



**Universidade de Brasília – UnB**  
**Instituto de Ciências Humanas –IH**  
**Departamento de Serviço Social – SER**  
**Programa de Pós-Graduação em Política Social - PPGPS**

**ANA CLÁUDIA RODRIGUES MAIA**

**O PAEFI no atendimento às mulheres em situação de violência doméstica: um estudo realizado em três regiões administrativas do Distrito Federal**

Orientadora: Profa. Dra. Hayeska Costa Barroso

Brasília-DF  
Maio/2023

ANA CLAUDIA RODRIGUES MAIA

O PAEFI no atendimento às mulheres em situação de violência doméstica: um estudo realizado em três regiões administrativas do Distrito Federal

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília – UnB, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Política Social.

**Orientadora: Profa. Dra. Hayeska Costa Barroso**

Brasília-DF  
Maio/2023

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,  
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

RM217p Rodrigues Maia, Ana Cláudia  
O PAEFI no atendimento às mulheres em situação de  
violência doméstica: um estudo realizado em três regiões  
administrativas do Distrito Federal / Ana Cláudia  
Rodrigues Maia; orientador Hayeska Costa Barroso. --  
Brasília, 2023.  
106 p.

Dissertação (Mestrado em Política Social) -- Universidade  
de Brasília, 2023.

1. Assistência Social. 2. PAEFI. 3. Violência doméstica  
contra as mulheres. I. Costa Barroso, Hayeska, orient. II.  
Título.

ANA CLAUDIA RODRIGUES MAIA

**O PAEFI no atendimento às mulheres em situação de violência doméstica: um estudo realizado em três regiões administrativas do Distrito Federal**

Brasília-DF, 16 de maio de 2023

BANCA EXAMINADORA:

---

Presidente da Banca (Orientadora): Profa. Dra. Hayeska Costa Barroso

---

Profa. Dra. Maria Lúcia Pinto Leal  
Examinadora interna - UnB

---

Profa. Dra. Berenice Rojas Couto  
Examinadora externa – PUCRS

---

Profa. Dra. Camila Potyara Pereira  
Suplente - UnB

Dedico este trabalho a todas as pessoas que lutam cotidianamente pela consolidação da assistência social, enquanto política pública atuante na perspectiva da garantia e da ampliação dos direitos sociais.

## AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço a Deus pelas pessoas e oportunidades que colocou no meu caminho.

À minha orientadora, Professora Hayeska, não somente pelos ensinamentos, orientações, mas, pela confiança e parceria contruídas com muito afeto, respeito e generosidade.

Às mulheres atendidas nos CREAS de Brazlândia, Ceilândia e Cidade Estrutural pelo “Sim” dado à pesquisa, fundamental para a materialização deste estudo.

Às trabalhadoras do SUAS, operadoras do PAEFI, que gentilmente cederam seu tempo e compartilharam suas experiências cotidianas, essenciais para a construção desta pesquisa.

À equipe da DISEFI pela autorização que viabilizou a pesquisa.

Aos meus colegas do CREAS por todo o apoio durante o curso de mestrado.

Ao meu esposo, Klayton, pelo apoio dedicado no dia a dia, mas também pela motivação e compreensão.

À minha amada filha Luíza pelos carinhosos incentivos vindos de todas as formas, especialmente através de palavras e lindos desenhos.

Ao meu amado filho André (que está prestes a chegar), que foi se desenvolvendo junto com a construção dessa pesquisa, aguentando firme no seu forninho, enquanto a mamãe conclui suas tarefas.

Aos meus pais, Maia e Edite, minha irmã, Patrícia e minha sogra, Joana, pelos cuidados dedicados a mim e a minha família, por acreditarem na minha capacidade, pela torcida e pela disponibilidade.

Às minhas queridas amigas: Ana Maria, Ana Claudia Targino, Liandra e Sueli, pela amizade incondicional, incentivo, apoio, disponibilidade e torcida. Obrigada por vocês existirem e fazerem parte da minha vida.

Aos professores do curso de mestrado em Política Social do Departamento de Serviço Social da UnB pelos ensinamentos, orientações, e pela atenção dedicada com disponibilidade e generosidade.

Às professoras Berenice Couto e Maria Lúcia “Baiana”, membros da banca examinadora dessa dissertação, pelas brilhantes contribuições dadas na qualificação do projeto de pesquisa que tanto enriqueceram esse estudo.

Aos (Às) colegas do curso de mestrado pelas trocas em sala de aula, que muito contribuíram para minha formação acadêmica e profissional.

*Se aparência e essência coincidissem, todo o esforço do conhecimento seria inútil.*  
**Ana Elizabete Mota**

## RESUMO

O presente trabalho tem o propósito de investigar, a partir da estrutura da política de assistência social, como o Serviço de Atendimento e Proteção a Famílias e Indivíduos (PAEFI), serviço socioassistencial ofertado a nível de proteção social de média complexidade, está organizado e tem respondido às demandas referentes à violência doméstica contra as mulheres no Distrito Federal. Desta forma, o objetivo geral desta pesquisa consiste em investigar o processo metodológico de atuação do PAEFI para o atendimento às mulheres em situação de violência doméstica em três Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) localizados em diferentes regiões administrativas do Distrito Federal, quais sejam: Brazlândia, Ceilândia e Cidade Estrutural. A pesquisa foi construída a partir de uma abordagem qualitativa, tendo como método o histórico crítico dialético. Recorreu-se à análise bibliográfica, documental e entrevistas semiestruturadas para elaborar o escopo do trabalho. A análise dos dados coletados foi realizada pelo método da análise de conteúdo. Foram aplicadas as entrevistas com seis usuárias do serviço, atendidas nos três CREAS pesquisados e com três trabalhadoras do SUAS, operadoras do PAEFI. A fim de alcançar o objetivo proposto, este trabalho foi elaborado em três capítulos de modo a: a) Contextualizar o processo de consolidação da política de assistência social no Brasil; b) Identificar o contexto da violência contra as mulheres e a rede de proteção e atendimento à mulher em situação de violência doméstica no Distrito Federal; e c) Conhecer como os sujeitos envolvidos (usuárias e trabalhadoras do SUAS) compreendem esse serviço, no sentido de identificar os avanços e desafios da política de assistência social no atendimento às mulheres em situação de violência doméstica. Os resultados da pesquisa apontam que há obstáculos que dificultam a efetiva materialização do PAEFI, que perpassam questões como estrutura física dos equipamentos, insuficiência de capacitação/educação permanente para os profissionais, falta de compreensão quanto à função do CREAS, mas principalmente, dificuldades de articulação com a rede, considerada imprescindível para o atendimento às demandas da assistência, em especial às situações de violência. Contudo, a pesquisa revela também a importância da política de assistência social como uma das portas de acesso das mulheres em situação de violência doméstica, tendo em vista que os serviços realizados buscam acolher as mulheres, garantir as seguranças afiançadas pelo SUAS, além de dar visibilidade às questões estruturais que permeiam a temática.

**Palavras-chave:** Assistência Social. Violência Contra as Mulheres. Rede de Enfrentamento à violência contra as mulheres.



## ABSTRACT

The present work has the purpose of investigating, from the structure of the social assistance policy, how the Assistance and Protection Service for Families and Individuals (PAEFI), which is a social assistance service offered at the level of medium complexity, is organized and has responded to demands regarding domestic violence against women in the Federal District. Therefore, the general objective of this research is to investigate the methodological process of the PAEFI for promoting assistance to women in situations of domestic violence in three Specialized Reference Centers for Social Assistance (CREAS), located in different administrative regions of the Federal District, namely: Brazlândia, Ceilândia and Cidade Estrutural. The research was built from a qualitative approach, using the dialectic critical history as a method. Bibliographic and documentary analysis and semi-structured interviews were used to elaborate the scope of the work. The analysis of the collected data was performed using the content analysis method. Were applied with six users of the service, assisted in the three CREAS surveyed, as well as with three SUAS workers, PAEFI operators. In order to reach the proposed objective, this work was elaborated in three chapters, aiming to: a) Contextualize the process of consolidation of the social assistance policy in Brazil; b) Identify the context of violence against women and the network of protection and care for women in situations of domestic violence in the Federal District; and c) Knowing how the subjects involved (SUAS users and workers) understand this service, in order to identify the advances and challenges of the social assistance policy in assisting women in situations of domestic violence. The research results indicate that there are obstacles that hinder the effective implementation of the PAEFI, which pervade issues such as the physical structure of the equipment, insufficient training/permanent education for professionals, lack of understanding regarding the role of CREAS, but, above all, difficulties regarding articulation with the network of services available for those women, considered essential for meeting the demands of care, especially in situations of violence. However, the research also reveals the importance of the social assistance policy as one of the gateways for women in situations of domestic violence, given that the services provided seek to welcome women, provide the security guaranteed by SUAS, in addition to giving visibility to structural issues that permeate the theme.

**Keywords: Social Assistance. Violence against women. Network to combat violence against women.**

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Composição dos CREAS, conforme o nível de gestão do município .....	39
Quadro 2: Serviços especializados ofertados no Distrito Federal .....	57
Quadro 3: Regiões Administrativas onde estão situados os CREAS que compuseram o universo da pesquisa, segundo seu histórico e características gerais. Distrito Federal, 2018 .....	61
Quadro 4: O perfil das trabalhadoras do SUAS, que operacionalizam o PAEFI .....	66
Quadro 5: Perfil das mulheres atendidas pelo PAEFI .....	68

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BPC - Benefício de Prestação Continuada  
CEI - Campanha de Erradicação de Invasões  
Centro Pop - Centros de Referência Especializados para Pessoas em Situação de Rua  
CEP - Comitê de Ética em Pesquisa  
CF - Constituição Federal  
CFESS – Conselho Federal de Serviço Social  
CIT - Comissão Intergestores Tripartite  
CNAS - Conselho Nacional de Assistência Social  
CRAS - Centro de Referência de Assistência Social  
CREAS - Centro de Referência Especializado de Assistência Social  
DDM - Delegacia de Defesa da Mulher  
DEAM - Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher  
DF - Distrito Federal  
FHC - Fernando Henrique Cardoso  
GDF - Governo do Distrito Federal  
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada LA Liberdade Assistida  
LBA - Legião Brasileira de Assistência  
LOAS - Lei Orgânica de Assistência Social  
MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome  
NOB/SUAS - Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social  
PAEFI - Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos  
PAIF - Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família  
PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio  
PNAS - Política Nacional de Assistência Social  
PSB – Proteção Social Básica  
PSE - Proteção Social Especial  
SIDS - Sistema Integrado de Desenvolvimento Social  
SPM - Secretaria Especial de Mulheres  
SUAS - Sistema Único de Assistência Social SUS Sistema Único de Saúde  
TCLE - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido  
UnB - Universidade de Brasília

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>13</b>
<b>CAPÍTULO 1 – Considerações sociohistóricas e conceituais sobre os marcos da assistência social no Brasil .....</b>	<b>18</b>
1.1 Contextualizando a consolidação da Política de Assistência Social no Brasil .....	18
1.2 A PNAS e a assistência social no Brasil .....	23
1.3 A proteção social do SUAS: entendendo a estrutura da garantia do direito à assistência social .....	30
1.4 O CREAS e o PAEFI: os limites e as possibilidades da proteção social especial de média complexidade .....	34
<b>CAPÍTULO 2 – Violência doméstica, patriarcado e a rede de atendimento às mulheres em situação de violência .....</b>	<b>43</b>
2.1 O modo de produção capitalista, a violência contra as mulheres e a questão do patriarcado.....	43
2.2 A rede de atendimento, proteção e enfrentamento à violência contra as mulheres .....	49
2.3 A rede de atendimento às mulheres em situação de violência doméstica no Distrito Federal.....	55
<b>CAPÍTULO 3 – Os avanços e os desafios da política de assistência social no atendimento às mulheres em situação de violência doméstica a partir da realidade do Distrito Federal.....</b>	<b>62</b>
3.1 O percurso metodológico: desvendando limites e possibilidades.....	62
3.2 “A política de assistência social é uma porta que deveria estar sempre aberta”: o discurso das profissionais que operacionalizam o PAEFI .....	69
3.3 “Você não está só”: as percepções das mulheres atendidas pelo PAEFI .....	78
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>83</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>87</b>
<b>APÊNDICES .....</b>	<b>91</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>96</b>

## INTRODUÇÃO

Estudar sobre a violência doméstica contra as mulheres pode ser um processo doloroso, porém, necessário. Doloroso porque esse fenômeno é uma cruel manifestação de poder; porque se materializa ao mesmo tempo em que se esconde na privacidade do lar; porque é socialmente permitido - “em briga de marido e mulher ninguém mete a colher” - mas, também, porque quem se propõe a investigar é uma mulher, mãe de uma menina, que lida cotidianamente com mulheres em situação de violência e acolhe a dor que elas sentem.

Em que pese a dor de investigar esse fenômeno, pesquisá-lo é de extrema importância tanto no sentido de compreender como esse processo acontece na sociedade, mas, principalmente, no sentido de oferecer respostas efetivas, que impliquem mudanças concretas. Diante disso, a violência doméstica contra as mulheres deve ser compreendida como um processo socialmente determinado. Deve considerar que as relações sociais, especialmente as relações de gênero, foram (e ainda são) construídas sob a égide do colonialismo patriarcal, ou seja, a partir da supremacia do homem branco heteronormativo.

Ademais, entender o ciclo da violência remete à constatação do quão democrático pode ser esse fenômeno. Porém, mesmo que ele alcance mulheres de diferentes classes sociais, cor, etnia, idade, religião ou estado civil, percebe-se que as vítimas não têm iguais possibilidades de romper com esse ciclo, seja por grau de vulnerabilidade social ou por outros fatores e contextos culturais.

Portanto, a compreensão de que a mulher tenha condições de tomar uma decisão e dar uma basta a essa realidade, perpassa pela necessidade de um Estado forte que ofereça uma rede de apoio e proteção e que garanta a essa mulher a segurança imprescindível para a reconstrução de sua dignidade como pessoa humana.

Frente à complexidade inerente ao problema da violência doméstica contra a mulher, entende-se que o enfrentamento a esse fenômeno está intrinsecamente ligado à possibilidade de acesso às políticas públicas e serviços essenciais, como por exemplo: saúde, assistência social, segurança pública, sistema de justiça, entre outros, no sentido de mitigar os danos provocados pela violência sofrida e contribuir para a promoção da autonomia dessa mulher.

No Brasil, a questão da violência contra a mulher passou a ser um problema público apenas em meados da década de 1970. E foi somente na década seguinte que o Estado assumiu sua responsabilidade, formulando e implementando políticas públicas voltadas para o enfrentamento dessa questão: em 1985, em São Paulo, é inaugurada a primeira Delegacia

de Defesa da Mulher (DDM).

Entretanto, demorou duas décadas para que surgisse no campo jurídico o principal marco no enfrentamento à violência doméstica e familiar contra as mulheres no Brasil: a Lei Nº 11.340, de 07 de agosto de 2006, Lei Maria da Penha. Esse dispositivo legal, entre importantes avanços, define a violência contra a mulher como violação dos direitos humanos, imputa pena mais rigorosa ao agressor e estabelece diretrizes gerais com vistas a instituição de políticas públicas para o enfrentamento da violência contra mulheres:

Esta lei cria mecanismos para coibir e prevenir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Violência contra a Mulher, da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher e de outros tratados internacionais ratificados pela República Federativa do Brasil; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; e estabelece medidas de assistência e proteção às mulheres em situação de violência doméstica e familiar. (BRASIL. Lei nº 11.340, de 07 de agosto de 2006. Brasília, 2006a).

No âmbito Federal, a criação da Secretaria de Políticas para as Mulheres ampliou as políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres, além de definir um redimensionamento da rede de atendimento à mulher em situação de violência. Em 2011, a pasta publicou o documento “Rede de enfrentamento à violência contra as mulheres”, o qual, além de conceituar a rede de enfrentamento à violência contra as mulheres, classifica os serviços para o atendimento às mulheres em duas categorias: serviços especializados, considerados aqueles voltados exclusivamente para o atendimento às mulheres e com expertise na temática da violência, e serviços não especializados, aqueles que podem ser o acesso às mulheres em situação de violência.

Dentro dessa estrutura de serviços, os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), equipamento público responsável pela oferta do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), é considerado um serviço não especializado de atendimento à mulher em situação de violência, no entanto, é uma das portas de entrada da rede de atendimento.

Desta feita, numa interface entre a questão da violência doméstica contra a mulher e a política de assistência social, Andrade (2019, p.23) afirma que foi somente no governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003 – 2010) que essa política pública passou “por um reordenamento em todos seus âmbitos e a questão da violência intrafamiliar é inserida paradigmaticamente no leque de ações socioassistenciais”.

Em sua pesquisa, Andrade (2019), afirma que, ao adotar o termo “combate à violência”, a política de assistência social, referindo-se às ações socioassistenciais,

contempla os espaços de prevenção e de enfrentamento. Desta forma, dentro do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), sistema que organiza e estrutura a gestão da política de assistência social, existe o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), responsável pelo desenvolvimento de ações que atendam famílias e indivíduos em situação de violência, obrigatoriamente executado nos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS).

Diante do exposto, pode-se concluir que é inegável o avanço socialmente construído, reconhecendo a importância do delineamento de uma rede de apoio à mulher em situação de violência doméstica. Porém, é paradoxo pensar que ainda hoje existam mulheres que sofrem e, mais do que isso, que silenciam esse sofrimento provocado pela violência perpetrada pelo parceiro íntimo.

Refletir sobre essas questões tão presentes na sociedade e o fato de ser trabalhadora do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), atuante em um Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) do Distrito Federal, foram determinantes no interesse em aprofundar o conhecimento sobre essa temática<sup>1</sup>.

No entanto, outros fatores também contribuíram para encorajar a pesquisa. São motivações de cunho pessoal, construídas a partir de uma bagagem adquirida ao longo de vinte anos de atuação profissional, sendo a maior parte deles na execução da política de assistência social.

Minha formação acadêmica é em Serviço Social, com experiência de trabalho no serviço público. Em minha prática profissional, sempre busquei me orientar no projeto ético político que tem a liberdade e a democracia como norteadores, além do compromisso político vinculado aos interesses históricos da classe trabalhadora e com a construção de uma nova sociedade:

Sem dominação-exploração de classe, etnia e gênero [...], uma projeção de sociedade em que se propicie aos trabalhadores um pleno desenvolvimento para a invenção e vivência de novos valores, o que, evidentemente, supõe a erradicação de todos os processos de exploração, opressão e alienação. (CFESS, 1993, p. 10-11).

A prática profissional em um CREAS me permite a aproximação com mulheres que vivenciam esse contexto de violência doméstica, nas suas mais variadas formas de ocorrência. Por esse contato, apreendo histórias muito íntimas, carregadas de dor, que demandam intervenções imediatas, e sempre me provocam reflexões.

---

<sup>1</sup> Aqui, peço licença ao (à) leitor (a) para falar um pouco sobre minhas experiências e impressões pessoais.

Eu acredito que as relações permeadas pela violência nunca devem ser apreendidas como processos naturais, próprios das relações sociais. Muito pelo contrário, sempre devem causar indignação, pois é inadmissível o fato de, em qualquer tempo e sob quaisquer condições, uma mulher ser subjugada em razão do gênero.

Diante disso, com o intuito de dar respostas mais efetivas tanto social quanto profissionalmente, entendo que a melhor estratégia é o constante diálogo entre teoria e prática, de modo a viabilizar o exercício da *práxis*.

Desta forma, surgem algumas **questões de partida**: qual o papel do Estado, da sociedade e da família, como responsáveis pela mulher em situação de violência? Como a política de assistência social atua no atendimento a essa demanda? Esse atendimento oferece respostas efetivas? De que forma a política de assistência social contribui para o enfrentamento à violência doméstica contra a mulher?

Tais reflexões provocaram a seguinte **questão problema**: De que forma o PAEFI, executado nos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) dos territórios de Brazlândia, Ceilândia e Cidade Estrutural, tem respondido às demandas de mulheres em situação de violência doméstica?

Desta forma, definiu-se como **objeto de pesquisa**: o PAEFI, executado nos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), dos territórios de Brazlândia, Ceilândia e Cidade Estrutural, em face às demandas de mulheres em situação de violência doméstica.

O **objetivo geral** desta pesquisa é investigar como se desenvolve o PAEFI, executado nos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) dos territórios de Brazlândia, Ceilândia e Cidade Estrutural para o atendimento às mulheres em situação de violência doméstica.

A partir desse objetivo geral, decorrem quatro objetivos específicos, quais sejam:

- a) Analisar as normativas e regulações dos serviços socioassistenciais que norteiam os atendimentos realizados nos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) do Distrito Federal;
- b) Verificar a efetividade dos serviços socioassistenciais executados nos Creas dos territórios de Brazlândia, Ceilândia e Cidade Estrutural, regiões administrativas do Distrito Federal com registros de altos índices de violência doméstica contra a mulher;
- c) Mapear, no âmbito do Distrito Federal, a rede de atendimento às mulheres em situação de violência doméstica;
- d) Contribuir para estudos e pesquisas sobre a Política de Assistência Social,



especialmente quanto à proteção social às mulheres em situação de violência doméstica.

Diante disso, tendo em vista o cumprimento do objetivo proposto, essa dissertação está estruturada em três capítulos, organizados de modo a oferecer respostas aos objetivos específicos descritos.

O Capítulo 1, “Considerações sociohistóricas e conceituais sobre os marcos da assistência social no Brasil”, apresenta o contexto sociohistórico e as repercussões advindas da elevação da assistência social à categoria de política pública, bem como a forma de organização dessa política com a implementação do SUAS, e, por fim, oferece um maior aprofundamento teórico sobre o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) e o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI).

O segundo capítulo, intitulado “Violência doméstica, patriarcado e a rede de atendimento às mulheres em situação de violência”, contextualiza a questão da violência doméstica contra as mulheres como consequência das relações sociais construídas dentro de uma estrutura embasada no modo de produção capitalista, incluindo reflexões sobre o patriarcado, entendida com uma das estruturas duradouras de dominação, produzidas historicamente e reproduzidas nas relações sociais e considerada indispensável para a compreensão crítica da subordinação das mulheres e, conseqüentemente da violência praticada contra elas. Esse capítulo também discute sobre o processo de construção da rede de enfrentamento e proteção às mulheres em situação de violência e apresenta a rede de serviços especializados do Distrito Federal.

O terceiro e último capítulo: “Os avanços e desafios da política de assistência social no atendimento às mulheres em situação de violência doméstica a partir da realidade do Distrito Federal” apresenta as estratégias metodológicas utilizadas e o resultado da pesquisa realizada com as profissionais que operacionalizam o PAEFI e com as usuárias desse serviço ofertado nos CREAS pesquisados. Destaca-se que aqui buscou-se a realização de um diálogo entre as falas das entrevistadas com as autoras e autores pesquisados de modo a viabilizar o exercício da *praxis*, e, assim, contribuir para o aprimoramento da política de assistência social no atendimento às mulheres em situação de violência doméstica.

