na implementação de políticas públicas. Evidenciando a importância de análises menos ingênuas, mais aprofundadas e que levem em conta os diversos níveis de interação entre atores envolvidos no processo de implementação das políticas públicas.

Referências

Bardin, L. (1977). *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70.

Biroli, F., & Miguel, L. F. (2015). *Feminismo e política: uma introdução*. São Paulo: Boitempo Editorial.

Garcia, L. P., Freitas, L. R. S. D., Silva, G. D. M. D., & Höfelmann, D. A. (2013). Violência contra a mulher: feminicídios no Brasil. *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada*.

Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service*. Nova Iorque: Russell Sage Foundation.

Lotta, G. S. (2010). *Implementação de políticas públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família* (Tese de doutorado). Curso de Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, Brasil.

Lotta, G., & Santiago, A. (2017). Autonomia e discricionariedade: matizando conceitos-chave para o estudo da burocracia. *BIB*, 1 (83), 21-42.

Lotta, G. (2019). *Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil*. Enap. 342 p.

Silva, P. L. B., & de Melo, M. A. B. (2000). *O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos*. Unicamp.

Pires, R. R. C. O. (2019). Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas.

Wildavsky, A., & Pressman, J. (1973). *Implementation*. Berkeley. Cal., *University of California Press*.

Silva, E. C. (2016). *Burocratas de nível de rua e a implementação do PROEJA: uma perspectiva de baixo pra cima* (Dissertação de mestrado) Curso de Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, Brasil.