Importa ressaltar que esta pesquisa não tem a pretensão de esgotar o tema, mas instigar o debate de modo a provocar reflexões sobre a atuação da política de assistência social em face ao atendimentos às mulheres em situação de violência doméstica, contribuindo, assim, para o aprimoramento dessa política.

## **CAPÍTULO 1 – Considerações sociohistóricas e conceituais sobre os marcos da assistência social no Brasil**

A Constituição Federal de 1988 define a assistência social como política pública do campo da seguridade social. Contudo, para compreender as bases que estruturam e normatizam a assistência social atualmente, é importante analisar o contexto sociohistórico, que fundamentou o processo de transição do assistencialismo para a condição de direito do(a) cidadão(ã) e dever do Estado.

A década de 1980 constitui importante paradigma no sentido de uma reconfiguração do cenário político, econômico e social do Brasil, inaugurando um novo modo de relação entre Estado e sociedade (COUTO, 2010). Não obstante, esse período também revela o paradoxo existente entre avanços para a consolidação das políticas sociais, universais e descentralizadas e as diretrizes econômicas, determinadas pelo Consenso de Washington (COUTO, YASBEK, RAICHELIS, 2017, p. 64).

A despeito desse importante salto no campo dos direitos sociais, não se pode perder de vista que a estruturação das políticas sociais ocorre num contexto em que prevalece o “trinômio articulado do ideário neoliberal: *a privatização, a focalização e a descentralização*” (BOSCHETTI e BEHRING, 2011. Grifos das autoras).

Destarte, apreender o contexto sociopolítico e econômico brasileiro é condição *sine qua non* para o entendimento de como se consolidou o processo de construção do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), previsto na CF/88.

Assim, fazendo o recorte temporal que compreende o final dos anos 1980, a partir da promulgação da CF/88, este primeiro capítulo tem o propósito de instigar a reflexão sobre quais condições a assistência social se consolida como política pública no Brasil, as implicações desse processo na construção de um sistema único de gestão e, por fim, de que forma essa política de proteção social está estruturada para o atendimento à mulher que sofre violência doméstica.

### **1.1 Contextualizando a consolidação da Política de Assistência Social no Brasil**

A década de 1980 constitui importante marco sociohistórico brasileiro. A efervescência dos movimentos sociais, o fim dos governos militares, o processo de redemocratização, culminando com a instituição de uma Assembleia Nacional Constituinte, que elaborou em 05 de outubro de 1988 uma nova Constituição Federal.

A participação dos movimentos populares no processo constituinte imprime à nova carta

constitucional um perfil mais democrático, trazendo importantes avanços nos campos civis, políticos, mas principalmente, no que tange aos direitos sociais, como evidenciado no artigo terceiro, que define os objetivos da República Federativa do Brasil:

- I – Construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II – Garantir o desenvolvimento nacional;
- III – Erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- IV – Promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (BRASIL, 1988).

Segundo Couto (2010), esse artigo constitucional demonstra que os constituintes reconhecem as desigualdades sociais e regionais do país, contudo, impõem, como superação dessa condição de desigualdade, um sistema de seguridade social constituído pelas políticas de saúde, de previdência social e de assistência social, embasado na noção de direitos universais e de responsabilidade do Estado, conforme definido no artigo 194: “A Seguridade Social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade destinado a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (BRASIL, 1988).

Ao definir que a saúde é direito de todos e dever do Estado; que a previdência social é devida mediante prévia contribuição; e que a assistência social, independente de contribuição, será prestada a quem dela necessitar, a CF/88 apresenta como o sistema de seguridade será estabelecido, atribuindo ao Estado a responsabilidade sobre as necessidades sociais da população que tem acesso a esses direitos na condição de cidadão (COUTO, 2010).

Boschetti (2011) chama a atenção para a forma como o sistema de seguridade social brasileiro está definido. Segundo essa autora, “ao incorporar uma tendência de separação entre a lógica do seguro (bismarckiana) e a lógica da assistência (beveridgiana), e não de reforço à clássica justaposição existente, acabou materializando políticas com características próprias e específicas, que mais se excluem do que se complementam” (ibidem, p. 160-161)

É dentro desse sistema que a assistência social passa da condição de ações assistencialistas, caritativas e eleva-se ao *status* de política pública, parte integrante da seguridade social, sendo assim definida nos artigos 203 e 204 da CF/88:

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; II - o amparo às crianças e adolescentes carentes; III - a promoção da integração ao mercado de trabalho; IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: I - descentralização político-administrativa, cabendo à coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social; II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.” (BRASIL, 1988).

A definição da política de assistência social remete à compreensão do campo assistencial como o da provisão necessária ao enfrentamento das dificuldades possíveis de ocorrerem a qualquer cidadão e que devem ser providas pelo Estado (COUTO, 2010).

Pereira (2007) defende que, com o seu reconhecimento enquanto política de seguridade social, a assistência social “dá um salto de qualidade”, revolucionando os campos jurídico e político, exigindo redefinições legais, teóricas e filosóficas:

Foi, pois, no âmbito das leis, dos conceitos, das ideias, e até das utopias, redefinidos a partir da crise do regime ditatorial (que vigorou no Brasil por 25 anos), que a assistência social brasileira lavrou tentos não desprezíveis: ganhou um paradigma norteador, centrado na cidadania; ressignificou-se, assumindo a identidade de política de Seguridade Social; e se introduziu nos ordenamentos jurídicos, nos currículos das universidades, na consciência e nos discursos de intelectuais e políticos formadores de opinião, nos debates parlamentares, na agenda dos governos e de organizações da sociedade civil. Transformou-se igualmente em objeto de estudos e pesquisas; em matéria suscitadora de polêmicas; em bandeira de luta de grupos simpatizantes (e até militantes) e em “espinha atravessada na garganta” de liberais conservadores que, até hoje, não a reconhecem como direito devido. (PEREIRA, 2007. p. 65).

A despeito desse importante “salto de qualidade” no âmbito da assistência social, não se pode perder de vista o contexto sociopolítico no qual essa transformação aconteceu, dado que sua regulamentação só foi efetivada cinco anos após a publicação da CF/88.

Segundo Couto (2010) esse atraso na regulação da política de assistência social, pode ser avaliado sob dois primas: primeiro pelo preconceito em relação a essa área, como se essa política fosse “menor” diante da saúde ou da previdência; o segundo pela rearticulação das forças conservadoras que, ao considerar a crise fiscal que o país atravessava como fator preponderante para a atuação do Estado, dificultavam a concretização de tudo que gerasse gasto, inclusive o social.

Couto, Raichelis e Yazbek (2017) explicam que a lentidão do processo de regulação da assistência social pode ser explicada ainda pelo fato de que ele ocorre numa “conjuntura adversa e paradoxal, na qual se evidencia a profunda incompatibilidade entre ajustes estruturais da economia e investimentos sociais do Estado” (ibidem, p. 63).

Destarte, dentre as políticas sociais de seguridade social, a assistência social foi a última a ser regulada. Somente em 07 de dezembro de 1993 é que foi promulgada a Lei N° 8.742, Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que regulamenta os artigos 203 e 204 da CF/88.

Importa destacar que a publicação da LOAS ocorreu em um momento de forte mobilização popular, que culminou com o *impeachment* do presidente Fernando Collor de Mello e pressionou o então presidente, Itamar Franco, a encaminhar o projeto de lei ao Congresso.

Assim, a política de assistência social passa a ser legalmente definida como:

Artigo 1º - A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é política de seguridade social não-contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento das necessidades básicas (BRASIL, 1993).

Segundo Pereira (2007), ao elevar-se ao status de política pública regida por lei federal (LOAS), a assistência social assume novas características, entre as quais:

- a) Deve concretizar direitos até então negados a grande parcela da população, passando a ter uma complexidade que requer conhecimento próprio, gestão qualificada e ação competente;
- b) Possui natureza incondicional, o que significa dizer que a proteção se baseia na cidadania, que dispensa qualquer tipo de contrapartida ou de condição;
- c) Sua realização é de competência primaz do Estado, com aval e controle da sociedade.

Não obstante à regulamentação, a implementação efetiva da política de assistência social ocorreu de forma discreta. De acordo com Andrade (2019), em 1995, durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), houve a extinção da Legião Brasileira de Assistência (LBA)<sup>2</sup>.

Entretanto, em detrimento da materialização da LOAS, foi criado o Programa Comunidade Solidária (PCS), instituído por meio da Medida Provisória N° 813/95, coordenado pela primeira-dama, Ruth Cardoso, cujo objetivo era: “coordenar ações governamentais visando o atendimento de parcela da população que não dispõe de meios para prover suas necessidades básicas, em especial o combate à fome e à pobreza” (artigo 12 da MP 813/95).

Segundo Andrade (2019), o PCS “consistiu na proposição de ações de enfrentamento da fome e miséria baseadas na articulação de parcerias com a sociedade civil e o voluntariado, e focalizadas nas localidades com maior concentração de pessoas pobres” (ibidem, p. 114).

Essa autora chama a atenção para o fato de que durante o governo FHC foram materializadas somente duas normativas previstas na LOAS, a saber: o repasse automático de

---

<sup>2</sup> A Legião Brasileira de Assistência foi a primeira grande instituição de assistência social do Brasil. Criada em 1942, sob o comando da primeira dama, Darcy Vargas, tinha por objetivo precípua atender às demandas das famílias dos pracinhas que lutaram na Segunda Guerra Mundial. Para uma melhor compreensão sobre essa instituição, ver CARVALHO e IAMAMOTO, 1998.

recursos financeiros da União para os entes federados – um dos pressupostos da descentralização político administrativa; e a concessão do Benefício de Prestação Continuada (BPC)<sup>3</sup>, sendo que este último, não obstante os vários mecanismos criados para dificultar o acesso das pessoas elegíveis, limitou-se a mera transferência de renda desarticulada com as demais políticas sociais, em desacordo com a LOAS.

Desta forma, como ressalta Couto (2010), norteado pelo pagamento da dívida externa, pelo controle da inflação e pela estabilização da moeda, o governo FHC seguia o modelo vinculado ao paradigma neoliberal, ou seja, estruturou sua plataforma política a partir da necessidade de reformar o Estado, do reforço da solidariedade e da transferência das responsabilidades do Estado para a iniciativa privada.

Portanto, ao analisar as ações do governo FHC voltadas para a política social, Couto (2010) constata que, na prática, “reacendeu-se a tentativa de canalizar para o âmbito privado, da solidariedade caritativa, as respostas às demandas da população pobre, desconsiderando a legislação em vigor e o avanço conceitual e programático da área da assistência social” (ibidem, p. 180).

Essa autora ainda chama a atenção para o fato de que as ações voltadas para o social foram tão ínfimas que, em 1995, o Relatório do Tribunal de Contas da União (TCU) denunciou o descaso do governo FHC com as políticas sociais: “Nesse relatório, o TCU, [...] com base em análises das ações e das contas do governo, indicou que os gastos governamentais com o combate à pobreza, com investimento na educação e com o programa de reforma agrária eram menores do que os de 1994, do governo Itamar” (PEREIRA, 2000: 170 apud COUTO, 2010: 149-150).

Diante disso, é importante compreender que, no Brasil, a despeito da previsão legal, a política de assistência social foi se estruturando de forma apartada da legislação. Ao contrário, fundamentava-se na solidariedade, na filantropia, no voluntariado e nas ações do terceiro setor (MOTA, 2010).

Essa lógica desenhada pela reforma do Estado, acaba por vincular a assistência social ao “não direito”, à incapacidade daqueles que não conseguem se proteger das adversidades inerentes aos ciclos da vida, estigmatizando os sujeitos que recorrem à assistência como incompetentes (ANDRADE, 2019).

Em 2003, dez anos após a promulgação da LOAS, a política de assistência social ainda

---

<sup>3</sup> Definido no art. 20 da LOAS, O BPC “é a garantia de um salário mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família”. (Redação dada pela Lei Nº 12.435, de 2011).

não havia se efetivado como direito do cidadão e dever do Estado. É quando chega ao Palácio do Planalto o governo do Partido dos Trabalhadores (PT), liderado pelo Presidente Luís Inácio Lula da Silva.

O governo Lula (2003 – 2010) trazia a proposta de uma nova agenda social e, segundo Andrade (2019), envidou esforços para alcançar o cumprimento da LOAS em sua integralidade. Assim, “empreendeu uma reformulação normativa e paradigmática das ações da assistência social, com a publicação de legislações basilares, capazes de materializar o previsto na LOAS” (ANDRADE, 2019, p. 116).

Mota (2010) reforça que não se pode perder de vista que a reforma do Estado iniciada no governo FHC se aprofunda com “peculiar requinte” no Governo Lula: “A contrapelo do que se divulga com a nova Política Nacional de Assistência Social, o que há, na realidade, é um avanço na tentativa de *organizar, racionalizar e regulamentar* a relação público/privado, com o intuito de evitar a sobreposição de ações e o desperdício de recursos” (ibidem, p. 161, grifos da autora).

No próximo item serão analisados os principais documentos que operacionalizam a assistência social, em especial a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), que a efetiva como direito do cidadão e dever do Estado e prevê que deve ser organizada e gerenciada pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

## **1.2 A PNAS e a assistência social no Brasil**

Nos anos 2000, com a chegada de um governo de esquerda ao poder, é possível vislumbrar um cenário mais oportuno para a implementação da política de assistência social, especialmente após a IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em outubro de 2003, em Brasília.

Essa conferência foi um importante marco na história da política de assistência social porque, mesmo num contexto de hegemonia neoliberal, foi o espaço de resistência política articulado pelos diferentes sujeitos e organizações empenhados na defesa de uma efetiva política de assistência social.

Aprovada pela Resolução nº 45, de 15 de outubro de 2004, do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e publicada no DOU de 28/10/2004, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS-2004) efetiva a assistência social como direito do cidadão e responsabilidade do Estado e estabelece que “a assistência social não é mais planejada em função de público, mas de funções e seguranças sociais que respondem a necessidades e

asseguram direitos” (ANDRADE, 2019, p. 117).

A PNAS-2004 vai explicitar e tornar claras as diretrizes para efetivação da Assistência Social como direito de cidadania e responsabilidade do Estado, apoiada em um modelo de gestão compartilhada pautada no pacto federativo, no qual são detalhadas as atribuições e competências dos três níveis de governo na provisão de atenções socioassistenciais, em consonância com o preconizado na LOAS e nas Normas Operacionais (NOBs) editadas a partir das indicações e deliberações das Conferências, dos Conselhos e das Comissões de Gestão Compartilhada (Comissões Intergestores Tripartite e Bipartite (CIT e CIB)). À PNAS seguiu-se o processo de construção e normatização nacional do Sistema Único de Assistência Social (Suas), aprovado em julho de 2005 pelo CNAS (por meio da NOB nº 130, de 15 de julho de 2005). O Suas está voltado à articulação em todo o território nacional das responsabilidades, vínculos e hierarquia, do sistema de serviços, benefícios e ações de assistência social, de caráter permanente ou eventual, executados e providos por pessoas jurídicas de direito público sob critério de universalidade e de ação em rede hierarquizada e em articulação com iniciativas da sociedade civil. (COUTO, YASBEK, RAICHELIS, 2017, p. 67).

Com a instituição desses documentos, a assistência social assume a característica de política social na perspectiva de garantia de direitos que ela deve consagrar. Essa “nova” política de assistência social que se apresenta, revela paradigmáticas mudanças que a ressignificam, no intuito de se desprender do caráter assistencialista e de se estabelecer como política social, configurando responsabilidade do Estado devida aos cidadãos.

Marcada pelo caráter civilizatório presente na consagração de direitos sociais, a LOAS exige que as provisões assistenciais sejam prioritariamente pensadas no âmbito das garantias de cidadania sob vigilância do Estado, cabendo a este a universalização da cobertura e a garantia de direitos e acesso para serviços, programas e projetos sob sua responsabilidade (BRASIL, 2004, p. 33).

Assim, a leitura da PNAS vai revelando importantes mudanças identificadas na sua estrutura, gestão e controle. Os princípios estão em conformidade com os definidos na LOAS: supremacia do atendimento às necessidades sociais em detrimento da rentabilidade econômica; universalização dos direitos sociais; respeito à dignidade, à autonomia e ao direito a benefícios e serviços de qualidade, como à convivência familiar e comunitária, vedado qualquer tipo de comprovação de necessidade; igualdade de direitos no acesso ao atendimento tanto da população urbana quanto da população rural; ampla divulgação das ações socioassistenciais, dos recursos públicos oferecidos e dos critérios de concessão.

As diretrizes organizam a assistência social em consonância com o previsto na CF/88 e com a LOAS: descentralização político administrativa, participação da população, responsabilidade do Estado e centralidade da família nas ações socioassistenciais.

A PNAS também define como objetivos:

- Prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e/ou especial para famílias, indivíduos e grupos que dela necessitem;
- Contribuir com a inclusão e equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbanas e rural;



- Assegurar que as ações no âmbito da Assistência Social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária (BRASIL, 2004).

Esse documento ainda assegura que a política deve ser organizada a partir de uma matriz gerencial de funcionamento, estruturada como um sistema único, público e de caráter não contributivo, de gestão descentralizada e participativa: o Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Ao SUAS compete definir e organizar a execução da política de assistência social. Agora, o desenho dessa nova política é composto por eixos estruturantes, os quais traduzem as dimensões da assistência: a matricialidade sociofamiliar; a territorialização; novas bases de pactuação entre Estado e sociedade civil; mecanismos de financiamento, controle social e participação dos usuários; qualificação dos recursos humanos; sistemas de informação, monitoramento e avaliação.

Outra normativa fundamental para organização da política de assistência social é a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, instituída pela Resolução N° 109, de 11/11/2009, do Conselho Nacional de Assistência Social. Esse documento estabelece que os serviços ofertados pela política de assistência social sejam padronizados, de modo a identificar o âmbito de atuação dessa política.

Agora, portanto, amparada por legislação que elenca todos os serviços socioassistenciais organizados por nível de proteção social (Proteção Social Básica ou Proteção Social Especial – média e alta complexidade), e que, além disso, descreve os objetivos, público alvo, unidades de atendimento, entre outros elementos, a assistência social, em todo o território nacional, tem uma definição objetiva do que é sua competência, ratificando o conceito de direitos, pois, como Andrade (2019) muito bem reforça: “um direito só é direito quando é reclamável”.

Desta forma, a assistência social indica mudanças substanciais ao inserir dimensões como a *intersectorialidade* com as demais políticas sociais; a *ampliação dos usuários* da política, superando a fragmentação dos segmentos e definindo famílias e indivíduos em situação de risco e vulnerabilidade; a *abordagem territorial*, que utiliza o território como base de organização do sistema de proteção social; e a *matricialidade sociofamiliar*, que coloca a família como foco de atuação da política.

A intersectorialidade refere-se ao desenvolvimento de estratégias de articulação e gestão no sentido de viabilizar abordagens de enfrentamento de situações geradas por condições de diversas causas. Ela expressa a articulação entre as diferentes políticas públicas, através do desenvolvimento de ações conjuntas com a finalidade de atender as demandas da PSB e da PSE, bem como ao enfrentamento das desigualdades sociais apresentadas no território. (COUTO,

YASBEK e RAICHELIS, 2017).

Segundo essas autoras, entende-se que a intersetorialidade transcende a especificidade das diferentes políticas atuantes e isso implica na potencialização das ações desenvolvidas e a consequente ampliação do atendimento ofertado aos cidadãos.

A intersetorialidade supõe também a articulação entre sujeitos que atuam em áreas que, partindo de suas especificidades e experiências particulares, possam criar propostas e estratégias conjuntas de intervenção pública para enfrentar problemas complexos impossíveis de serem equacionados de modo isolado. É uma forma de gestão de políticas públicas que está necessariamente relacionada ao enfrentamento de situações concretas vividas pela população trabalhadora, que não pode ficar à mercê do mercado, mas depende do acesso a serviços sociais públicos para o seu enfrentamento. A intersetorialidade supõe vontade e decisão políticas dos agentes públicos, e tem como ponto de partida, o respeito à diversidade e às particularidades de cada setor, que não deveria se sobrepor, contudo, aos processos pactuados entre as políticas setoriais no espaço institucional. (ibidem, p. 69).

Andrade (2019) defende que essa organização da política de assistência social volta-se para a ampliação do atendimento aos mínimos sociais, para a garantia de atendimento às necessidades básicas das famílias e indivíduos. Nesse sentido, a PNAS expande o conceito de usuários da assistência social.

De acordo com a LOAS, são usuários da assistência social todos aqueles que dela necessitarem. Para Couto, Yasbek e Raichelis (2017) isso pode ser entendido, no contexto da realidade brasileira, determinado pelas transformações estruturais do capitalismo contemporâneo, como “todos os cidadãos que se encontram fora dos canais correntes de proteção pública: o trabalho, os serviços sociais públicos e as redes sociorrelacionais” (ibidem, p. 75).

Ao analisar os usuários da assistência social definidos na PNAS, essas autoras trazem à reflexão importantes questões, quais sejam:

- A herança conservadora que estigmatiza o usuário da assistência social, destituindo-o da condição de cidadão;
- A falta de debate da classe social na política de assistência social, que não reconhece que o atual contexto de fragilização dos vínculos de trabalho desampara os trabalhadores que necessitam das políticas sociais;
- O SUAS deve oferecer condições objetivas de contribuir para que os usuários sejam vistos como sujeitos de direitos, superando o estigma de população “desorganizada, despolarizada e disponível para manobras eleitorais” (ibidem, p. 78); e
- A compreensão de que os conceitos de vulnerabilidade e risco social devem ser problematizados, ou seja, deve-se compreender que tais conceitos são produzidos pela desigualdade inerente ao modo de produção capitalista, assim, não são adjetivos da condição

dos usuários.

Segundo Andrade (2019), a PNAS/2004 e a NOB'S/SUAS 2005 e 2012 não definem objetivamente os conceitos de vulnerabilidade e risco social no âmbito da política de assistência social. No entanto, essa autora aponta que, sobre tais conceitos, esses documentos fazem a seguinte referência:

[...] as situações de vulnerabilidade podem decorrer: da pobreza, privação, ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, intempérie ou calamidade, fragilização de vínculos afetivos e de pertencimento social decorrentes de discriminações etárias, étnicas, de gênero, relacionadas à sexualidade, deficiência, entre outros a que estão expostos famílias e indivíduos e que dificultam seu acesso aos direitos e exigem proteção social do Estado. Já as situações de risco social dizem respeito ao agravamento de alguma(s) situação de vulnerabilidade social. É utilizada para denominar a violação grave de direitos, que coloca em risco a vida das pessoas e ou quando há o rompimento de laços familiares e comunitários (ANDRADE, 2019, p. 119).

Andrade (2019) chama a atenção para o fato de que, por não apresentarem uma definição clara, esses conceitos acabam escamoteando os mecanismos de produção de desigualdade, inerentes ao sistema de produção capitalista. Isso pode incorrer no erro de culpabilização do indivíduo e/ou da família pela sua condição de desproteção.

Sobre isso, Couto, Yasbek e Raichelis (2017) defendem a importância de reconhecer que existe um campo de atuação voltado para o atendimento de necessidades sociais da população, ressaltando que esse trabalho acontece no sentido de garantia de direitos do cidadão, e, desta forma, supera a ideia de responsabilização dos sujeitos pelas adversidades produzidas pelo capitalismo.

Outra importante dimensão definida pela PNAS/2004 é a abordagem territorial. A PNAS/2004 indica que as ações da política de assistência social sejam planejadas de forma a considerar a realidade do território, com vistas à “superação da fragmentação, o alcance da universalidade da cobertura, a possibilidade de planejar e monitorar a rede de serviços, realizar a vigilância social das exclusões e de estigmatizações presentes nos territórios de maior incidência de vulnerabilidade e riscos sociais (BRASIL, 2004)

Couto, Yasbek e Raichelis (2017) consideram a dimensão territorial como um “avanço potencialmente inovador”, porque, segundo essas autoras, esse eixo é concebido na perspectiva mais ampla de “espaço habitado”, ou seja, o conceito de território deve ser compreendido como o lugar onde ocorrem as relações sociais, definição que extrapola a ideia de espaço geográfico.

Em relação à territorialização, essas autoras chamam a atenção para a reflexão sobre importantes questões, entre elas:

- Ações que reforçam “territórios homogêneos de pobreza” podem incentivar estigmas sobre os territórios vulneráveis. Isso implica na segregação dos territórios, impedindo a

convivência entre os diferentes grupos e classes sociais, o que vai de encontro aos valores de “universalidade, heterogeneidade, acessibilidade e igualdade que fundamentam a construção dos espaços públicos democráticos;

- A compreensão de que a maioria das vulnerabilidades sociais que acometem os usuários da política de assistência social decorre de processos estruturais e não da dinâmica local;

- A noção de vulnerabilidade e risco social associados aos territórios onde estão os CRAS e os CREAS e onde se organizam os programas, serviços e benefícios sociais.

Finalizando as dimensões definidas pela política de assistência social, tem-se a matricialidade sociofamiliar. Esse conceito é crucial para o entendimento da organização da assistência social, uma vez que compõe uma das diretrizes da PNAS/2004 e também é eixo estruturante do SUAS. Ademais, vale lembrar que a LOAS definiu a “proteção à família” como um dos objetivos (art. 2º, item I, alínea a).

Nessa perspectiva, a família é concebida como “espaço privilegiado e insubstituível de proteção e socialização primárias, provedora de cuidados aos seus membros, mas que também precisa ser cuidada e protegida (BRASIL, 2005, p. 41).

A PNAS adota um conceito ampliado de família, segundo o qual, ela é definida como “um conjunto de pessoas que se acham unidas por laços consanguíneos, afetivos, e ou de solidariedade” (BRASIL, 2005. p. 41).

Esse documento entende ainda que a família, independente do formato ou modelo que se apresenta,

[...] é mediadora das relações entre os sujeitos e a coletividade, delimitando continuamente os deslocamentos entre o público e o privado, bem como geradora de modalidades comunitárias de vida. Todavia, não se pode desconsiderar que ela se caracteriza como um espaço contraditório, cuja dinâmica cotidiana de convivência é marcada por conflitos e geralmente, também, por desigualdades, além de que nas sociedades capitalistas a família é fundamental no âmbito da proteção social. (ibidem, p. 41).

Desta forma, a PNAS evidencia que a centralidade da família está “no pressuposto de que para a família prevenir, proteger, promover e incluir seus membros é necessário, em primeiro lugar, garantir condições de sustentabilidade para tal” (*ibidem*, p. 41)

Couto, Yasbek e Raichelis (2017) problematizam os desdobramentos que surgem quando a política de assistência social coloca a família como o centro de sua atuação:

[...] se por um lado esse movimento pode representar um avanço no sentido de romper com a perspectiva de tomar o indivíduo isolado de suas relações sociais, por outro impõe-se a necessidade de outras definições e explicitações que decorrem da concepção de família como sujeito social e de direitos, sob pena de reforço da culpabilização das famílias e de despolitização quando se reproduz o discurso das [...] famílias desestruturadas e incapazes de aproveitar as oportunidades que lhe são oferecidas pela sociedade (e também pelo Estado) para resolverem seus problemas

com seus próprios recursos' (*ibidem*, p. 85).

De acordo com Teixeira (2015), essa lógica traz à tona um novo paradigma: “o de que a família deve ser apoiada, protegida e capacitada para proteger e cuidar de seus membros” (*ibidem*, p. 217).

De todo modo, essa autora reconhece a inquestionável importância da família nas políticas sociais, porém defende que ela deve ser vista na direção da inclusão social e da oferta de uma rede intersetorial de serviços que atendam suas necessidades no sentido de garantir a vida familiar e proteger de possíveis rupturas e violações de direitos.

Para isso, a política social deve ser desfamiliarizante ou familiar ativa, no sentido utilizado por Esping-Andersen (1999), que desresponsabilizam o grupo familiar da função principal de responsável pela provisão de bem-estar aos seus. (*ibidem*, p. 218).

Destarte, a autora chama a atenção para a importância de políticas públicas que assumam de forma coletiva as demandas das famílias, liberando as mulheres para o trabalho e dando possibilidades para que elas tenham condições de criar estratégias de superação da pobreza.

O oposto dessa tendência é o familismo<sup>4</sup>, que reforça a família como a principal provedora de bem-estar, o que se dá pela escassez de serviços e benefícios, pelo seu caráter seletivo e focalizado, pelas condicionalidades que enfatizam os cuidados no âmbito doméstico, numa reafirmação dos papéis tradicionais que sobrecarregam as mulheres. (*ibidem* p. 219).

Mioto e Dal Prá (2015) chamam a atenção para o processo de responsabilização das famílias no campo das políticas sociais, tendo em vista que “as famílias vêm cada vez mais sendo chamadas a responder pela provisão de bem estar” (*ibidem*, p. 148). Daí a importância de analisar a política social, em especial aquelas de natureza socioassistencial, através dos serviços sociais, considerados o lócus de materialização dessas políticas.

O debate sobre as relações entre serviços e família tem se referenciado especialmente na organização dos serviços sociais. Nela, a responsabilização das famílias tem sido realizada, essencialmente, através de um nebuloso campo de indefinições e negociações que podemos denominar de “campo de cuidado”. É justamente nesse campo que ocorre, no cotidiano dos serviços, os deslizamentos em torno de atribuições de responsabilidades na provisão de bem-estar. Sob a égide do cuidado se articulam diferentes estratégias de imposição ou transferência dos custos do cuidado para as famílias. Tais custos situam-se tanto no arco dos custos financeiros, como emocionais e de trabalho (*ibidem*, p. 150).

As autoras reiteram que essa contraditória relação, torna-se ainda mais evidente quando a questão da desigualdade social vem à tona: “as famílias não se encontram nas mesmas condições materiais e culturais, e com isso as possibilidades de usufruírem dos serviços também

---

<sup>4</sup> Segundo Teixeira (2015) o termo familismo é utilizado por Saraceno (1992) e por Esping-Andersen (1999) ao se referirem à orientação das políticas sociais que responsabilizam as famílias pela proteção social de seus membros, partindo da lógica de que o Estado só deve intervir quando elas não forem capazes de solucionar seus problemas.

se tornam desiguais” (idem, p. 150).

Portanto, é preciso atentar para a o *modus operandi* no atendimento às famílias, uma vez que, segundo Couto, Yasbek e Raichelis (2017) ainda é bastante comum a adoção do padrão burguês do funcionamento da família: “Há um forte caráter moralista e disciplinador que intervém nas formas de pensar as famílias que deve ser eliminado do SUAS” (*ibidem*, p. 86).

Compreendidas as dimensões que norteiam a organização da política de assistência social, o próximo item irá analisar as seguranças da proteção social do SUAS.

### **1.3 A proteção social do SUAS: entendendo a estrutura da garantia do direito à assistência social**

A PNAS/SUAS define a assistência social como proteção social de caráter não contributivo, estruturada no sentido de realizar ações voltadas para a proteger famílias e indivíduos contra riscos sociais inerentes aos ciclos da vida, bem como para o atendimento de necessidades individuais ou sociais. Assim, de acordo com Andrade (2019):

A organização normativa do SUAS pretende, materializar a ruptura da velha concepção e das velhas práticas da assistência social, enquanto conjunto de ações residuais, não sistemáticas e focalizadas, ligadas à benemerência e ao assistencialismo, reafirmando sua concepção de direito, garantido por meio de uma política de proteção social, operacionalizada por uma rede socioassistencial composta por serviços continuados, bem como programas, projetos e benefícios. (*ibidem*, p. 121-122).

Desta forma, o SUAS traz uma redefinição das funções de proteção social, vigilância socioassistencial e defesa de direitos, a saber: a *proteção social* diz respeito ao “conjunto de ações, cuidados, atenções, benefícios e auxílios ofertados pelo SUAS para a redução e prevenção do impacto das vicissitudes sociais e naturais ao ciclo da vida, à dignidade humana e à família como núcleo básico de sustentação afetiva, biológica e relacional” (BRASIL, 2005, p. 92). A *vigilância socioassistencial* consiste na “produção, sistematização de informações, indicadores e índices territorializados das situações de vulnerabilidade e risco pessoal e social que incidem sobre famílias e indivíduos, bem como dos padrões de serviços de assistência social ofertados” (*ibidem*). A *defesa de direitos* “refere-se ao fato de que os serviços socioassistenciais devem ser organizados de forma a garantir aos seus usuários o acesso ao conhecimento dos direitos socioassistenciais e sua defesa” (*ibidem*).

Destarte, os serviços de proteção social definidos na política visam afiançar seguranças que atendam, reduzam ou previnam situação de riscos e vulnerabilidade sociais, quais sejam:

- *Segurança de acolhida*: provida por meio da oferta pública de espaços e serviços adequados para a realização de ações de recepção, escuta profissional qualificada,

informação, referência, concessão de benefícios, aquisições materiais, sociais e educativas. Supõe abordagem em territórios de incidência de situações de risco, bem como a oferta de uma rede de serviços e de locais de permanência de indivíduos e famílias sob curta, média ou longa duração.

- *Segurança de renda*: é complementar à política de emprego e renda e se efetiva mediante a concessão de bolsas-auxílios financeiros sob determinadas condicionalidades, com presença ou não de contrato de compromissos; e por meio da concessão de benefícios continuados para os cidadãos não incluídos no sistema contributivo de proteção social, que apresentem vulnerabilidades decorrentes do ciclo de vida e/ou incapacidade para a vida independente e para o trabalho.

- *Segurança de convívio*: se realiza por meio da oferta pública de serviços continuados e de trabalho socioeducativo que garantam a construção, restauração e fortalecimento de laços de pertencimento e vínculos sociais de natureza geracional, intergeracional, familiar, de vizinhança, societários. A defesa do direito à convivência familiar, que deve ser apoiada para que possa se concretizar, não restringe o estímulo a sociabilidades grupais e coletivas que ampliem as formas de participação social e o exercício da cidadania. Ao contrário, a segurança de convívio busca romper com a polaridade individual/coletivo, fazendo com que os atendimentos possam transitar do pessoal ao social, estimulando indivíduos e famílias a se inserirem em redes sociais que fortaleçam o reconhecimento de pautas comuns e a luta em torno de direitos coletivos.

- *Segurança de desenvolvimento de autonomia*: exige ações profissionais que visem o desenvolvimento de capacidades e habilidades para que indivíduos e grupos possam ter condições de exercer escolhas, conquistar maiores possibilidades de independência pessoal, possam superar vicissitudes e contingências que impedem seu protagonismo social e político. [...].

- *Segurança de benefícios materiais ou em pecúnia*: garantia de acesso à provisão estatal, em caráter provisório, de benefícios eventuais para indivíduos e famílias em situação de riscos e vulnerabilidades circunstanciais, de emergência ou calamidade pública (RAICHELIS, 2008, v.1, p. 46-47 *apud* COUTO, YASBEK, RAICHELIS, 2017, p. 72 e 73. Grifos das autoras).

Diante disso, pode-se inferir que, ao definir o âmbito de atuação da assistência social, a PNAS atribui a essa política um caráter técnico, que reconhece os serviços como direito, superando o estigma da caridade, da ajuda, mas, sobretudo, “o pressuposto que individualiza as responsabilidades pelas condições de vida das pessoas, a partir de parâmetros morais e de vinculação ou não a um trabalho remunerado” (ANDRADE, 2019, p. 118).

A rede socioassistencial definida pelo SUAS, está estruturada a partir de uma escala hierarquizada de ação, baseado no grau de vulnerabilidade e risco social vividos pelos usuários. Portanto, a proteção social está estruturada em dois níveis de atenção: proteção social básica e proteção social especial, sendo esta última subdividida em dois níveis: média e alta complexidade, definidos de acordo com a fragilidade dos vínculos familiares e comunitários.

A proteção social básica (PSB) tem caráter preventivo e seus serviços devem ser ofertados de forma direta nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e de forma indireta por entidades e organizações de assistência social do território, sempre sob a coordenação do órgão gestor da assistência social. Segundo a PNAS, os serviços de proteção social básica “são aqueles que tem a família como unidade de referência, ofertando um conjunto de serviços locais que visam à convivência, à socialização e ao acolhimento de famílias cujos

vínculos familiares e comunitários não foram rompidos; assim como a sua integração ao mercado de trabalho” (MDS, 2004, p. 27-30 *apud* MOTA, 2010, p. 190).

A proteção social especial (PSE) destina-se a famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social cujos direitos tenham sido violados e/ou tenha havido fragilização ou rompimento dos vínculos familiares e comunitários, como por exemplo: ocorrência de violência física, psicológica, sexual, uso abusivo de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, abandono ou negligência, situação de rua, trabalho infantil.

Como já mencionado anteriormente, os serviços da PSE são divididos em dois níveis de complexidade, sendo a principal diferença relacionada à existência ou não dos vínculos familiares e comunitários:

a) Média complexidade: atende a famílias e indivíduos com direitos violados, cujos vínculos familiares ainda não foram rompidos. Tais serviços têm como unidade pública de referência o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS);

b) Alta complexidade: atende a famílias e indivíduos com vínculos familiares e comunitários rompidos. Esses serviços garantem a proteção de forma integral.

Em sua tese de doutorado, Andrade (2019) faz uma importante reflexão sobre a lógica do grau de complexidade dos serviços socioassistenciais ter sido elaborada a partir do modelo do Sistema Único de Saúde (SUS). Segundo a referida autora, essa forma de organização hierarquizada gera “distorções de compreensão das situações de desproteção social ao tratá-lo com viés epidemiológico” (*ibidem*, p. 125), e isso significa que a PNAS e a NOB indicaram onde as unidades de atendimento socioassistencial deveriam ser implantadas tendo por referência o porte populacional e o nível de gestão dos municípios.

Diante disso, Andrade (2019) pressupõe duas hipóteses: primeiro, que a cobertura territorial do CREAS é acessível à toda população que necessita dos serviços, o que implica pensar que há um considerável número de famílias/indivíduos com direitos violados que não tem acesso aos serviços especializados; em segundo lugar, “ao apostar em um número de CREAS tão inferior ao de CRAS, superestimou-se a capacidade destes em prevenir a ocorrência de situações de violação de direitos, a ponto de minorar a necessidade de CREAS” (*ibidem*, p. 126).

De todo modo, não obstante a existência de críticas ao modelo de desenvolvimento e forma de implementação do SUAS, importa destacar que sua materialização atribui à assistência social o caráter de política pública e que sua hierarquização foi pensada no sentido de ultrapassar a ideia de exclusão social decorrente da pobreza, ela abarca o atendimento a famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade e risco decorrente de violações de direitos.



Ademais, é evidente a importância da PNAS, mas, sobretudo, do SUAS para a consagração da assistência social como política pública. Mota (2010) cita dois aspectos fundamentais que se destacam a partir da implementação do SUAS:

A possibilidade de superar a histórica cultura assistencialista brasileira, levada a efeito pelo patrimonialismo da classe dominante, cujos traços principais são a ideologia do favor, da ajuda, da dádiva, aliados às práticas fisiológicas e ao nepotismo; a outra refere-se à superação da ideologia da caridade e do *primeiro-damismo* através da criação de parâmetros técnicos e da profissionalização da execução da Assistência Social, como dão indícios as competências requeridas para a implantação proposta. (*ibidem*, p. 190 e 191. Grifos da autora).

Em suma, tem-se que o SUAS redesenha a política de assistência social, que passa a ser estruturada a partir do nível de complexidade de situações vivenciadas por famílias e/ou indivíduos oriundas das mais diversas expressões da questão social. Desta forma, a LOAS destaca que a assistência social está organizada de acordo com os seguintes níveis de proteção: proteção social básica, proteção social especial, assim definidas:

I - proteção social básica: conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social que visa a prevenir situações de vulnerabilidade e risco social por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários;

II - proteção social especial: conjunto de serviços, programas e projetos que tem por objetivo contribuir para a reconstrução de vínculos familiares e comunitários, a defesa de direito, o fortalecimento das potencialidades e aquisições e a proteção de famílias e indivíduos para o enfrentamento das situações de violação de direitos. (BRASIL, 2011).

A seguir, uma análise mais aprofundada sobre a estrutura e organização da Proteção Social Especial de média complexidade do SUAS<sup>5</sup>, onde se encontra o CREAS, equipamento público destinado ao atendimento das famílias e dos indivíduos com direitos violados.

Segundo a PNAS/2004:

A proteção social especial é a modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras (BRASIL, 2004, p. 37).

A despeito dos conceitos definidos nos documentos que organizam a política, Gasparotto (2013) chama a atenção para a importância de problematizar o significado da expressão “violação de direitos”. Essa autora explica que esse termo tão substancial para a classificação do atendimento, vem sendo apreendido de forma reducionista porque ao considerar somente as situações causadas pela violência interpessoal (conforme as citadas na

---

<sup>5</sup> Em razão dos objetivos os quais esta pesquisa propõe, será dada ênfase à PSE, em especial à média complexidade, onde é ofertado o PAEFI, considerando este como o principal serviço da política de assistência social às mulheres em situação de violência doméstica no Distrito Federal.

PNAS), ignora as violações decorrentes da violência estrutural.

Depreende-se, portanto, que os serviços da proteção social especial exigem um atendimento mais especializado articulado com outras políticas sociais, além de um diálogo com o sistema de garantias de direitos.

Conforme a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (2009), são cinco os serviços ofertados a nível da PSE de média complexidade, quais sejam:

- Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI);
- Serviço Especializado em Abordagem Social (SEAS);
- Serviço de Proteção Social a adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas de Liberdade Assistida (LA) e Prestação de Serviços à Comunidade (PSC);
- Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias;
- Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.

O referido documento, em consonância com a LOAS, estabelece que, precipuamente, a proteção social especial será ofertada no CREAS definido como “a unidade pública de abrangência e gestão municipal, estadual ou regional, destinada à prestação de serviços a indivíduos e famílias que se encontram em situação de risco pessoal ou social, por violação de direitos ou contingência, que demandam intervenções especializadas da proteção social especial” (BRASIL, 2011).

A PSE conta ainda com o Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua – Centro POP, definido como unidade pública estatal que, obrigatoriamente, oferta o Serviço Especializado para pessoas em situação de rua.

No próximo item, será apresentada a definição do CREAS, unidade de referência para a oferta dos serviços da PSE (média complexidade), bem como sobre a proposta metodológica do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI).

#### **1.4 O CREAS e o PAEFI: os limites e as possibilidades da proteção social especial de média complexidade**

As normativas que fundamentam os serviços ofertados no CREAS, especificam sua implantação, funcionamento e estabelecem que a oferta direta dos serviços constitui responsabilidade do Estado (poder público local).

Cabe destacar ainda que, considerando a especificidade das demandas atendidas pelo CREAS, a continuidade dos serviços deve ser garantida de modo que não haja interrupção,

independente dos motivos que surjam.

O livreto “Perguntas e respostas: CREAS” (BRASIL, 2011) explica que o trabalho social com famílias desenvolvido no CREAS é constituído pelas seguintes ações e atividades:

acolhida; escuta; estudo social; diagnóstico socioeconômico; monitoramento e avaliação do serviço; orientação e encaminhamentos para a rede de serviços locais; construção de plano individual e/ou familiar de atendimento; orientação sociofamiliar; atendimento psicossocial; orientação jurídico-social; referência e contrarreferência; informação, comunicação e defesa de direitos; apoio à família na sua função protetiva; acesso à documentação pessoal; mobilização, identificação da família extensa ou ampliada; articulação da rede de serviços socioassistenciais; articulação com os serviços de outras políticas públicas setoriais; articulação interinstitucional com os demais órgãos do Sistema de Garantia de Direitos; mobilização para o exercício da cidadania; trabalho interdisciplinar; elaboração de relatórios e/ou prontuários; estímulo ao convívio familiar, grupal e social; mobilização e fortalecimento do convívio e de redes sociais de apoio; dentre outros. (BRASIL, 2011, p. 12).

Esse documento elenca ainda os principais eixos norteadores dos serviços ofertados pelo CREAS, a saber:

- Atenção especializada e qualificação do atendimento;
- Território e localização do CREAS;
- Acesso a direitos socioassistenciais;
- Centralidade na família;
- Mobilização e participação social;
- Trabalho em rede.

Verifica-se que esse rol que norteia o trabalho desenvolvido no CREAS está totalmente alinhado às dimensões definidas na PNAS, abordadas anteriormente. Não por acaso, a definição de tais eixos ao trabalho realizado no CREAS remete à especificidade das ações desenvolvidas, tendo em vista a complexidade das situações acompanhadas, decorrentes de violações de direitos e de fragilização e/ou rompimento de vínculos familiares e comunitários.

Diante disso, pode-se inferir que as intervenções realizadas no CREAS demandam profissionais com conhecimentos e habilidades técnicas específicas, com domínio teórico metodológico, ético político e técnico operativo no sentido de realizar uma leitura crítica da realidade onde ocorrem as relações sociais. Ademais, essa atuação exige ainda a utilização de metodologias voltadas para o estabelecimento de vínculos de confiança com os usuários, sendo necessário que o profissional tenha uma postura de respeito à autonomia dos sujeitos (BRASIL, 2011).

[...] ações de capacitação e educação permanente, momentos de integração em equipe, trocas de experiência, estudos de caso e assessoria de profissional externo, dentre outras estratégias, são fundamentais para a qualificação crescente da atenção especializada e dos atendimentos ofertados nos CREAS (*ibidem*, p. 29).

Importa destacar ainda que, para além da competência profissional que exige educação

permanente e comprometimento ético da equipe, os gestores também precisam garantir as condições mínimas adequadas de modo que os serviços socioassistenciais alcancem os objetivos propostos.

Outro eixo norteador do trabalho desenvolvido no CREAS diz respeito ao território e localização. Esse eixo está alinhado aos princípios da proteção social da assistência social e remete à compreensão do espaço contraditório, de produção e reprodução das desigualdades, lugar onde ocorrem as violências, mas também lugar onde se materializam as estratégias de enfrentamento da exclusão social (BRASIL, 2011).

Segundo Gasparotto (2013) o planejamento das ações e serviços ofertados no CREAS exige o conhecimento do território, que expõe as fragilidades existentes, mas também as potencialidades do lugar e da população.

Entretanto, considerando que a territorialização está ligada diretamente à vigilância socioassistencial, esse processo ainda está associado à PSB, o que remete à reflexão de que não há CREAS instalados em áreas com registros de maior índice de violência, situação já apontada por Andrade (2019).

O acesso aos direitos socioassistenciais é outro importante eixo do trabalho realizado no CREAS. O caderno de orientações técnicas do CREAS define como direitos socioassistenciais assegurados pelos serviços socioassistenciais ofertados no CREAS: “atendimento digno, atencioso e respeitoso, ausente de procedimentos vexatórios coercitivos; acesso à rede de serviços com reduzida espera e de acordo com a necessidade; acesso à informação, enquanto direito primário do cidadão, sobretudo àqueles com vivências de barreiras culturais, de leitura e de limitações físicas; ao protagonismo e à manifestação de seus interesses; à convivência familiar e comunitária; à oferta qualificada dos serviços.” (BRASIL, 2011, p. 31).

Portanto, ao organizar a PSE de modo a garantir que os usuários tenham acesso ao conhecimento dos direitos socioassistenciais, o trabalho social deve considerar o reconhecimento pelo protagonismo e autonomia dos (as) usuários (as) nas decisões e respostas às situações vivenciadas, dissociando-os da ideia de meros objetos da intervenção profissional. Além disso, o profissional deve ter a clareza sobre a rede de proteção social existente de forma a garantir o atendimento às necessidades do indivíduo/família, contribuindo para a superação da situação vivida.

Seguindo a lógica da organização do SUAS, os serviços socioassistenciais realizados no CREAS devem ter a família como foco. Portanto, o trabalho deve ser desenvolvido com vistas ao fortalecimento da função protetiva da família de modo a construir estratégias para a superação dos conflitos. Nesse sentido, o trabalho social do CREAS deve garantir o acesso das

famílias e indivíduos aos direitos socioassistenciais, bem como articulação intersetorial com outras políticas sociais, a fim de proporcionar o empoderamento, a potencialização e a capacidade de proteção dos seus membros.

Não se pode perder de vista que o público atendido no CREAS é constituído por famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e/ou social em decorrência de violência e que, geralmente, essa violência, que tem origem na estrutura da sociedade machista, racista, capitalista, materializa-se na privacidade da família, em meio às relações de poder definidas por seus membros.

Diante disso, é importante refletir sobre como os serviços socioassistenciais estão respondendo às demandas oriundas da violência intrafamiliar. Andrade (2019) expõe esse paradoxo: “atribui-se o papel de proteção a uma instituição fragilizada para prover a proteção e que se mostra violenta” (*ibidem*, p. 145).

Segundo Gasparotto (2013):

A não realização destas mediações implica considerar a família e as situações que vivencia independente e isolada do meio e contexto onde está inserida. Esta postura obscurece uma das categorias do método necessária para a realização de uma leitura crítica da realidade: a totalidade. Volta-se a ressaltar a influência exercida pelos valores e ideologia da classe dominante junto à classe trabalhadora – na qual está inserida a categoria dos/as assistentes sociais – que acaba reproduzindo de forma quase mecânica estes valores, assumindo a responsabilidade por todas as dificuldades que enfrenta no processo de produção e reprodução social (*ibidem*, p. 140).

A mobilização e a participação social referem-se a outro eixo que está diretamente relacionado à promoção da autonomia dos sujeitos e ao fortalecimento dos vínculos comunitários.

O caderno de orientações técnicas do CREAS sugere ações de mobilização que envolvam toda a população do território além da rede intersetorial, desenvolvendo campanhas intersetoriais de prevenção e enfrentamento de situações de risco pessoal e social por violação de direitos.

Quanto à participação dos usuários, o documento afirma que esta deve permear todo o trabalho desenvolvido no CREAS, no sentido de estimular o exercício do protagonismo (BRASIL, 2011).

Salienta-se a importância da implicação das atividades grupais – na PSB e na PSE -, tendo em vista a necessidade de coletivização das demandas e da possibilidade do desenvolvimento de uma leitura crítica da realidade pelas usuárias, da compreensão das situações vivenciadas por elas, a partir de sua dimensão de classe e em sua relação com a estrutura da sociedade capitalista (GASPAROTTO, 2013, p. 143).

O trabalho em rede é o último eixo norteador do trabalho social ofertado no CREAS. Não cabe pensar a proteção social desarticulada da rede intersetorial, uma vez que as

políticas se complementam mutuamente com vistas à plena garantia de direitos sociais.

Trabalho em rede pressupõe articulação entre instituições e agentes que atuam em um determinado território e compartilham objetivos e propósitos comuns. Para que haja sinergia e a dinâmica necessária para manter vivo o trabalho coordenado e complementar, é importante que exista um processo contínuo de circulação de informação, com abertura para o diálogo permanente, capacidade para rever processos e fluxos de trabalho, compromisso com o fazer coletivo e postura de cooperação individual e institucional e de superação de vaidades. (BRASIL, 2011, p. 36 -37).

A despeito desse redesenho estabelecido pelo SUAS, que define uma lógica de organização dos serviços, o tipo de serviço que será ofertado, o público alvo a ser atendido e o espaço de referência para atendimento, não se pode perder de vista que, para o alcance dos objetivos propostos, na perspectiva das seguranças afiançadas pela política de assistência social, é fundamental a garantia de condições mínimas como estrutura material e física.

O “caderno de orientações técnicas: centro de referência especializado de assistência social” (BRASIL, 2011), apresenta o conjunto de orientações e informações quanto à gestão, organização e funcionamento dos CREAS. Segundo esse documento, para que esse equipamento público desenvolva efetivamente o trabalho social com famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social, em decorrência de violações de direitos, deverá contar minimamente com infraestrutura adequada, recursos humanos qualificados, além de ter acesso a recursos materiais.

Sobre a infraestrutura o documento dispõe que:

Para promover uma acolhida adequada e escuta qualificada aos usuários, o ambiente físico do CREAS deve ser acolhedor e assegurar espaços para a realização de atendimentos familiar, individual e em grupo, em condições de sigilo e privacidade. Para isso, recomenda-se que seja implantado em edificação que disponha dos espaços essenciais para o desenvolvimento das suas atividades, não devendo, portanto, ser implantado em local improvisado (BRASIL, 2011, p. 81).

Desta forma, o documento recomenda que o espaço físico do CREAS deve ser compatível com os serviços ofertados, assim, deve conter espaços considerados essenciais:

- Recepção;
- Salas específicas para uso da coordenação e equipe técnica;
- Salas para atendimento (individual, familiar e em grupo);
- Banheiros (com adaptação para pessoas com deficiência);
- Copa e/ou cozinha.

Além desses espaços essenciais, o documento ainda sugere que nos CREAS podem conter outros espaços como almoxarifado, local externo para atividades de convívio, brinquedoteca, entre outros.

Para além do espaço físico, o desenvolvimento das ações no CREAS exige a disponibilização de equipamentos e recursos materiais essenciais que toda Unidade

deve dispor e, ainda, equipamentos e materiais desejáveis que possam contribuir para qualificar as ações e assegurar a sua efetividade. (BRASIL, 2011, p 84 e 85).

Outrossim, o caderno de orientações técnicas sugere que os CREAS devem contar com equipamentos e recursos materiais considerados essenciais, tais como:

- Mobiliário, computadores (com acesso à internet), telefone(s);
- Material de expediente e material para desenvolvimento de atividades individuais e coletivas;
- Arquivos, armários para guarda dos prontuários físicos, em condição de segurança e sigilo;
- Impressora;
- Bancos de dados necessários ao desenvolvimento das atividades dos serviços.
- Veículo.

Ademais, o documento ainda recomenda outros equipamentos e recursos materiais considerados desejáveis, quais sejam: Material de multimídia (TV, equipamento de som, aparelho de DVD, máquina fotográfica, copiadora, DATASHOW, etc.); acervo bibliográfico; mural com informações de interesse dos usuários (horário de funcionamento, endereços e telefones de outros órgãos e serviços da rede de articulação do CREAS, etc.).

Quanto aos recursos humanos, são considerados fundamentais para a efetividade do trabalho realizado pelo CREAS. “A vinculação dos profissionais com a família/indivíduo constitui um dos principais elementos que qualificam a oferta do trabalho social especializado” (BRASIL, 2011, p. 92).

Diante disso, considerando as especificidades dos casos atendidos, é imprescindível uma equipe interdisciplinar de profissionais qualificados. O quadro abaixo apresenta como a NOB-RH/SUAS (2006) estabelece que deve ser a composição dos CREAS de acordo com o nível de gestão do município:

**Quadro 1: Composição dos CREAS, conforme o nível de gestão do município.**

<b>Municípios em Gestão Inicial e Básica</b>	<b>Municípios em Gestão Plena e Estados com Serviços Regionais</b>
Capacidade de atendimento – 50 pessoas/indivíduos	Capacidade de atendimento – 80 pessoas/indivíduos
1 coordenador	1 coordenador
1 assistente social	2 assistentes sociais
1 psicólogo	2 psicólogos
1 advogado	1 advogado
2 profissionais de nível superior ou médio (abordagem dos usuários)	4 profissionais de nível superior ou médio (abordagem dos usuários)
1 auxiliar administrativo	2 auxiliar administrativo

Fonte: BRASIL, 2013. Elaboração própria da autora.

Tendo em vista a complexidade das situações atendidas no CREAS, decorrentes de violações de direitos, o caderno de orientações técnicas do CREAS recomenda que a equipe deve dispor de qualificação técnica compatível com as demandas do território.

Importa destacar ainda que o acompanhamento dos casos pode gerar impactos importantes na vida dos trabalhadores e trabalhadoras que atuam diretamente com as situações de violências envolvendo idosos, crianças e adolescentes, mulheres, pessoas com deficiência. Portanto, é essencial o incentivo a momentos de integração da equipe, de modo a criar espaços de trocas de experiência, reflexões e discussões sobre os casos acompanhados.

Outrossim, faz mister que aos profissionais sejam asseguradas as condições adequadas ao seu exercício profissional, com disponibilidade dos equipamentos e recursos essenciais ao desenvolvimento do seu trabalho, além de incentivo ao aprimoramento profissional por meio de educação continuada e a garantia de vínculo de trabalho efetivo, de modo a diminuir a rotatividade desses profissionais.

Couto, Raichelis e Yasbek (2017) evidenciam sobre a importância de pensar a “ressignificação do trabalho na assistência social” associada a um projeto coletivo que redefina o trabalho no âmbito das políticas públicas.

É preciso, pois, enfrentar o desafio de construir e consolidar o perfil do trabalhador do Suas, no contexto do conjunto dos trabalhadores da seguridade social, que incorpore a dimensão do compromisso público associado à sua função de agente público, comprometido com relações e práticas democráticas, com a afirmação de direitos e com dinâmicas organizativas e emancipatórias da população usuária. (idem, p. 91).

Portanto, tem-se que, no âmbito da PSE (média complexidade), o CREAS é a unidade de referência para a oferta dos serviços, devendo, obrigatoriamente, ofertar o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI).

A LOAS normatiza esse serviço:

Art. 24-B. Fica instituído o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (Paefi), que integra a proteção social especial e consiste no apoio, orientação e acompanhamento a famílias e indivíduos em situação de ameaça ou violação de direitos, articulando os serviços socioassistenciais com as diversas políticas públicas e com órgãos do sistema de garantia de direitos. ([Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011](#)).

Parágrafo único. Regulamento definirá as diretrizes e os procedimentos do Paefi. (BRASIL, 2011).

A Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, padroniza a estrutura desse serviço. Segundo essa normativa, o PAEFI consiste em:

Serviço de apoio, orientação e acompanhamento a famílias com um ou mais de seus membros em situação de ameaça ou violação de direitos. Compreende atenções e orientações direcionadas para a promoção de direitos, a preservação e o fortalecimento de vínculos familiares, comunitários e sociais e para o fortalecimento da função



protetiva das famílias diante do conjunto de condições que as vulnerabilizam e/ou as submetem a situações de risco pessoal e social. (BRASIL, 2009, p. 18).

Desta forma, como bem define Andrade (2019), o PAEFI é “um serviço estruturante que materializa o acompanhamento especializado a famílias e indivíduos, de oferta obrigatória, estatal e exclusiva nos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS).”

A especificação do PAEFI está definida de forma detalhada na referida normativa, que, além de definir o serviço, descreve quem são os usuários, quais os objetivos a serem alcançados, quais recursos são necessários (recursos materiais, humanos, ambiente físico), de que maneira o serviço deve ser realizado, as formas de acesso e as seguranças afiançadas.

Embora haja uma padronização a nível nacional, importa destacar que a política de assistência social considera que sua atuação deve levar em consideração a realidade do território. Portanto, as atividades a serem ofertadas pelo PAEFI serão planejadas de modo a atender às demandas oriundas do território de abrangência do CREAS.

Ademais, o documento de orientação técnica prevê que o atendimento do PAEFI:

[...] fundamenta-se no respeito à heterogeneidade, potencialidades, valores, crenças e identidades das famílias. O serviço articula-se com as atividades e atenções prestadas às famílias nos demais serviços socioassistenciais, nas diversas políticas públicas e com os demais órgãos do Sistema de Garantia de Direitos. Deve garantir atendimento sistemático, continuado e providências necessárias para a inclusão da família e seus membros em serviços socioassistenciais e/ou em programas de transferência de renda, de forma a qualificar a intervenção e ampliar o acesso a direitos. (BRASIL, 2011, p. 34).

A lógica de organização desse serviço, foi definida no sentido de alcançar os seguintes objetivos:

- Contribuir para o fortalecimento da função protetiva das famílias;
- Restaurar e preservar a integridade e a autonomia dos usuários;
- Incluir as famílias nos serviços de proteção social e nos serviços públicos;
- Romper padrões familiares de violação de direitos;
- Prevenir reincidência de violação de direitos.

O trabalho realizado pelo PAEFI, no sentido de atingir os objetivos acima descritos, especialmente em relação à prevenção do agravamento de situações de risco e à interrupção dos ciclos geracionais de violência intrafamiliar, exige que os profissionais tenham oportunidade de acesso à educação permanente, mas, sobretudo, o conhecimento das legislações de caráter protetivos, como Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Estatuto do Idoso, Lei Maria da Penha, Estatuto da Pessoa com Deficiência, entre outras.

Apesar de citar como finalidade prevenir e identificar as situações de violência, seu agravamento, e ainda romper seu ciclo intergeracional, também não se apontam possíveis causas desse fenômeno. Há breves pontuações em lugares estanques nos

textos reguladores sobre como as desigualdades presentes no âmbito familiar e o uso do álcool e de outras drogas impactam na convivência desse grupo social. Sublinha-se ainda, a ausência das explicações sobre a violência que atinge de forma específica, os membros das famílias, a partir de seu sexo ou ciclo de vida. (ANDRADE, 2019, p. 161).

As orientações técnicas do CREAS reforçam ainda a importância de realizar um trabalho articulado com a rede socioassistencial, com outras políticas sociais e também com órgãos do Sistema de Garantia de Direitos<sup>6</sup>.

O próximo capítulo faz uma abordagem sobre a questão da violência contra as mulheres, enquanto consequência das relações sociais construídas na estrutura do modo de produção capitalista, trazendo também reflexões sobre o patriarcado. A partir dessas análises, o capítulo apresenta a inclusão de políticas sociais para as mulheres na agenda pública, bem como o processo de definição da rede de proteção às mulheres em situação de violência.

---

<sup>6</sup> “Artº 1 O Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente constitui-se na articulação e integração das instâncias públicas governamentais e da sociedade civil, na aplicação de instrumentos normativos e no funcionamento dos mecanismos de promoção, defesa e controle para a efetivação dos direitos humanos da criança e do adolescente, nos níveis Federal, Estadual, Distrital e Municipal. § 1º Esse Sistema articular-se-á com todos os sistemas nacionais de operacionalização de políticas públicas, especialmente nas áreas da saúde, educação, assistência social, trabalho, segurança pública, planejamento, orçamentária, relações exteriores e promoção da igualdade e valorização da diversidade” (Resolução Conanda Nº 113, de 19 de abril de 2006).

## **CAPÍTULO 2: Violência doméstica, patriarcado e a rede de atendimento às mulheres em situação de violência**

Pensar sobre a questão da violência contra as mulheres e as demandas que ela apresenta à proteção social do Estado, necessariamente, remete ao entendimento de como a sociedade está estruturada dentro do modo de produção que define as relações sociais estabelecidas. Assim, é fundamental compreender o fenômeno da violência contra as mulheres sob uma perspectiva estrutural, que tem seus fundamentos e expressões na história do capitalismo.

Diante disso, partindo do pressuposto de que a violência doméstica contra as mulheres deve ser compreendida como um processo socialmente determinado, considera-se que as relações sociais, especialmente as relações de gênero, foram (e ainda são) construídas sob a égide do colonialismo patriarcal, ou seja, a partir da supremacia do homem branco heteronormativo.

Ademais, entender o ciclo da violência remete à constatação do quão democrático pode ser esse fenômeno. Contudo, não se pode perder de vista o fato de que mesmo que ele alcance mulheres de diferentes classes sociais, cor, etnia, idade, religião ou estado civil, essas mulheres não têm iguais possibilidades de romper com esse ciclo, porque fatores como grau de vulnerabilidade social ou mesmo contextos culturais devem ser considerados.

Portanto, é importante considerar que para que a mulher se sinta segura e tenha condições de tomar uma decisão no sentido de dar uma basta a essa realidade, faz-se mister a atuação de um Estado forte que ofereça uma rede de apoio e proteção e que garanta a essa mulher a segurança imprescindível para a reconstrução de sua dignidade como pessoa humana.

Assim, este capítulo pretende trazer contribuições no sentido de contextualizar a questão da violência doméstica contra as mulheres como consequência das relações sociais construídas dentro de uma estrutura embasada no modo de produção capitalista, bem como de que forma o Estado tem se organizado para oferecer respostas a essa demanda, entendida aqui como importante expressão da questão social e, por isso requer dele, o Estado, intervenções para seu enfrentamento.

### **2.1 O modo de produção capitalista, a violência contra as mulheres e a questão do patriarcado**

Segundo Marx (2015), o modo de produção capitalista funciona por meio da exploração e expropriação da força de trabalho, processo necessariamente permeado pela violência. A

lógica desse sistema se realiza conforme a necessidade de acumulação de capital. Sob essa ótica, o crescimento da riqueza significa a expansão da pobreza, por corolário, produz uma massa de pobres.

Nessa relação desigual, a classe trabalhadora, que possui somente a sua força de trabalho - transformada em mercadoria - é constrangida a vendê-la por uma quantia mínima, empregada na reprodução de sua existência. Dentro dessa lógica perversa, uma parte significativa dos trabalhadores são expulsos do processo produtivo em detrimento da acumulação abundante de capital, mecanismo crucial para engrenagem capitalista.

Esse modelo de produção, define de forma clara a divisão da sociedade em classes sociais, o que acaba por excluir do sistema produtivo determinados setores da sociedade, entre estes, as mulheres. Nesse sentido, Saffioti (2013), ao pesquisar sobre a condição da mulher na sociedade de classes, revela a forma extremamente adversa com que as mulheres são inseridas no mundo do trabalho:

No processo de individualização inaugurado pelo modo de produção capitalista, ela contaria com uma desvantagem social de dupla dimensão: no nível superestrutural era tradicional uma subvalorização das capacidades femininas traduzidas em termos de mitos justificadores da supremacia masculina e, portanto, da ordem social que a gerara; no plano estrutural, à medida que se desenvolviam as forças produtivas, a mulher vinha sendo progressivamente marginalizada das funções produtivas, ou seja, periféricamente situada no sistema de produção (SAFIOTTI, 2013, p.65-66).

A contribuição de Safiotti (2013) remete ao entendimento de que o sistema capitalista é também um sistema de dominação masculina, de opressão e exploração das mulheres, sustentada na violência sexista.

Diante disso, tem-se que a compreensão sobre o desenvolvimento do modo de produção capitalista traz um melhor entendimento sobre a questão social, dado que o capitalismo constitui condição *sine qua non* tanto para a sua existência quanto para de suas mais variadas formas de expressão.

Sobre isso, Netto (2001) traz a seguinte contribuição:

A “questão social” está elementarmente determinada pelo traço próprio e peculiar da relação capital/trabalho – a exploração. A exploração, todavia, apenas remete à determinação molecular da “questão social” na sua integralidade, longe de qualquer uniausalidade, ela implica a intercorrência mediada de componentes históricos, políticos, culturais, etc [...]. A exploração não é um traço distintivo do regime do capital [...]; o que é distintivo desse regime é que a exploração se efetiva num marco de contradições e antagonismos que a tornam, pela primeira vez na história registrada, suprimível sem a supressão das condições nas quais se cria a riqueza social (NETTO, 2001, p. 45-46).

Portanto, ao se pretender realizar uma análise que envolve as relações sociais, deve-se considerar o contexto sociohistórico no qual está inserido, neste caso, dentro de uma lógica de opressão, de exploração, enfim, de desigualdades. Desta forma, a reflexão sobre a violência

doméstica contra as mulheres, como uma expressão da questão social, deve necessariamente considerar as relações sociais que a permeiam.

Como explica Barroso (2018):

A violência contra as mulheres não é um fenômeno específico dessa forma social, mas, nessa sociabilidade, torna-se necessária ao capital naquilo que é imprescindível: transformar tudo o que existe em mercadoria para a produção de mais-valor e, conseqüentemente, garantir a produção ampliada do capital (BARROSO, 2018, p. 315).

Assim, essa autora defende que a expropriação ocorrida pela violência contra as mulheres é expressão da violência estrutural, porque é condição e sintoma da forma como as relações sociais estão estruturadas, expressando-se tanto objetiva quanto subjetivamente.

Os critérios que levam à identificação de uma situação como violência contra a mulher quase sempre passam pelo crivo da dominação masculina que produz efeitos na realidade concreta da vida das mulheres, entre os mais deletérios, o estupro – considerado sexo quando na verdade diz respeito a uma relação desigual de poder – e o trabalho doméstico não remunerado – como uma condição mesma das mulheres (*ibidem*, p. 332).

Desta forma, reitera-se a importância de compreender a violência contra as mulheres para além do aparente, do superficial, entendendo que esse fenômeno deve estar relacionado às estruturas das relações sociais moldadas pelo sistema capitalista, caso contrário, perpetua-se sua invisibilidade.

O termo violência contra as mulheres tem origem no final da década de 1960, no centro das ações empreendidas pelo movimento feminista, no sentido de dar visibilidade aos crimes praticados contra as mulheres (Debert e Gregori, 2008 apud Gomes, 2021). Diante disso, considerando as várias nuances que envolvem essa expressão, importa esclarecer as diferenças que demarcam o tipo de violência que se pretende abordar nessa pesquisa.

Safiotti (2015) defende que o uso da expressão violência contra as mulheres ultrapassa os limites da violência que ocorre no âmbito doméstico. Outra expressão associada à manifestação desse fenômeno é a violência familiar ou intrafamiliar. Para essa autora, esse tipo de violência compreende aquela que é praticada em meio às relações entre os membros de uma mesma família, seja por laços de consaguinidade ou de afinidade. Portanto, não se restringe apenas às mulheres, nem à relação de casal, ela alcança crianças, adolescentes, idosos e não tem somente o homem como agressor.

No caso da violência doméstica, Safiotti (2015) defende que esse termo apresenta uma definição mais ampliada em relação à violência familiar e explica que a diferença entre ambas é especialmente demarcada por dois aspectos:

O primeiro consiste no fato de que a violência doméstica é praticada contra pessoas que convivem, parcial ou integralmente no domicílio do agressor, independentemente

de ter vínculos familiares, como no caso de afilhada (os), agregadas (os) e empregadas (os) domésticas (os). A segunda refere-se que, embora a violência doméstica ocorra principalmente dentro do domicílio, sua prática não se limita a esse espaço, pois “o processo de territorialização do domínio não é puramente geográfico, mas também simbólico [...]. Assim, um elemento humano pertencente àquele território pode sofrer violência ainda que não se encontre nele instalado” (SAFIOTTI, 2015 apud GOMES, 2021, p.63).

Tendo em vista o exposto acima, bem como considerando a complexidade do fenômeno e as diferentes modalidades que se entrecruzam, cumpre informar que, ao adotar o termo violência doméstica contra as mulheres, esta pesquisa o utiliza em sua dimensão interseccional de raça, gênero e classe, em consonância com a expressão adotada pela Lei Maria da Penha (2006), qual seja: “Violência doméstica e familiar contra a mulher”.

A Lei Maria da Penha (2006) dispõe em seu artigo 5º: “configura violência doméstica e familiar contra a mulher, qualquer ação ou omissão baseada no gênero que lhe cause morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico e dano moral ou patrimonial”, podendo ocorrer:

- I - no âmbito da unidade doméstica, compreendida como o espaço de convívio permanente de pessoas, com ou sem vínculo familiar, inclusive as esporadicamente agregadas;
- II - no âmbito da família, compreendida como a comunidade formada por indivíduos que são ou se consideram aparentados, unidos por laços naturais, por afinidade ou por vontade expressa;
- III - em qualquer relação íntima de afeto, na qual o agressor conviva ou tenha convivido com a ofendida, independentemente de coabitação (BRASIL, 2006).

Outra importante contribuição desse dispositivo legal, é a definição das formas de violência doméstica contra as mulheres, qualificando-as como crime:

- I - *a violência física*, entendida como qualquer conduta que ofenda sua integridade ou saúde corporal;
- II - *a violência psicológica*, entendida como qualquer conduta que lhe cause dano emocional e diminuição da autoestima ou que lhe prejudique e perturbe o pleno desenvolvimento ou que vise degradar ou controlar suas ações, comportamentos, crenças e decisões, mediante ameaça, constrangimento, humilhação, manipulação, isolamento, vigilância constante, perseguição contumaz, insulto, chantagem, violação de sua intimidade, ridicularização, exploração e limitação do direito de ir e vir ou qualquer outro meio que lhe cause prejuízo à saúde psicológica e à autodeterminação; ([Redação dada pela Lei nº 13.772, de 2018](#))
- III - *a violência sexual*, entendida como qualquer conduta que a constranja a presenciar, a manter ou a participar de relação sexual não desejada, mediante intimidação, ameaça, coação ou uso da força; que a induza a comercializar ou a utilizar, de qualquer modo, a sua sexualidade, que a impeça de usar qualquer método contraceptivo ou que a force ao matrimônio, à gravidez, ao aborto ou à prostituição, mediante coação, chantagem, suborno ou manipulação; ou que limite ou anule o exercício de seus direitos sexuais e reprodutivos;
- IV - *a violência patrimonial*, entendida como qualquer conduta que configure retenção, subtração, destruição parcial ou total de seus objetos, instrumentos de trabalho, documentos pessoais, bens, valores e direitos ou recursos econômicos, incluindo os destinados a satisfazer suas necessidades;
- V - *a violência moral*, entendida como qualquer conduta que configure calúnia, difamação ou injúria (*ibidem*. Grifos meus).

Isto posto, ratifica-se que a reflexão sobre o fenômeno da violência contra as mulheres

remete à análise dentro do contexto sociohistórico e cultural, considerando que a formação da sociedade brasileira carrega as marcas do patriarcado, do racismo, do sexismo e do capitalismo dependente.

Por isso, tendo em vista que o patriarcado é uma das estruturas duradouras de dominação, produzidas historicamente e reproduzidas nas relações sociais, considera-se imprescindível fazer algumas reflexões sobre essa categoria, considerada indispensável para a compreensão crítica da subordinação das mulheres e, conseqüentemente da violência praticada contra elas.

Safiotti (2004, p. 60), importante pesquisadora sobre essa temática, acredita que muitas análises sobre o patriarcado “pecam por não terem dado conta de que os vínculos familiares de parentesco são atribuídos e particulares, enquanto os vínculos convencionados e universais do contrato estruturam a sociedade moderna”. Assim, essa autora defende a utilização teórica do patriarcado, porque:

1. não se trata de uma relação privada, mas civil;
2. dá direitos sexuais aos homens sobre as mulheres, praticamente sem restrição. Haja vista o débito conjugal explícito nos códigos civis inspirados no Código Napoleônico e a ausência sistemática do tipo penal estupro no interior do casamento nos códigos penais. Há apenas uma década, e depois de muita luta, as francesas conseguiram capitular este crime no Código Penal, não se tendo conhecimento de se, efetivamente, há denúncias contra maridos que violentam suas esposas. No Brasil, felizmente, não há especificação do esturador. Neste caso, pode ser qualquer homem, até mesmo o marido, pois o que importa é contrariar a vontade da mulher, mediante o uso de violência ou grave ameaça;
3. configura um tipo hierárquico de relação, que invade todos os espaços da sociedade;
4. tem uma base material;
5. corporifica-se;
6. representa uma estrutura de poder baseada tanto na ideologia quanto na violência.

Cisne (2018) afirma que, segundo a tradição marxista, a subordinação feminina ganha sua base estruturante com o surgimento da propriedade privada, marco inicial da luta de classes. Citando a obra de Friedrich Engels, *A origem da família, da propriedade privada e do Estado*, essa autora explica:

[...] anteriormente ao surgimento da propriedade privada, muitas sociedades possuíam uma organização matrilinear. Posterior à propriedade privada, as formações sociais tornam-se predominantemente patriarcais, pautadas na superioridade masculina e no direito do homem sobre a mulher, filhos(as), escravos e bens materiais ligados à produção. Se não temos dados históricos com os quais podemos provar que é com a propriedade privada que ocorre a origem da subordinação da mulher, não temos dúvida de que, a partir dela, o patriarcado se torna uma grande determinação estrutural. (CISNE, 2018, p. 84).

Pode-se inferir, portanto, que, de acordo com Cisne (2018), o patriarcado e a família são uma compreensão crítica sobre a exploração e a opressão das mulheres no contexto do capitalismo, mas sobretudo, para entender que essa subordinação feminina tem uma base

estruturante, que atende aos interesses do capital.

Segundo Cisne (2018), o patriarcado é, portanto, um sistema de dominação, apropriação, opressão e exploração, que detém o controle sobre o corpo e a vida da mulher, a fim de garantir dois propósitos: primeiro, o controle sobre a prole, o que implica em mais força de trabalho e, conseqüentemente, mais possibilidade de produção de riqueza; segundo, decorrente da necessidade da monogamia feminina e da imposição de um grande número de gravidezes, assegurar aos homens a perpetuação da propriedade privada por meio da herança.

Diante disso, essa autora conclui que o patriarcado é resultado de um processo histórico, porque tem sua consolidação associada à produção da propriedade privada em detrimento da ideologia da subordinação feminina como algo existente desde os primórdios da humanidade.

Assim, compreender o patriarcado como uma relação social estrutural e superestrutural, traz o entendimento sobre a supremacia que essa categoria assume nas relações sociais vigentes:

O poder hegemônico do patriarcado permite que o mesmo se efetive até na ausência do homem, uma vez que as mulheres, também incorporam-no e o reproduzem, seja entre si ou na educação de seus filhos e filhas. Isso não ocorre devido à concordância ou à convivência consciente das mulheres, mas devido ao fato do patriarcado funcionar como um sistema regido pelo medo e embebido de ideologia, concretizado em uma sociedade permeada por relações de alienação. (CISNE, 2018, p. 89).

Seguindo esse raciocínio, Barroso (2018) também defende que a violência contra as mulheres não é resultado de violências individuais isoladas, mas, sobretudo, é estruturada pelas relações sociais:

Daí, quando os dados explicitam que a violência contra as mulheres na maioria dos casos (de forma direta) é praticada por homens, não implica dizer que todos os homens sejam necessariamente violentos ou que as mulheres estejam imunes à prática dessa violência, mas que existe um sistema de dominação masculina que produz, reproduz e orienta práticas, comportamentos, instituições, normas etc. E como tal, molda as relações sociais de sexo/gênero de forma diferenciada, implicando a construção de padrões e modelos que vinculam, as masculinidades à violência, e reproduzem dominação do “masculino” sobre o feminino”. (BARROSO, 2018, p. 336).

Barroso (2018) explica que reconhecer a violência contra as mulheres como estrutural não implica na naturalização da opressão-exploração das mulheres, considerando que isso seria um reforço à ideologia da superioridade masculina sobre a inferioridade feminina. Muito pelo contrário, “significa situar a violência nas relações sociais historicamente determinadas e num contexto mais amplo” (*ibidem*, p. 337).

Ademais, é mister que as expressões da questão social sejam mitigadas através de políticas públicas (NETTO, 2011) e a apreensão da violência doméstica contra a mulher, enquanto expressão da questão social, traz o entendimento de que o Estado deve atuar no sentido de oferecer as intervenções para seu enfrentamento e prevenção.

O próximo tópico contextualiza a inclusão de políticas públicas para as mulheres dentro



da agenda pública e a criação da rede de proteção às mulheres em situação de violência. Ademais, apresenta como o Estado tem se organizado para oferecer respostas a essa demanda, especialmente a nível do Distrito Federal.

## **2.2 A Rede de atendimento, proteção e enfrentamento à violência contra as mulheres**

Como visto, o fenômeno da violência marca a história das relações sociais. A discussão sobre essa temática, nas suas mais diversas formas, tem ocupado cada vez mais os espaços de debate. Contudo, em pleno século XXI, a prática da violência contra as mulheres continua ocorrendo de forma avassaladora.

Não obstante a disseminação de informações sobre esse tema e a implementação de legislações que denominam e criminalizam as várias formas de violência contra as mulheres, ainda assim, não se tem observado mudanças significativas no sentido de reduzir ou coibir a violência ancorada no gênero.

No Brasil, a forma mais expressiva de resposta do Estado à violência contra a mulher acontece com a promulgação da Lei nº 11.340, de 07 de agosto de 2006, batizada de Lei Maria da Penha. Esse regramento jurídico define, tipifica, estabelece a violência doméstica e familiar contra a mulher como uma das formas de violação dos Direitos Humanos e altera os procedimentos da justiça e da autoridade policial.

No entanto, como se caminhasse na contramão, a violência praticada contra a mulher no espaço doméstico ainda persiste. Como uma ferida aberta, ela é um fenômeno social de extrema gravidade que impede o pleno desenvolvimento social e coloca em risco mais da metade da população brasileira – segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do IBGE<sup>7</sup>, 51,8% da população do Brasil são mulheres.

A edição do Atlas da Violência de 2020<sup>8</sup> mostra que, em 2018, 4.519 mulheres foram assassinadas no Brasil, ou seja, a cada duas horas, uma mulher teve sua vida interrompida de forma violenta. Destas, a maioria se constitui de mulheres negras.

Ademais, o referido documento faz uma análise do período de 2008 a 2018 e revela:

---

<sup>7</sup> Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílios Contínua 2012-2019. Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18320-quantidade-de-homens-e-mulheres.html>. Acesso em 20 nov. 2020.

<sup>8</sup> Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/download/24/atlas-da-violencia2020>. Acesso em 20 nov. 2020.

enquanto a taxa de homicídios de mulheres não negras caiu 11,7%, a taxa entre as mulheres negras aumentou 12,4%; em 2018, 63% das mulheres assassinadas no Brasil eram negras.

Dados da Central de Atendimento à Mulher, ligue 180<sup>9</sup> mostram que em 2019 foram registradas 85.412 denúncias, entre estas, 67.438 (78,96%) referiam-se à violência doméstica contra a mulher, tipificadas da seguinte forma: violência física (61,11%), violência moral (19,85%), tentativa de feminicídio (6,11%) e violência psicológica (5,76%).

O relatório do disque 180 aponta que, nesses casos de violência contra as mulheres ocorrida no âmbito doméstico, os agressores são homens com alguma relação de proximidade com as vítimas: 33,15% eram companheiros, 17,94%, ex companheiros e 12,13%, cônjuges.

Fazendo uma análise da realidade do Distrito Federal a partir dos dados do relatório comparativo da Secretaria de Segurança Pública do Distrito Federal<sup>10</sup>, no período de janeiro a setembro de 2019, foram registrados 12.107 casos de violência doméstica contra a mulher. No mesmo período de 2020, os casos somaram 11.628, constatando-se uma redução.

Entretanto, algumas regiões administrativas da Capital Federal chamaram atenção porque, além de registrarem altos índices de violência doméstica contra a mulher, apresentaram considerável aumento no número de ocorrências na comparação entre os nove primeiros meses tanto de 2019 como de 2020, quais sejam: Ceilândia com 1.564 registros em 2019 e 1.574 em 2020 (aumento de 1%); Sol Nascente/Pôr do Sol, 511 em 2019 e 573 em 2020 (aumento de 12%); Brazlândia registrou 294 casos em 2019 e 316 em 2020 (aumento de 7%); e Cidade Estrutural, 260 em 2019 e 315 em 2020 (21% de aumento – o maior índice do comparativo realizado pela Secretaria de Segurança Pública do Distrito Federal).

Esses dados não apenas revelam a alta incidência da violência doméstica no Brasil e no Distrito Federal. Eles escancaram que a existência de um aparato legal não garante a erradicação ou mesmo a redução da violência, mas, sobretudo, apontam para a importância de efetivas políticas públicas que garantam à mulher o direito a uma vida sem violência, principalmente nas relações íntimas.

---

<sup>9</sup> A Central de Atendimento à Mulher é um serviço telefônico de utilidade pública de abrangência nacional, acionado pelo número 180 gratuitamente, que registra situações de violência contra as mulheres, orienta a mulher em situação de violência e faz encaminhamentos à rede de proteção social, como Ministério Público e Delegacias Especializadas.

<sup>10</sup> CRIMES DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA, segundo a Lei N° 11.340/2006 – LEI MARIA DA PENHA. Comparativo do período de janeiro a setembro dos anos de 2019 e 2020, por Região Administrativa e acompanhamento dos últimos anos no Distrito Federal. Disponível em: [https://www.ssp.df.gov.br/wp-content/uploads/2017/11/Analise-FPS-041\\_2020-Violencia-Domestica-no-DF-Jan\\_set-2020.pdf](https://www.ssp.df.gov.br/wp-content/uploads/2017/11/Analise-FPS-041_2020-Violencia-Domestica-no-DF-Jan_set-2020.pdf). Acesso em 20 nov. 2020.

Diante disso, considerando toda a complexidade que envolve a questão da violência doméstica contra as mulheres, pode-se concluir que o enfrentamento a esse fenômeno está intrinsecamente associado à possibilidade de acesso às políticas públicas e aos serviços essenciais, tais como: saúde, assistência social, segurança pública, sistema de justiça, entre outros, no sentido de mitigar os danos provocados pela violência sofrida e contribuir para a promoção da autonomia dessa mulher.

No Brasil, a questão da violência contra as mulheres passou a ser um problema público apenas em meados da década de 1970. Contudo, não se pode perder de vista que essa mudança de perspectiva em relação à questão da violência doméstica contra as mulheres, somente ganhou espaço nas agendas públicas a partir da forte atuação dos movimentos feministas. Como se pode ver a seguir na explicação de Gomes (2021).

Um ponto em comum citado na literatura sobre o movimento de mulheres e feministas é o reconhecimento de que suas ações e práticas políticas foram fundamentais para as conquistas de direitos e políticas públicas com recorte de gênero que alcançamos na contemporaneidade (CARNEIRO, 2003; BARROS, 2017; MEDEIROS, 2018; SOARES, 1994). Os anos de 1970 foi uma década significativa na rearticulação do movimento de mulheres e feministas que emergem somando forças no conjunto dos demais movimentos sociais nas lutas de oposição às repressões do regime ditatorial que se instalou no país na década de 1960 (MEDEIROS, 2018; SOARES, 1994; COSTA, 2005). As mulheres organizaram-se e adentraram partidos políticos, associações, sindicatos, dentre outros, e contribuíram nas importantes transformações das relações entre Estado e sociedade no processo de redemocratização do regime autoritário (FARAH, 2004; COSTA, 2005). (GOMES, 2021, p. 77).

Gomes (2021) explica que a partir da organização e fortalecimento das feministas no Brasil, foi possível, nos espaços de discussões políticas, introduzir, discutir e refletir sobre pautas que abarcavam não somente as lutas gerais da sociedade, mas especialmente as específicas sobre o âmbito feminino, delineando o caminho que conduzia à luta pelo enfrentamento à violência contra as mulheres como prioridade.

Esse processo é alavancado pela repercussão nacional dos assassinatos de mulheres pelos seus companheiros, no final dos anos de 1970. Dentre os assassinatos, estavam a morte de Ângela Diniz no Rio de Janeiro, a de Maria Regina Rocha e Eloisa Balesteros em Minas Gerais e de Eliane de Grammont em São Paulo (MEDEIROS; 2018; BANDEIRA e MELO, 2010; SILVEIRA, 2006). Neste contexto, a atuação do movimento feminista se fez imprescindível para dar visibilidade à violência contra as mulheres no conjunto da sociedade e combater a impunidade dos réus que eram absolvidos juridicamente dos crimes em nome da tese da legítima defesa da honra (GOMES, 2021, p. 79).

Portanto, pode-se concluir que foi a partir desse processo de protagonismo dos movimentos feministas que foi se materializando uma mudança de perspectiva no sentido da necessidade de definir políticas públicas para o enfrentamento à violência contra as mulheres, tendo em vista oferecer respostas efetivas às demandas que dela procedem.

Nesta direção, o debate sobre a participação política no interior do movimento,

movido pela construção da noção de direito, levou “a elaboração da primeira plataforma feminista, conhecida como ‘Alerta feminista’, um conjunto de reivindicações do movimento dirigida a todos (as) candidato (as), que se perpetua até hoje”, assim como, tinha por objetivo “apoiar candidaturas feministas do campo progressista comprometidas com a luta pelo direito das mulheres” (MEDEIROS, 2018, p. 42 apud GOMES, 2021). Desse processo resultou a implementação das primeiras iniciativas de políticas para as mulheres no âmbito do Estado, dentre elas, os Conselhos de Direito e as Delegacias Especializadas (GOMES, 2021, p. 81).

Assim, foi somente na década de 1980 que se pode verificar a realização de ações concretas por parte do Estado: a formulação e implementação de políticas públicas voltadas para o enfrentamento da violência contra as mulheres. Começando pelo estado de São Paulo, experiência que se expandiu para todo o Brasil, em 1985, é inaugurada a primeira Delegacia de Defesa da Mulher (DDM).

A despeito dessas conquistas, demorou duas décadas para que surgisse no campo jurídico o principal marco no enfrentamento à violência doméstica e familiar contra as mulheres no Brasil: a Lei N° 11.340, de 07 de agosto de 2006, Lei Maria da Penha. Esse dispositivo legal, entre importantes avanços, define a violência contra a mulher como violação dos direitos humanos, imputa pena mais rigorosa ao agressor e estabelece diretrizes gerais com vistas a instituição de políticas públicas para o enfrentamento da violência contra mulheres.

No âmbito Federal, a criação da Secretaria de Políticas para as Mulheres ampliou as políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres, além de definir um redimensionamento da rede de atendimento à mulher em situação de violência.

Segundo Gomes (2021), em 2007, como importante estratégia de gestão, a SPM lança o Pacto Nacional de enfrentamento à violência contra as mulheres, o qual consiste num acordo federativo entre os três níveis de governo: federal, estadual e municipal com o objetivo de implementar de forma integrada a política nacional em todo o território nacional.

O Pacto é composto por 5 eixos, sendo que cada um deles acompanha as ações a serem implementadas para sua consolidação: **Eixo I:** Garantia da aplicabilidade da Lei Maria da Penha; **Eixo II:** Ampliação e Fortalecimento da Rede de Serviços Para Mulheres em Situação de Violência; **Eixo III:** Garantia da Segurança Cidadã e Acesso à Justiça; **Eixo IV:** Garantia dos Direitos Sexuais e Reprodutivos, Enfrentamento à Exploração Sexual e ao Tráfico de Mulheres; **Eixo V:** Garantia da Autonomia das Mulheres em Situação de Violência e Ampliação de seus Direitos (GOMES, 2021, p. 87).

Essa autora explica que os eixos que compõem o pacto fundamentam-se em três premissas: a transversalidade de gênero, que busca garantir que a temática da violência contra as mulheres atravesse as diversas políticas públicas; a intersetorialidade, que envolve uma articulação entre o governo e as políticas públicas; e a capilaridade das ações, projetos, programas e políticas, de modo a executar a política nacional para as mulheres em todos os níveis de governo.

Assim, tem-se que a Lei Maria da Penha (2006), a Política e o Pacto Nacional em consonância com o I e II Plano Nacional de Política para Mulheres constituem importantes preceitos para o fortalecimento da rede de atendimento às mulheres em situação de violência, tendo em vista a oferta de atendimento integral.

A rede de atendimento desenvolve um papel essencial na execução de um conjunto de ações e serviços de diferentes setores, dentre os quais, se destacam os da assistência social, da justiça, da segurança pública, e da saúde, que “visam à ampliação e à melhoria da qualidade do atendimento, à identificação e ao encaminhamento adequados das mulheres em situação de violência e à integralidade e à humanização do atendimento” (BRASIL, 2011c, p. 14). Neste sentido, a constituição e o fortalecimento da rede de atendimento compreendem a atuação articulada entre os três níveis federativos (municipal, estadual e federal) objetivando a implementação de serviços por meio de políticas públicas integradas de enfrentamento à violência contra as mulheres. (GOMES, 2021, p. 88).

Em 2011, essa pasta publicou o documento “Rede de Enfrentamento à violência contra as mulheres” (BRASIL, 2011c), o qual define as diferentes portas de entrada para as mulheres que buscam apoio para romper com a situação de violência e propõe uma ação integrada e humanizada para esse atendimento.

O conceito de rede de enfrentamento à violência contra as mulheres diz respeito à atuação articulada entre as instituições/serviços governamentais, não-governamentais e a comunidade, visando ao desenvolvimento de estratégias efetivas de prevenção e de políticas que garantam o empoderamento e construção da autonomia das mulheres, os seus direitos humanos, a responsabilização dos agressores e a assistência qualificada às mulheres em situação de violência. Portanto, a rede de enfrentamento tem por objetivos efetivar os quatro eixos previstos na Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres - combate, prevenção, assistência e garantia de direitos - e dar conta da complexidade do fenômeno da violência contra as mulheres. (*ibidem*, pag 13).

O documento define ainda que a rede de atendimento às mulheres em situação de violência está dividida em quatro áreas: saúde, justiça, segurança pública e assistência social e compõe-se de duas categorias de serviços: *serviços não especializados* de atendimento às mulheres – os quais, em geral, constituem-se como o primeiro acesso da mulher à rede e são responsáveis pelos encaminhamentos aos serviços especializados. São eles: na área da saúde: os hospitais, as Unidade de Pronto Atendimento (UPAs), os serviços de atenção primária; os serviços de Segurança Pública: delegacias comuns, polícia militar, guarda municipal; na área da assistência social: os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS); os órgãos do sistema de justiça: Ministério Público, Defensoria Pública, entre outros.

Os *serviços especializados*, constituem-se daqueles voltados exclusivamente para o atendimento às mulheres em situação de violência, tendo em vista que possuem a *expertise* sobre essa temática.

No que tange aos *serviços especializados*, a rede de atendimento é composta por:

Centros de Atendimento à Mulher em situação de violência (Centros de Referência de Atendimento à Mulher, Núcleos de Atendimento à Mulher em situação de Violência, Centros Integrados da Mulher), Casas Abrigo, Casas de Acolhimento Provisório (Casas-de-Passagem), Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (Postos ou Seções da Polícia de Atendimento à Mulher), Núcleos da Mulher nas Defensorias Públicas, Promotorias Especializadas, Juizados Especiais de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, Central de Atendimento à Mulher - Ligue 180, Ouvidoria da Mulher, Serviços de saúde voltados para o atendimento aos casos de violência sexual e doméstica, Posto de Atendimento Humanizado nos aeroportos (tráfico de pessoas) e Núcleo de Atendimento à Mulher nos serviços de apoio ao migrante (BRASIL, 2011, p 15 e 16. Grifos meus).

Segundo Gomes (2021), a partir da proposta de realização de um trabalho articulado e integrado entre os diferentes setores no sentido de dar materialidade à atenção integral das mulheres, em 2010 é adotado um novo conceito, que traz uma perspectiva mais ampla: a “Rede de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres”. Esse novo conceito, abarca a maior complexidade da rede de atendimento e inclui novos parceiros:

Assim, portanto, a Rede de Enfrentamento é composta pela rede de atendimento (serviços especializados e não especializados), por agentes governamentais e não governamentais formuladores, fiscalizadores e executores de políticas voltadas para as mulheres, universidade, movimento de mulheres, entre outros, que buscam efetivar os dispostos na Política Nacional de Enfrentamento, para assim, abranger a multidimensionalidade e complexidade da violência contra as mulheres (BRASIL, 2011c apud GOMES 2021).

Diante desse conceito ampliado e considerando que a rede de enfrentamento à violência contra as mulheres tem por objetivo precípua a efetivação dos quatro eixos previstos na Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, quais sejam: combate, prevenção, assistência e garantia de direitos, pode-se concluir que essa rede de enfrentamento está estruturada no sentido de abarcar a complexidade do fenômeno da violência contra as mulheres, proporcionando a elas uma real possibilidade de romper com o ciclo da violência.

Fazendo uma interface com a política de assistência social, considerada porta de acesso das mulheres à rede de atendimento, emerge o seguinte questionamento: de que forma os serviços socioassistenciais, especialmente o PAEFI, tem realizado o atendimento à essa demanda? Para uma melhor compreensão sobre esse assunto, importa esclarecer, inicialmente, como a política de assistência social incorporou em suas ações o atendimento à questão da violência.

Historicamente, a assistência social carrega a limitada compreensão de que sua atuação se restringe contingencialmente a reparar “os danos causados pela injusta distribuição de bens, serviços e direitos, agindo à margem das demais políticas de proteção social (PEREIRA, 1996, apud ANDRADE, 2019, p. 22).

Andrade (2019) chama a atenção para o fato de que é nesse contexto que a assistência social acabou abrangendo o atendimento às demandas da violência intrafamiliar, incorporando

o atendimento às situações de violência com um viés involuntário, a partir da incorporação das iniciativas institucionalizadoras das organizações sem fins lucrativos, prestados a categorias específicas, como crianças e adolescentes, idosos e pessoas com deficiência.

Essa autora explica que foi por meio da incorporação de ações de acolhimento institucional para os membros vitimizados pela violência intrafamiliar que a assistência social passou a atender tal público.

Apreende-se, então, que a assistência social começou a atender as situações de violência intrafamiliar em decorrência do atendimento de outras situações de desproteção social, pois não se encontrou registros que tais atendimentos eram foco de planejamento e ações no âmbito das ações socioassistenciais desenhadas pelo Governo Federal até o início dos anos 2000. (ANDRADE, 2019, p. 22).

A pesquisa realizada por Andrade (2019), revela que, em âmbito federal, as ações assistenciais para atendimento às situações de violência somente são identificadas ao final do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2002) com a criação do Programa de Enfrentamento à Violência, Abuso e Exploração Sexual Contra Crianças e Adolescentes (Programa Sentinela), cujo objetivo era o atendimento às crianças e adolescentes vítimas de violência, intra e extrafamiliar.

Como já visto no primeiro capítulo desta dissertação, foi a partir da chegada de um governo com viés mais progressista, o governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), que a assistência social, enquanto braço da Seguridade Social, passa por um reordenamento em todos os seus âmbitos, havendo inclusive uma melhor definição sobre o desenvolvimento de ações socioassistenciais para a questão da violência intrafamiliar, definidas na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais de 2009.

Esse documento traz uma definição clara sobre os serviços a serem desenvolvidos, inclusive para o atendimento às mulheres em situação de violência, desmistificando o pensamento de que essa política “dá conta” de todas as demandas que se apresentem. Ademais, evidencia-se a importância de uma ação articulada com as demais políticas públicas.

No próximo item, será apresentada a rede de serviços do Distrito Federal para o atendimento às mulheres em situação de violência.

### **2.3 A rede de atendimento às mulheres em situação de violência doméstica no Distrito Federal**

Diante de exposto até aqui, e considerando as orientações dispostas na Lei Maria da Penha, a qual dispõe que o enfrentamento à violência doméstica deve ser realizado de modo

articulado (artigo 9º), fica evidente que o trabalho em rede é fundamental no sentido de oferecer respostas mais efetivas à demanda da violência doméstica contra as mulheres.

Seguindo esse preceito, o artigo 35 dessa lei recomenda que que:

A União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios poderão criar e promover, no limite das respectivas competências:

I – centros de atendimento integral e multidisciplinar para mulheres e respectivos dependentes em situação de violência doméstica e familiar;

II – casas abrigos para mulheres e respectivos dependentes menores em situação de violência doméstica e familiar;

III – delegacias, núcleos de defensoria pública, serviços de saúde e centros de perícia médico-legal especializados no atendimento à mulher em situação de violência doméstica e familiar;

IV – programas e campanhas de enfrentamento da violência doméstica e familiar;

V - centros de educação e de reabilitação para os agressores (BRASIL, 2006).

Essa orientação proposta pela Lei Maria da Penha (2006), reforçada nas diretrizes da Política e do Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres (2011), que pressupõe atenção integral e articulada às mulheres em situação de violência doméstica e familiar, foi determinante para a construção dos serviços especializados de atendimento às mulheres no Distrito Federal, conforme pode ser observado no quadro abaixo.



**Quadro 2 - Serviços especializados ofertados no Distrito Federal:**

<b>SERVIÇO</b>	<b>QUANTIDADE</b>	<b>ÓRGÃO VINCULADO</b>	<b>SERVIÇO OFERTADO</b>
Centro de Atendimento à Mulher (CEAM)	3	Secretaria da Mulher (DF)	Atendimento multidisciplinar na área psicossocial e jurídica, serviço de atendimento à mulher vítima de violência.
Casa da Mulher Brasileira (CMB)	1	Secretaria da Mulher (DF)	Realiza serviços de atendimento às mulheres em situação de violência, tais como: acolhimento e triagem, apoio psicossocial, delegacia especializada, Promotoria de Justiça Especializada, Núcleo Especializado da Defensoria Pública, Juizado de Violência Doméstica, alojamento de passagem, brinquedoteca, central de transporte e ações de autonomia econômica.
Casa Abrigo	1	Secretaria da Mulher (DF)	Acolhimento a mulheres e seus filhos, encaminhados pelas Delegacias de Polícia.
Núcleo de Atendimento a Famílias e Autores de Violência Doméstica (NAFAVD)	8	Secretaria da Mulher (DF)	Acompanhamento psicossocial de autores e vítimas de violência doméstica contra a mulher.
Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher (DEAM)	2	Segurança Pública (Polícia Civil)	Registro e apuração de ocorrência policial relacionada à violência contra mulher.
Prevenção Orientada à Violência Doméstica e Familiar (PROVID)	28	Segurança Pública (Polícia Militar)	Ações de prevenção secundária, com foco nas famílias em contexto de violência doméstica e familiar, por meio do policiamento ostensivo e visitas solidárias; ações e campanhas no âmbito da prevenção primária, em especial ações educativas, voltadas para prevenção à violência doméstica; articulação em rede de enfrentamento da violência doméstica e familiar, que envolve órgãos governamentais, não governamentais e a sociedade.
Núcleo Integrado de Atendimento à Mulher (NUIAM)	1	Segurança Pública (29ª DP)	Acolhimento psicológico e assistência jurídica e social.
Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher	22	Justiça	Processamento e julgamento das causas decorrentes de violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos da Lei 11.340, de 2006.
Defensoria Pública – Núcleo de Defesa da Mulher	1	Justiça	Serviço de atendimento à mulher necessitada, vítima de violência.
Centro Judiciário de Solução de	3	Justiça (TJDFT)	Orientação e encaminhamento a mulheres, homens e demais envolvidos em

Conflitos e Cidadania da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar			situação de violência doméstica. Desenvolvimento de programas e projetos relacionados a violência doméstica e familiar contra as mulheres. - Articulação interna e externa do Poder Judiciário com órgãos governamentais e não governamentais que desenvolvam projetos, programas e ações relacionadas à prevenção e ao enfrentamento à violência doméstica e familiar contra as mulheres.
Núcleo Permanente de Solução de Conflitos e Cidadania da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar	1	Justiça (TJDFT /NJM)	Ações de enfrentamento e prevenção à violência doméstica e familiar contra as mulheres e apoio aos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (JVDFM).
Unidade Móvel	1	Secretaria da Mulher (DF)	
PROTEJA-SE (aplicativo)	1		O aplicativo Proteja-se do GDF permite a realização de denúncias relacionadas às violações contra os direitos humanos, tais como: violência doméstica, violência contra mulher, idoso, criança e população LGBTQIA+.
Disque Denúncia	1	Polícia Civil	Denúncia de casos de violência contra as mulheres (61) 9826-1197 ou 197

Fonte: <https://www.tjdft.jus.br/informacoes/cidadania/nucleo-judiciario-da-mulher/documentos-e-links/arquivos/catalogo-da-rede-de-protecao-3a-edicao-2021.pdf>. Elaboração própria da autora.

Dentro da estrutura da rede de enfrentamento à violência contra as mulheres, os equipamentos do SUAS são considerados portas de acesso, tendo em vista a realização de atendimentos a famílias e indivíduos, em sua maioria mulheres. Portanto, estão classificados como serviços não especializados porque não são voltados exclusivamente para o atendimento à essa demanda, porém podem identificá-la e realizar os encaminhamentos necessários.

Atualmente, o SUAS, no âmbito do Distrito Federal, conta com diversos equipamentos que, distribuídos nas 35 regiões administrativas, buscam realizar os atendimentos a quem dessa política necessitar. A nível da proteção social de média complexidade, há doze CREAS, equipamento responsável pelo desenvolvimento do PAEFI, serviço voltado para o acompanhamento às famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social em decorrência de violações de direitos, portanto, aqui incluem-se os casos de mulheres em situação de violência doméstica.

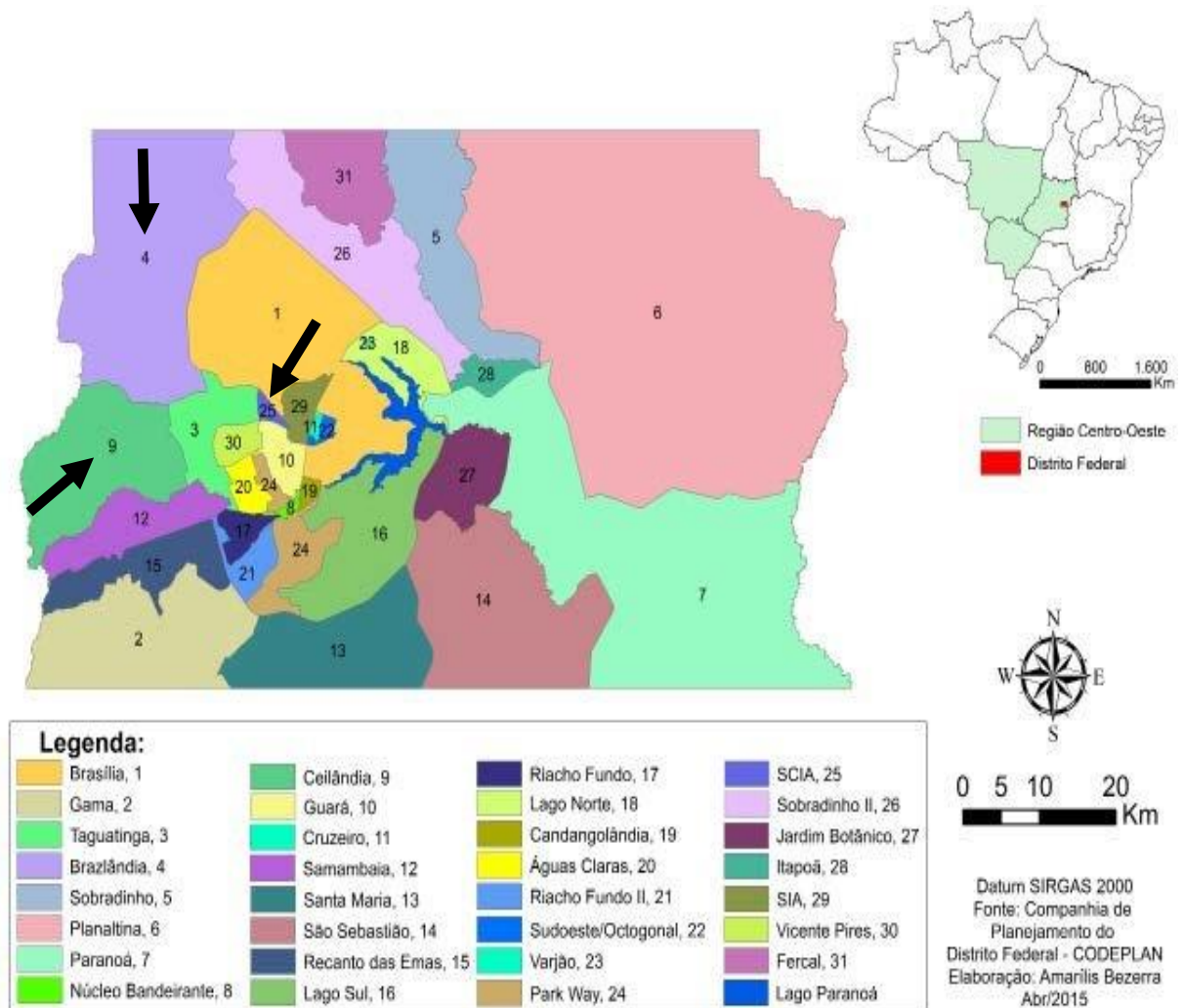
Importa destacar que a materialização do PAEFI envolve essencialmente um atuação articulada com os demais serviços socioassistenciais, bem como com outras políticas sociais, no sentido de atender todas as demandas decorrentes das situações de violência.

Essa pesquisa teve por *locus* três CREAS, localizados nas seguintes regiões administrativas: Brazlândia, Ceilândia e Cidade Estrutural. A escolha dos referidos CREAS justifica-se pelo aumento do número de registros de casos de violência doméstica contra as mulheres, num comparativo feito pela Secretaria de Segurança Pública do DF, entre os anos de 2019 e 2020, como já justificado anteriormente.

Considerando que a territorialização é importante eixo norteador do trabalho social do CREAS, considera-se pertinente uma breve apresentação dos territórios pesquisados, a fim de oferecer uma melhor compreensão sobre a história e constituição do território vivido, enquanto espaço onde acontecem as produções e reproduções da desigualdade e onde se materializam as situações de violência, mas, sobretudo, onde as estratégias de enfrentamento e resistência a esses processos se concretizam (BRASIL, 2011).

Abaixo o mapa do território do DF para melhor localização de tais equipamentos.

**Figura 1: Mapa das regiões administrativas do Distrito Federal**



Fonte: [https://www.researchgate.net/figure/Figura-1-Mapa-de-Localizacao-das-Regioes-Administrativas-do-DF-Fonte-Companhia-de\\_fig1\\_303462707](https://www.researchgate.net/figure/Figura-1-Mapa-de-Localizacao-das-Regioes-Administrativas-do-DF-Fonte-Companhia-de_fig1_303462707). Acesso em 01 maio de 2023.

A seguir um quadro comparativo que melhor apresenta as três regiões administrativas pesquisadas.

**Quadro 3: Regiões Administrativas onde estão situados os CREAS que compuseram o universo da pesquisa, segundo seu histórico e características gerais. Distrito Federal, 2018.**

Região Adminsitrativa	Histórico	Características Gerais
Brazlândia	A história dessa RA antecede a da Capital Federal. Caracterizada por ser uma região administrativa com a sua economia focada na produção hortifrutigranjeiros, Brazlândia se tornou exemplo na produção de morangos do centro oeste. A RA de Brazlândia abriga importantes núcleos rurais do DF entre estes o Lago Descoberto, responsável por mais de 60% do abastecimento de água do DF. Distância do Plano Piloto: 48km	<p><b>População:</b> 53.534 pessoas;</p> <p><b>Perfil:</b> 51,6% do sexo feminino; idade média 31,4 anos, com predominância das faixas etárias de 15 a 19 anos e 35 a 39 anos; raça/cor: 56,8% se autodeclararam pardas;</p> <p><b>Arranjo familiar</b> predominante: monoparental (feminino) em 20,3% dos domicílios, seguida de casal com 1 filho, 19%;</p> <p><b>Trabalho e renda:</b> 51, 4% ocupadas e 9% desocupadas; renda domiciliar: R\$ 3.357,4, que resulta em um valor médio por pessoa de R\$ 1.129,1.</p>
Ceilândia	A cidade de Ceilândia surgiu em decorrência de um grande projeto de relocação de população que morava em áreas não regulares por meio da Campanha de Erradicação de Invasões – CEI, que originou seu nome. Em março de 1971, iniciou-se a transferência de aproximadamente 82.000 moradores das ocupações não regulares. Distância do Plano Piloto: 26 km	<p><b>População:</b> 430.293 pessoas;</p> <p><b>Perfil:</b> 52,1% do sexo feminino; idade média 31,9 anos, predominando a faixa etária de 15 a 24 anos e 30 a 39 anos; raça/cor: 65,1% negra;</p> <p><b>Arranjo familiar</b> predominante: “casal com 1 filho” em 20,9% dos domicílios e casal com 2 filhos em 18,9%;</p> <p><b>Trabalho e renda:</b> 50,4% ocupadas e 10,1% desocupada; renda domiciliar R\$ 3.135,9, que resulta em um valor médio por pessoa de R\$ 1.116,1.</p>
Cidade Estrutural	A ocupação dessa região tem início na década de 1960 com o aterro sanitário denominado “Lixão da Estrutural”. Em suas imediações, poucos anos depois, foram surgindo alguns barracos ocupados por catadores de materiais recicláveis. Somente em 2006, foi permitida sua fixação a partir do estabelecimento de parâmetros urbanísticos e ambientais especiais. Distância do plano Piloto: 16 km	<p><b>População:</b> 35.730 pessoas;</p> <p><b>Perfil:</b> 50,7% do sexo masculino; idade média 26,3 anos, predominando a faixa etária de 10 a 19 anos; raça/cor: 76,6% negra;</p> <p><b>Arranjo familiar</b> predominante: monoparental feminino em 19,3% dos domicílios;</p> <p><b>Trabalho e renda:</b> 50,7% ocupadas e 8% desocupada; renda domiciliar R\$ 1.728,3, que resulta em um valor médio por pessoa de R\$ 570,3.</p>

Fonte: CODEPLAN, 2018. Elaboração própria da autora.

O capítulo seguinte, que apresenta os resultados da pesquisa de campo, traz uma melhor compreensão sobre a organização e atuação do PAEFI para o atendimento às demandas da violência doméstica contra as mulheres.

## **CAPÍTULO 3 – Os avanços e os desafios da política de assistência social no atendimento às mulheres em situação de violência doméstica a partir da realidade do Distrito Federal**

### **3.1 O percurso metodológico: desvendando limites e possibilidades**

Esta pesquisa tem como propósito contribuir para o aprimoramento do PAEFI, principal serviço socioassistencial ofertado nos CREAS, tendo em vista o atendimento às mulheres em situação de violência doméstica, mas, também, de forma subsidiária, dar visibilidade à importância da atuação de outras políticas públicas, programas, projetos e serviços que devem ser acionados no sentido de fortalecer as ações de enfrentamento a essa demanda.

Diante disso, a perspectiva crítica foi utilizada como método para a escrita e análise dos dados coletados, uma vez que ela analisa as relações sociais em um contexto dialético, complexo, contraditório, ou seja, considera seus determinantes históricos, sociais, econômicos, culturais e políticos e compreende que a realidade é uma construção humana e, por isso, suscetível a transformações (NETTO, 2011).

Acredita-se que a análise do atendimento socioassistencial realizado no Creas às mulheres em situação de violência doméstica, realizada a partir da perspectiva crítica, pode ser compreendida em sua totalidade, considerando que as relações sociais intrafamiliares ocorrem dentro de um contexto histórico socialmente determinado, onde as relações de poder reafirmam as estruturas sociais e isso não só favorece como naturaliza as situações de violência no ambiente familiar. E é em meio a essas relações permeadas por conflitos que a política de assistência social é chamada a atuar no sentido de garantir os direitos de quem dela necessitar.

Diante disso, tem-se que, a partir de uma compreensão que abarca o contexto histórico no qual está inserido, bem como sua complexidade e multideterminação, a perspectiva crítica contribuiu sobremaneira no processo de desnaturalização das relações sociais violentas e tal análise reflete diretamente na forma como a política de assistência social tem sido estruturada para atuar frente a essas demandas.

Este terceiro capítulo apresenta a trajetória metodológica percorrida, estruturada em três fases: a fase exploratória, a coleta de dados e, por fim, a análise e interpretação dos dados coletados. Esse caminho foi organizado de modo a desvelar como a política de assistência social está organizada no DF para o atendimento e o enfrentamento à violência contra as mulheres, mas, também buscar respostas aos seguintes questionamentos: a) No Distrito Federal, como o PAEFI está sendo executado para o atendimento às mulheres em situação de violência

doméstica? e b) Quais as percepções das usuárias do PAEFI e das trabalhadoras do SUAS sobre o serviço ofertado no CREAS, bem como sobre as questões estruturais que permeiam essa temática?

A fase exploratória envolveu as seguintes etapas:

a) Pesquisa bibliográfica – considerada fundamental para o processo de construção de conhecimentos sobre o tema. Diante disso, esta pesquisa valeu-se de livros, artigos, teses e dissertações no sentido de abranger o conhecimento produzido sobre a temática e fundamentar as categorias analisadas, quais sejam: a estruturação sociohistórica da política de assistência social, a construção e implementação do SUAS e sua forma de organização, além da questão da violência doméstica contra as mulheres no modo de produção capitalista e a rede de enfrentamento à violência contra as mulheres. Esse aprofundamento teórico perpassou todas as fases da pesquisa, contribuindo, sobremaneira, para a investigação e interpretação dos dados coletados.

É válido destacar que ao relizar o levantamento bibliográfico, foi observado que a produção sobre a política de assistência social, numa abordagem associada à violência doméstica contra as mulheres, ainda é escassa. A partir da pesquisa realizada, constatou-se uma vasta produção sobre a Proteção Social Básica, contudo, em relação à Proteção Social Especial, tal produção ainda é considerada acanhada.

b) Levantamento documental – refere-se ao levantamento de dados secundários e documentos oficiais, ou seja, através da pesquisa realizada em legislações, decretos, portarias normativas, cadernos e manuais de orientações técnicas, foi possível ter a dimensão de como a política de assistência social está organizada para o atendimento às mulheres em situação de violência doméstica e também como e quais programas, projetos e serviços são ofertados pela rede de proteção e atendimento a essas mulheres no Distrito Federal.

Após o aprofundamento do arcabouço teórico, teve início a segunda fase desse estudo: a coleta de dados. A pesquisa teve por campo três dos doze Creas do Distrito Federal, localizados nas seguintes regiões administrativas: Brazlândia, Ceilândia e Cidade Estrutural. A escolha de tais equipamentos considerou o relatório comparativo feito pela Secretaria de Segurança Pública do DF, o qual aponta serem estas as regiões administrativas com registros de aumento nos índices de violência contra as mulheres ao fazer um comparativo entre os anos de 2019 e 2020 (comparativo detalhado no capítulo anterior).

A despeito da importância da fase exploratória, este o capítulo se debruça de forma mais aprofundada sobre as falas das mulheres que estão diretamente envolvidas nesse processo, ou seja, sobre os relatos das usuárias do PAEFI, beneficiárias do serviço, e das profissionais que o

operacionalizam, responsáveis pela sua materialização. Essas falas são imprescindíveis para o processo de compreensão sobre como o PAEFI tem respondido às demandas das mulheres em situação de violência doméstica no DF, mas também sobre a percepção delas quanto à questão da violência doméstica.

Considerando o caráter qualitativo desta pesquisa, foi utilizado como importante instrumento para a coleta dos dados a entrevista com roteiro semiestruturado, a fim de apreender como os sujeitos envolvidos enxergam, apropriam-se, dão materialidade ao serviço socioassistencial pesquisado, mas também, de que maneira os resultados aparecem no cotidiano delas. Esse, portanto, constitui o elemento central para a compreensão e análise da pesquisa.

De acordo com Poupart, Deslauriers, Groulx, Laperrière, Mayer e Pires (2012, p. 216) o uso da entrevista em pesquisas qualitativas encontra justificativa em três argumentos: o primeiro é de ordem epistemológica, considerando que a entrevista seria necessária para “uma exploração em profundidade da perspectiva dos atores sociais e considerada indispensável para uma exata apreensão e compreensão das condutas sociais”; o segundo é de ordem ética e política, a entrevista parece necessária, “porque ela abriria a possibilidade de compreender e conhecer internamente os dilemas e questões enfrentados pelos atores sociais”; o terceiro constitui-se dos argumentos metodológicos, “a entrevista de tipo qualitativo se imporia entre as ‘ferramentas de informação’ capazes de elucidar as realidades sociais, mas principalmente, como instrumento privilegiado de acesso à experiência dos atores”.

É válido destacar que para a realização desta pesquisa, foram adotados os cuidados éticos tanto na relação com as participantes das entrevistas, quanto na construção do processo da pesquisa. Nos contatos individuais feitos com as mulheres, todas foram esclarecidas quanto aos objetivos da pesquisa, sendo-lhes assegurado o direito de recusar ou de declinar da participação em qualquer tempo, não implicando em qualquer prejuízo para as participantes.

Ademais, também lhes foi garantido o sigilo das identidades e das informações prestadas, utilizadas exclusivamente para fins desta pesquisa. Diante disso, todas as participantes assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), que consta em anexo. Esse documento esclarece os objetivos deste estudo e os direitos assegurados, conforme a Resolução do Conselho Nacional de Saúde N°510/2016, que trata das “normas aplicáveis a pesquisas em Ciências Humanas e Sociais cujos procedimentos metodológicos envolvam a utilização de dados diretamente obtidos com os participantes ou de informações identificáveis ou que possam acarretar riscos maiores do que os existentes na vida cotidiana”. (BRASIL, 2016).

Após o cumprimento prévio dos trâmites definidos na referida documentação, a pesquisa



e os instrumentais propostos foram submetidos e devidamente aprovados pelo Comitê de Ética em Pesquisa em Ciências Humanas e Sociais (CEP/CHS) da Universidade de Brasília (UnB), conforme parecer consubstanciado N°5.341.634 (consta nos anexos).

As entrevistas foram realizadas nos meses de dezembro de 2022 e janeiro de 2023 com seis mulheres acompanhadas nos três CREAS pesquisados, sendo duas usuárias de cada CREAS, bem como com três trabalhadoras do SUAS, profissionais que operacionalizam o PAEFI, lotadas nos CREAS pesquisados. Portanto, de forma totalmente voluntária, foram entrevistadas nove mulheres, entre trabalhadoras do SUAS e usuárias do PAEFI.

Considerando os distintos públicos pesquisados, foram elaborados dois roteiros de entrevistas, sendo um para as mulheres atendidas nos CREAS e outro para as trabalhadoras do SUAS (roteiros anexos). O roteiro aplicado às usuárias do PAEFI foi construído de modo a abordar aspectos objetivos e subjetivos como idade, raça/cor, escolaridade, religião, ocupação, constituição e renda familiar, se conhece e quais as expectativas sobre os serviços socioassistenciais, além das percepções sobre o acompanhamento realizado no Creas e quais os planos/sonhos para o futuro.

Às profissionais, trabalhadoras do SUAS, o roteiro compunha-se de três blocos que pretendiam compreender, além do perfil das entrevistadas, os protocolos de atendimento à demanda, quais os desafios identificados para a realização do PAEFI e as percepções sobre a efetividade desse serviço.

O processo de coleta de dados ocorreu da seguinte forma: tendo em vista a devida autorização para a pesquisa, expedida pela Diretoria de Serviços Especializados à Família e Indivíduos (DISEFI), da Secretaria de Desenvolvimento Social do DF (SEDES), inicialmente foi feito contato com os gerentes de cada CREAS pesquisado para fins de apresentação da pesquisa. A partir da anuência dos gerentes, foi feito contato com as profissionais e todas concordaram em participar, sendo agendado dia e horário para a realização da entrevista, realizada no local de trabalho delas. Quanto às usuárias: a partir de contato prévio com as profissionais dos CREAS, foi feito agendamento da entrevista para o dia e horário de realização do grupo de mulheres. Ao final desse encontro, havia uma sensibilização sobre a pesquisa, seguida do convite, sendo as manifestações voluntárias.

As entrevistas foram realizadas no âmbito dos CREAS pesquisados, de forma individual, em sala reservada. Mediante autorização prévia, todas as falas foram gravadas e integralmente transcritas. Ademais, cabe destacar que, como compromisso ético, foi assegurada às participantes o envio da dissertação finalizada de modo a contribuir com as reflexões sobre o aprimoramento da política de assistência social e do PAEFI.

Feita a coleta dos dados, inicia-se o que Minayo (2021) classifica como terceira etapa da pesquisa científica, denominado por essa autora de tratamento e análise do material, que constitui “o conjunto de procedimentos para valorizar, compreender, interpretar os dados empíricos, articulá-los com a teoria que fundamentou o projeto ou com outras leituras teóricas e interpretativas cuja necessidade foi dada pelo trabalho de campo” (*ibidem*, p. 26).

A análise e interpretação dos dados coletados remete a um processo de reflexão contínua no sentido de captar a essência das informações colhidas. Para tal, esta pesquisa utilizou-se da análise de conteúdo de modo enxergar além do superficial, do aparente que está sendo comunicado.

Desta forma, a análise das falas das entrevistadas foi realizada por meio dos seguintes processos: a) transcrição integral das entrevistas, que proporcionou leitura pormenorizada das falas das entrevistadas; b) análise e interpretação das respostas, sob a ótica da perspectiva crítica, de modo a promover um diálogo com os autores e autoras pesquisados.

A terceira fase da pesquisa, constituída pela análise dos dados, será apresentada a seguir.

#### **Quadro 4: O perfil das trabalhadoras do SUAS, que operacionalizam o PAEFI<sup>11</sup>:**

Entrevistada	Cargo	Função	Tempo de atuação na política de assistência social	Regime de trabalho	Carga horária de trabalho	Experiência anterior ao CREAS	Tem outro vínculo empregatício
1	Especialista em Assistência Social (EAS) <sup>12</sup>	Assistente Social	13 anos	Estatutário	40 hrs/semana	Sim, na área da assistência social	Não
2	Especialista em Assistência Social (EAS)	Assistente Social	2 anos	Estatutário	30 hrs/semana	Sim, mas não na área de assistência social	Não
3	Especialista em Assistência Social (EAS)	Psicóloga	2 anos	Estatutário	40 hrs/semana	Sim, mas não na área de assistência social	Não

Elaboração própria da autora.

Sobre o perfil das trabalhadoras do SUAS que operacionalizam o PAEFI: são profissionais de nível superior, duas com formação em Serviço Social e uma com formação em

<sup>11</sup> Optou-se por não identificar o local de trabalho das profissionais entrevistadas de modo a preservar a identidade das mesmas. Ademais, considerou-se que a omissão de tal informação não interferia nesta pesquisa.

<sup>12</sup> Especialista em Assistência Social (EAS) é como é definido o cargo dos profissionais de nível superior da carreira pública da de assistência social no DF, disposta na Lei Nº5.184, de 23 de setembro de 2013.

Psicologia. Apenas uma profissional tem experiência de trabalho anterior ao CREAS na política de assistência social e é aquela que atua há mais tempo. Todas são concursadas (vínculo estatutário), apesar de duas ainda cumprirem estágio probatório (menos de três anos de atuação), o que sinaliza que o vínculo de trabalho não é precário. Nenhuma delas possui outro vínculo empregatício, portanto, não acumulam trabalho.

**Quadro 5: Perfil das mulheres atendidas pelo PAEFI:**

Entrevistada	Idade	Região Adm.	Situação de moradia	Raça/Cor	Religião	Estado civil	Escolaridade	Ocupação	Filhos	Renda Familiar	Benefício assistencial
A	31	Santa Maria	Alugada	Parda	Não	Solteira	Ensino médio completo	Diarista	3 filhos (12, 10 e 4 anos)	R\$ 2.000,00	Sim. PBF
B	32	Brazlândia	Alugada	Parda	Evangélica	Solteira	Ensino fundamental incompleto	Dona de casa	4 filhos (8, 6, 4, e 2 anos)	R\$ 600,00	Sim. PBF
C	26	Ceilândia	Alugada	Branca	Não	Casada	Ensino fundamental incompleto	Autônoma	2 filhos (10 e 7 anos)	R\$ 600,00	Sim. PBF
D	43	Sol Nascente	Própria	Preta	Evangélica	Casada	Ensino fundamental completo	Cuidadora	5 filhos (20, 18, 16, 11 e 9 anos)	R\$ 1.600,00	Sim. PBF
E	37	Ceilândia Sul	Alugada	Preta	Cristã	Solteira	Ensino médio incompleto	Diarista	4 filhas (21, 13, 9 e 6 anos)	R\$ 600,00	Sim. PBF
F	39	Estrutural	Cedida	Parda	Católica	Solteira	Ensino médio completo	Dona de casa	1 filho (6 anos)	R\$ 600,00	Sim. PBF

Elaboração própria da autora.

Observando o perfil das usuárias entrevistadas, é possível destacar importantes pontos em comum, mas também significativas divergências: a maioria tem idade acima de 30 anos, reside no mesmo território do CREAS onde é acompanhada (à época do acompanhamento) e tem despesa com aluguel. Apenas uma se autodeclara branca, portanto a maioria é constituída por mulheres que se autodeclararam pretas ou pardas.

Sobre a religião, percebe-se uma diversidade: duas declaram não ter religião, duas são evangélicas, uma diz ser cristã e outra, católica. Em relação ao estado civil, a maioria se declara solteira. Apesar de duas delas se declararem casadas, apenas uma cohabita com o agressor.

Sobre a escolaridade, também é possível observar situações bem divergentes entre as entrevistadas, dado que duas concluíram o ensino médio, uma está cursando o ensino médio, uma parou os estudos após concluir o ensino fundamental e outras duas interromperam os estudos ainda durante o ensino fundamental.

Em relação à ocupação: duas afirmam complementar a renda com faxinas (diaristas), duas afirmam que cuidam da casa e dos filhos. Há ainda uma cuidadora e uma autônoma.

Importante ponto comum às entrevistadas é que todas têm filhos menores de 12 anos e todas são beneficiárias de programas de transferência de renda, neste caso o Programa Bolsa Família (PBF) e o tem como principal renda familiar o que infere a situação de vulnerabilidade socioeconômica dessas mulheres.

### **3.2 “A política de assistência social é uma porta que deveria estar sempre aberta” – O discurso das profissionais que operacionalizam o PAEFI**

Num primeiro momento, as profissionais foram questionadas sobre as principais atividades realizadas no CREAS, como elas avaliam as atuais condições de trabalho, quanto às relações de poder institucional, mas também sobre os valores ético-políticos que conduzem a prática profissional. Também foram perguntadas se receberam capacitação para atendimento às mulheres em situação de violência doméstica.

A intenção era compreender se as profissionais tinham liberdade para uma prática técnico operativa que respeitasse os valores ético e políticos da profissão, bem como se a instituição, o Estado, no caso, de alguma forma, garante as condições estruturais e materiais para uma prática profissional mais efetiva.

Todas as entrevistadas relataram que realizam somente as atividades previstas para o trabalho no CREAS, que têm liberdade para planejar e executar o trabalho e que buscam realizá-

lo conforme os preceitos ético-políticos específicos de sua formação profissional. O que está perfeitamente em conformidade com a NOB/RH, mas, principalmente, trata-se de “reconhecer que o trabalho desenvolvido na esfera da oferta e garantia de direitos socioassistenciais às pessoas e às famílias requerem qualificação teórico metodológica e arcabouço técnico específico” (ANDRADE, 2019, p. 272).

Sobre as relações hierárquicas, todas afirmam que para a organização e gestão institucional são necessárias, mas que tais relações se dão de forma mais horizontal. Contudo, é possível observar nas falas das profissionais questões sobre a infraestrutura dos equipamentos, que podem tanto refletir na atuação profissional quanto ir de encontro às normativas do serviço.

Verifica-se tal situação nas seguintes falas: “Falta um espaço que proporcione principalmente mais sigilo para os atendimentos. Acho que é o principal que falta” (Entrevistada 3). Ou ainda:

Eu acho que a gente poderia ter um pouco mais de espaço, assim de infraestrutura [...] onde a gente tem a sala de especialistas, que são quatro no momento, às vezes a gente não consegue ter tanta privacidade ali, às vezes para discutir um caso ou ligar para alguém, porque pode atrapalhar o outro colega, né? [...] Acho que nesse ponto de infraestrutura, acho que realmente precisa melhorar. (Entrevistada 2).

Tal questão precisa ser considerada, tendo em vista que quando a instituição não conta com espaço adequado para escuta qualificada, que garanta um atendimento com privacidade e sigilo das informações, ela não consegue oferecer um atendimento conforme previsto nas normativas. Essa situação torna-se ainda mais relevante pelo fato de que o CREAS acolhe indivíduos e famílias em situação de risco pessoal e/ou social decorrente de violação de direitos.

Outro ponto abordado na entrevista, questionava sobre capacitação profissional para atendimento às mulheres em situação de violência. Sobre isso, foi possível identificar que, embora a instituição (SEDES) ofereça uma formação para atendimento a essa demanda, as entrevistadas buscam capacitação por meios próprios: “A gente aprende na marra. [...]. Busquei capacitação por conta própria. (Entrevistada 1).

Desde que eu cheguei na SEDES, a gente tinha o intervisão<sup>13</sup>, que era da média complexidade. Então tinha um assunto específico que era abordado, que era voltado para a mulher em situação de violência. Eu cheguei a participar algumas vezes. Não participei de todas (...) eu busquei mais conhecimento por fora mesmo, de leituras, documentários. Aí acho que tem mais ou menos uns três meses que eu comecei a me aprofundar um pouco mais porque a gente começou um grupo de mulheres. (Entrevistada 2).

Observa-se que é ofertado pela instituição uma capacitação que contribui para a

---

<sup>13</sup> Intervisão é uma formação continuada ofertada pela SEDES aos (às) trabalhadores (as) da assistência social lotados nos equipamentos da rede SUAS do DF. Essa formação tem por foco várias temáticas abordadas tanto pela PSB como pela PSE.

formação das profissionais. No entanto, importa destacar que todas buscam o aprofundamento sobre a temática de forma voluntária, por meios próprios, o que pode sugerir que tal formação ofertada pela instituição seja insuficiente para o trabalho com esse público, ou pode indicar ainda a necessidade de um aprofundamento metodológico, mais prático. Quanto maior é a demanda, mais elas buscam conhecimento no sentido de compreenderem o fenômeno, analisá-lo de forma crítica e, assim, sentirem-se mais seguras para propor respostas mais efetivas.

Importa destacar que a NOB-RH/SUAS e a Lei nº 12.435/2011 definem a implementação da Política de Capacitação e Educação Permanente para os trabalhadores do SUAS como um dos objetivos da gestão do SUAS. Assim, essa formação continuada é essencial aos trabalhadores e trabalhadoras que lidam com situações bastante complexas, as quais demandam conhecimentos e habilidades técnicas específicas.

De acordo com Gasparotto (2013):

Nesse sentido, é importante e necessário o comprometimento profissional com a qualidade dos serviços prestados, no entanto, é imprescindível que a responsabilidade com esta qualidade seja assumida do mesmo modo pela instituição e por seus/suas gestores/as. Somente, assim, haverá a garantia, de fato, das condições necessárias à qualidade dos serviços prestados. A educação permanente é uma destas condições, e assim como a existência de recursos materiais suficientes quantitativa e qualitativamente, é fundamental para a materialização do SUAS. (*ibidem*, pag. 132).

Considerando que essa demanda tem sido a de maior incidência nos CREAS pesquisados, as operadoras do PAEFI foram questionadas sobre a que elas atribuem as causas da violência doméstica: “Principalmente ao machismo. A falta de escolaridade, a gente percebe que também está muito enraizada, mas é principalmente ao machismo” (Entrevistada 1).

Nossa! Eu acho que são inúmeras! (...). Acho que a vulnerabilidade social como um todo, ela gera um risco pra mulher, que gera também uma outra dependência, que seria uma dependência econômica, que faz com que ela não consiga se reconhecer nessa situação porque ela precisa do companheiro e muitas vezes ela não consegue identificar que está nessa situação. A causa também pode ser a falta de uma rede de apoio; a falta também de conhecimentos básicos, de ensino mesmo, escolar. A maioria são mulheres... uma grande maioria, uma parte que não tem estudo muito avançado. Também tem uma naturalização da violência, que é social né? Dentro da sociedade tem essa naturalização. É o machismo, o patriarcado, todas essas coisas são fatores estruturais e as mulheres não conseguem se identificar dentro disso (Entrevistada 2).

Interessante observar que todas as falas trazem o reconhecimento de que a violência contra as mulheres é consequência de questões que são da estrutura social e histórica: o patriarcado, o machismo. No entanto, de forma contraditória, é possível perceber ainda uma associação a questões sociais como baixa escolaridade, dependência econômica do agressor.

Diante disso, é válido destacar que a violência é um fenômeno que atinge indistintamente toda a sociedade, porém seus impactos podem variar conforme a ocorrência de determinados fatores. Como afirma Barroso (2018): “ela (a violência) é seletiva e traz

implicações particulares a depender das classes sociais, do gênero/sexo, da raça/etnia e dos grupos em geral sobre os quais se pratica ou é destinada” (*ibidem*, p.314).

Portanto, considerando o público atendido no CREAS, ou seja, mulheres em situação de risco pessoal e/ou social em decorrência de violência e socioeconomicamente vulneráveis, uma atuação de enfrentamento às consequências da violência, vai exigir do Estado uma atuação mais efetiva no sentido de garantir a proteção dessas mulheres.

Com o intuito de compreender como as trabalhadoras do SUAS enxergam o papel da política de assistência social e mais especificamente o PAEFI no atendimento às mulheres em situação de violência doméstica, os itens seguintes se aprofundam mais sobre essa temática.

Aqui é possível perceber uma convergência nas falas das entrevistadas, no sentido de elas avaliarem que a política de assistência social assume uma postura interventiva e provoca impactos importantes na vida das mulheres atendidas. Contudo, as profissionais destacam também como ponto essencial a necessidade dessa política atuar em conjunto com outras políticas públicas.

Eu acho fundamental. A política de assistência social é uma porta que deveria estar sempre aberta para essas situações e ela precisa ser fundamentada e cumprida como um todo. O PAEFI é muito bonitinho (rs). O difícil é fazer com que ele aconteça de uma forma extremamente efetiva dentro das dificuldades que a gente tem dentro do trabalho e ele não funciona sozinho, né? Ele tá muito vinculado a outras políticas também e esse trabalho em rede nem sempre funciona. (Entrevistada 1).

Eu acho que é muito importante. Assim, o PAEFI na questão do apoio, do acompanhamento da família, das seguranças afiançadas: a acolhida, a segurança de renda, de autonomia, de convívio (...) tudo isso vai ser trabalhado, mas assim como toda política tem a limitação porque precisa da atuação das outras políticas. Mas eu acho assim, em teoria, ele (PAEFI) é muito bom, mas eu acho que na prática ainda tem muita dificuldade. (Entrevistada 2).

Eu acho que a política de assistência funciona como um suporte. Acho que dá um bom suporte para essas vítimas, principalmente especializado. Um suporte para o enfrentamento, para vários âmbitos da vida que outras políticas não dão. O PAEFI dá esse suporte para várias áreas da vida da mulher. Ele realmente consegue acolher, dar um socorro pra renda, pra moradia, para os vínculos e consegue realmente ajudar nesse processo tanto de sair da situação de violência como dar outros passos e conseguir permanecer em outros caminhos. (Entrevistada 3).

Questionadas sobre a importância da articulação com as demais políticas sociais para o atendimento às mulheres em situação de violência, as respostas também foram unânimes. Todas defendem que haja uma articulação mais sólida entre a política de assistência social e as demais políticas no sentido de garantir uma ação mais efetiva do Estado no sentido de atender às demandas que a família apresentar. Esse ponto também chama a atenção pelo fato de as profissionais relatarem que, diferentemente das demais políticas sociais, a assistência social tem um olhar mais ampliado para todas as demandas que se apresentam:



Eu acho que essa articulação é essencial, porque a assistência tem os limites, né? Então para além da assistência tem os outros passos que só as outras políticas conseguem dar, em sentido de segurança, de saúde mental... que são essenciais para o enfrentamento da violência. Mas são os passos que a gente não consegue dar, então as outras políticas dão. (Entrevistada 3).

Quando uma família vem com uma questão, às vezes a gente descobre que não é só aquilo, né? Existem outras variantes, outras coisas. E aí, a gente procura ter essa articulação porque tem a incompletude da política. A família, às vezes, tem demandas de saúde, tem demandas de educação e não é só. Acho que no PAEFI a gente faz muita coisa assim mais articulada, porque a família geralmente tem muita dificuldade de acesso, muitas dificuldades, às vezes, de compreensão. Então se não houver essa articulação acho que nosso trabalho não tem como ser efetivado mesmo. (Entrevistada 2).

O trabalho em rede é um importante eixo que norteia o trabalho social com as famílias atendidas pelo SUAS. Diante disso, uma atuação articulada envolvendo as diferentes políticas públicas oferece uma proteção social no sentido de garantir os direitos aos usuários e, para o alcance e efetivação dos direitos sociais, constitucionalmente garantidos, é imprescindível que haja essa articulação entre as políticas públicas, tendo em vista que nenhuma política é completa. Gasparotto (2013) assim define esse processo de articulação:

[...] é o processo pelo qual se cria e mantém conexões entre diferentes organizações, a partir da compreensão do seu funcionamento, dinâmicas e papel desempenhado, de modo a coordenar interesses distintos e fortalecer os que são comuns. A articulação da rede [...], consiste no estabelecimento de contatos, alianças, fluxos de informações e encaminhamentos entre [...] unidades [...] do território (BRASIL, 2009, pag 21, apud GASPAROTTO, 2013, pag 143).

Considerando essa articulação com as demais políticas públicas, instituições e serviços, as profissionais foram questionadas sobre os principais parceiros do CREAS para o atendimento às mulheres em situação de violência. Aqui verificou-se a importância das possibilidades de acesso às outras políticas sociais, bem como as possibilidades que o território onde o CREAS está situado tem disponível.

Sobre esse ponto, pode-se inferir também que, a depender da região administrativa onde está localizado o CREAS, o PAEFI pode contar com importantes serviços e outros equipamentos que complementam suas ações. Em contrapartida, quando não há disponibilidade de órgãos e serviços no território ou mesmo nas proximidades, isso pode ser um gargalo importante na questão do enfrentamento à violência contra as mulheres, porque elas têm que se deslocar para outras regiões administrativas mais distantes em busca desse atendimento.

No momento, a gente tá tendo principalmente a DEAM (Delegacia Especial de Atendimento à Mulher). O PROVID<sup>14</sup> e a Casa da mulher Brasileira. O IMA (Instituto Mãos Amigas), faz um atendimento psicossocial e a gente tem uma busca muito grande dessas mulheres por esse tipo de atendimento, além de outras coisas também como o fornecimento de cestas básicas e outras coisas assim. (Entrevistada 1).

---

<sup>14</sup> Programa de Prevenção Orientada à Violência Doméstica, executado pela Polícia Militar do Distrito Federal.

Aqui no território, a gente tem as UBS (Unidades Básicas de Saúde), representando a saúde. Geralmente quando as mulheres estão nesse sofrimento psíquico, então existe uma questão de saúde agravada e geralmente a porta de entrada é a UBS, mas o que tem mais funcionado de atendimento psicológico é o CEPAV<sup>15</sup>, que atende no Guará, o CEPAV Primavera. Tem o Provítima, da Secretaria de Justiça também, que atende às mulheres no aspecto psicossocial, tem também o Provid, que é muito acionado aqui também, que é da Política Militar (...). Vez ou outra aparecem alguns programas específicos voltados para as mulheres em situação de violência. (...). A gente tem também encaminhado pra Casa da mulher Brasileira. Tem também a DEAM (Delegacia Especial de Atendimento à Mulher). (Entrevistada 2).

Diante disso, verifica-se o quanto é fundamental não somente o conhecimento do território, mas de toda a rede de enfrentamento à violência contra as mulheres, no sentido de acionar todas as possibilidades e pensar estratégias de intervenções que sejam efetivas para acolher, orientar e encaminhar conforme as demandas apresentadas.

Gasparotto (2013) defende que:

O conhecimento do território é importantíssimo para o planejamento das ações e serviços a serem ofertados no CREAS, com vistas a responder às demandas e necessidades da população. É fundamental conhecer as fragilidades existentes no espaço, mas é também de igual importância, conhecer as potencialidades do território e da população que vive no local, pois o enfrentamento das situações de violência exige a mobilização do Estado, mas também da sociedade, para que os resultados e impactos dos serviços desenvolvidos tenham maior magnitude. (GASPAROTTO, 2013, p. 133).

Em relação à operacionalização do PAEFI para o atendimento às mulheres em situação de violência doméstica, é possível observar nas falas das entrevistadas algumas semelhanças, especialmente quanto à maneira como os casos chegam aos CREAS e quanto ao fluxo do atendimento, o que pode estar associado à padronização trazida pela Tipificação dos Serviços Socioassistenciais.

Nos três CREAS pesquisados, as profissionais relatam que os casos chegam principalmente de duas maneiras: por meio de demanda documental, encaminhada por outros órgãos e instituições como Ministério Público, Conselho Tutelar, CRAS, mas também há casos que chegam por demanda espontânea, quando a própria mulher procura o CREAS em busca de atendimento e orientações.

No entanto, observou-se uma diferença importante nos CREAS pesquisados: em um deles não há critério de prioridade para o atendimento, os casos entram numa espécie de fila, por ordem de chegada. Em outro, esse critério está em processo de definição e em outro já está totalmente definido, sendo utilizado na avaliação dos casos que chegam.

---

<sup>15</sup> CEPAV: Centro de Especialidade para a Atenção às Pessoas em Situação de Violência Sexual, Familiar e Doméstica – é o estabelecimento de saúde responsável por prestar acolhimento, suporte terapêutico, médico e psicossocial às pessoas em situação de violência interpessoal. Fonte: saude.df.gov.br. Acesso em 25 mar de 2023.

Nos dois CREAS que aplicam o critério de prioridade para o atendimento às mulheres em situação de violência, o critério utilizado é o risco: quanto maior o risco a que a mulher estiver submetida, o caso será priorizado e, portanto, mais rápido será feito o atendimento.

Sobre o fluxo de atendimento dos casos que chegam aos CREAS, a despeito de algumas diferenças quanto à organização e gestão das demandas, é possível observar uma padronização, tendo em vista que o atendimento está estruturado para garantir as seguranças afiançadas previstas na política nacional de assistência social (PNAS).

O primeiro passo é a recepção os casos. É feita uma triagem pra ver se realmente é caso de CREAS, porque tem muitos casos que são encaminhados que a gente vê que não é perfil de CREAS, é de CRAS. E depois disso é colocado na demanda para atendimento. Atualmente a gente trabalha com grupo. A gente faz primeiro uma acolhida coletiva e aqui, a gente tem dois tipos de acolhida: uma que é feita com três encontros na Casa da Mulher Brasileira, que é uma de nossas parceiras, né? E aquelas que não participaram desses encontros de acolhida na Casa da Mulher Brasileira, a gente faz um grupo para uma única acolhida aqui no CREAS. Depois desse grupo, a gente preenche o instrumental, o formulário de avaliação de risco, aí a gente percebe um pouco mais se realmente ela ainda tá dentro da situação ou não. Algumas a gente percebe que que não tá mais, então a gente faz um contrarreferenciamento ao CRAS e as outras, que a gente percebe que ainda tem o perfil de CREAS pra ser trabalhado, a gente coloca no acompanhamento sistemático, que vai durante uns quatro meses. Que aí a gente vai trabalhando os diversos temas com elas tentando mesmo o empoderamento, a autonomia, o conhecimento e o fortalecimento dos vínculos. (Entrevistada 1).

Os casos quando chegam, passam por uma avaliação de prioridade, inicialmente. Depois vão pra uma demanda de atendimento inicial, que é feito pelos técnicos (agentes sociais), que vão avaliar se realmente é caso de CREAS, de violação e aí já fazem alguns atendimentos como solicitação de benefícios e encaminhamentos iniciais e depois passam pra demanda de especialistas. O Especialista vai avaliar se é um caso para atendimento pontual ou se é um caso para acompanhamento PAEFI. (Entrevistada 3).

Essa padronização metodológica também foi verificada quanto às ações desenvolvidas pelos CREAS pesquisados para o atendimento dos casos de violência doméstica contra as mulheres. Importa destacar que os três CREAS pesquisados realizam atividades grupais para o atendimento dessa demanda:

A gente faz atendimentos individuais e em grupo com as mulheres que chegam lá e a gente também tem feito algumas ações no sentido de conscientização sobre essa temática em algumas comunidades do território. Ações mesmo pra falar sobre o que é violência doméstica contra as mulheres. (Entrevistada 3).

Acredita-se que o fomento de atividades coletivas, contribui para o desenvolvimento da mobilização social e estimula o desenvolvimento de projetos coletivos e favorecendo a possibilidade de romper com posturas e valores individuais.

Gasparotto (2013) também destaca a importância da ampliação de atividades grupais no âmbito da PSE, considerando que essa prática metodológica propõe a coletivização das demandas e proporciona às usuárias a possibilidade de realizar uma leitura crítica acerca da

realidade. Ademais, o grupo pode oferecer às participantes um olhar sobre sua situação a partir de uma perspectiva de classe dentro do contexto social e histórico determinado.

Dessa forma, as entrevistadas ainda foram questionadas se elas consideram que tais ações cumprem a finalidade proposta:

É que nem a gente coloca pra elas e quando a gente faz o contrarreferenciamento pro CRAS, por exemplo: não é que elas nunca mais vão vivenciar a situação de violência, mas elas já têm uma bagagem de informação que elas vão conseguindo detectar qualquer ação violenta de um companheiro, de um próximo parceiro. E elas já sabem, elas sabem e conhecem a rede de apoio que elas podem estar procurando. Então a gente trabalha muito nesse sentido de fortalecê-las. Que... ela não precisa viver isso... isso não é necessário. E elas já reconhecem. Aqui, a gente aplica muito o violentômetro. Então elas já reconhecem os sinais de quando estão num relacionamento abusivo e elas... se, porventura, vierem a vivenciar ou tiverem conhecimento de alguém que vivencie, elas sabem onde procurar ajuda, já conhecem a rede. (Entrevistada 1).

Eu acho que, de forma geral, cumpre (a finalidade), mas eu acho que a gente precisa trabalhar mais essa questão de conscientização, de orientação. Eu acho que falta também a gente trabalhar um pouco mais com as famílias e não só a mulher, individualmente (Entrevistada 3).

Diante disso, as profissionais foram perguntadas se as mulheres atendidas no CREAS têm clareza sobre a condição de violência que vivenciam e se conhecem os órgãos e serviços de proteção que podem ser acionados. As respostas chamam atenção porque evidenciam a falta de informação não somente sobre essa temática, mas sobre a rede de atendimento a essa demanda:

Não. A maioria não consegue enxergar essa situação. (...). Quando a gente teve a experiência do grupo, a gente levantou mais ou menos esse conhecimento porque a gente também apresentou a rede. Algumas não sabiam de alguns locais, mas a maioria se referencia aqui no CREAS mesmo. (Entrevistada 2).

Eu acho que elas têm mais conhecimento sobre a violência física. Eu acho que a questão da violência física chega de forma mais clara (...). Mas tem a violência psicológica, a violência moral... eu acho que muitas vezes elas têm dificuldades pra reconhecer que são vítimas ne? Ou até sobre essa questão do ciclo da violência, eu acho que ainda têm dificuldade de reconhecer” (Entrevistada 3).

Sobre essa questão, uma das entrevistadas trouxe na sua fala a implantação do formulário de avaliação de risco (documento em anexo), instrumento recomendado pela Diretoria de Serviços Especializados a Famílias e Indivíduos (DISEFI), órgão da Secretaria de Desenvolvimento Social do Distrito Federal (SEDES), responsável pela coordenação dos CREAS, para avaliação do risco que as mulheres em situação de violência estão vivenciando.

Quando a gente tá trabalhando com elas, principalmente no preenchimento desse formulário, a gente percebe que algumas não têm noção dos riscos que elas correm ne? Então foi até uma das razões que a gente resolveu aplicar. Agora a secretaria (SEDES) já aplica, mas anterior a isso, no período da pandemia, a gente tinha feito um resumo desse formulário que é aplicado pela segurança pública ne? E outros órgãos mais. A gente já tinha feito um resumo, porque a gente tava sentindo essa necessidade. E aí, com esse formulário, a gente começou a ter mais um diagnóstico,

digamos assim, delas ne? E foi onde a gente percebeu que muitas não tinham noção desse risco iminente que elas vivenciam (Entrevistada 1).

As profissionais também foram questionadas sobre o papel do PAEFI no enfrentamento à violência doméstica contra as mulheres. As falas apontam dificuldades para abarcar as demandas identificadas no contexto familiar:

É uma coisa que a gente acha falha, porque o trabalho é com a família toda, mas, principalmente, quando a gente tá com o foco, digamos, na violência doméstica, tem toda uma bagagem por trás, como é o caso dos filhos dessas mulheres. E a gente percebe que não tem muito apoio... a política muito voltada com foco apenas na mulher e não na família como um todo. (Entrevistada 1).

Eu acho que em teoria ele (PAEFI) é muito bom, mas eu acho que na prática há ainda muita dificuldade nessa questão. As vezes algumas mulheres conseguem vir aos atendimentos, algumas ainda vinculam muito na questão dos benefícios eventuais, porque realmente é uma necessidade. Eu acho que tem algumas limitações aí, mas em teoria assim, eu acho que seria perfeito, mas a gente enfrenta... eu acho que cada território tem suas particularidades. Aqui na Estrutural a gente tem, além da violência doméstica ser uma das maiores, tem também outras violações, que eu acho que vêm também dentro da família, como abuso sexual contra a criança, trabalho infantil... então, às vezes, a gente não consegue restringir somente ao enfrentamento da violência doméstica, mas existe a família como um todo e existem outras questões também (Entrevistada 2).

Esses relatos provocam algumas reflexões: como o PAEFI está organizado para o atendimento às demandas da família, considerando que a violação do direito é a porta de acesso ao CREAS, mas que o foco do atendimento é a família na perspectiva das seguranças afiançadas. De que forma o serviço deveria garantir essa proteção à família?

As falas evidenciam o quanto a violência é um fenômeno complexo e multifacetado, e, portanto, exige uma atuação articulada entre várias áreas do conhecimento, entre essas, a assistência social. Contudo, as falas podem ainda indicar uma insuficiência de orientações e normativas sobre a operacionalização do PAEFI, tendo em vista que é o serviço voltado para o enfrentamento das violências identificadas no contexto familiar.

Sobre essa questão, Andrade (2019) sugere:

A Tipificação [...], é um documento basilar da política de assistência social, pois delimita o campo de ação continuada dessa política que, historicamente, se constitui como campo nebuloso de ação [...], importante lembrar que se trata de um documento de cunho normativo – uma resolução do Conselho Nacional de Assistência Social e, por isso, a necessidade da construção de documentos orientadores voltados a cada um dos serviços lá tipificados, bem como a materiais que abarquem temas e reflexões que aprofundem a discussão de temas transversais aos serviços e aprofundem as reflexões sobre essa política. (*ibidem*, p. 246).

Por fim, as trabalhadoras do SUAS foram questionadas sobre as dificuldades para a implementação efetiva do PAEFI para o enfrentamento da violência doméstica contra as mulheres:

Às vezes a família tá numa situação tão agravada de vulnerabilidade que, às vezes, a gente não consegue trabalhar isso e muitas vezes fica focalizado na questão dos

benefícios. Então a gente marca com a família pra vir pra um atendimento pra gente falar sobre o que aconteceu e como a gente pode traçar planos e estratégias pra que isso não venha a acontecer novamente ou que se vier a acontecer já saiba aonde recorrer. Aí, eu acho que sofre essa limitação, mais por uma coisa que seria estrutural mesmo. Principalmente nesse momento que a gente tá vivendo de crise econômica, política e teve a questão da pandemia de COVID-19 também, agravou muito essa situação. Então, eu acho que elas precisam ignorar um pouco o que acontece pra dar conta do que tem em casa, porque a maioria ali vai ficar sozinha com os filhos. Mulheres que têm 4, 5, 6 filhos, elas têm pressa e aqui a gente não tem essa previsão correta de quando vão sair os benefícios (eventuais). A gente não tem esse caráter emergencial que muitas vezes essas mulheres associam ao CREAS, o serviço PAEFI com esse fato emergencial, mas aqui a gente fala que seria um acompanhamento, ne? (Entrevistada 2).

Essa fala ao mesmo tempo que reconhece a importância da atuação da política de assistência social para atendimento aos casos de violência doméstica contra as mulheres, chama a atenção para as barreiras estruturais existentes na sociedade, que não só são causadoras, mas também podem ser considerados fatores impeditivos para o desenvolvimento das políticas públicas.

Observou-se, portanto, nas falas das trabalhadoras do SUAS, um comprometimento com a realização e oferta de um serviço socioassistencial de qualidade, voltado para o acolhimento das mulheres em situação de violência, mas também um olhar ampliado para as demandas que a família apresenta. Contudo, as profissionais destacam importantes obstáculos na busca das condições necessárias para o atendimento às demandas decorrentes da violência, especialmente quanto às dificuldades de articulação e acesso às demais políticas sociais.

No próximo item, serão apresentadas as percepções das usuárias do PAEFI.

### **3.3 “Você não está só” - As percepções das mulheres atendidas pelo PAEFI**

O roteiro de entrevistas elaborado para aplicação com as usuárias do PAEFI foi pensado no sentido de compreender as percepções dessas mulheres quanto ao serviço ofertado no CREAS.

Inicialmente, as entrevistadas foram perguntadas sobre como elas tiveram acesso ao CREAS e pôde-se observar o seguinte: Uma foi encaminhada (via ofício) pela Câmara Legislativa do DF, em razão da grande repercussão que o caso teve na mídia; outras três, pela Delegacia de Polícia do território; outras duas chegaram ao CREAS de forma espontânea, porque estavam em situação de vulnerabilidade socioeconômica: uma delas declarou: “alguém falou pra mim: ‘Vai lá no CREAS, que talvez eles possam te ajudar’. E eu vim”. (Entrevistada D).

Tal questão demonstra a falta de informação sobre a função do equipamento e, conseqüentemente, do serviço que oferece, tendo em vista que, de acordo com os relatos das mulheres, ou elas chegaram encaminhadas por outros órgãos, após o agravamento da violência doméstica ou buscaram atendimento em razão da ausência ou insuficiência de renda, mas foram incluídas em acompanhamento após a identificação da situação de violência.

Em seguida, as usuárias relataram sobre a forma como elas perceberam os procedimentos adotados nos atendimentos, como acolhida, entrevista social, orientações, encaminhamentos, concessões de benefícios. Sobre esse ponto verificou-se que, a despeito de uma acolhida adequada com escuta qualificada, as usuárias associam as intervenções realizadas também como apoio psicológico:

Olha, eu nunca tinha tido nenhum apoio desse tipo. Nenhum tipo mesmo. Então pra mim foi muito bom. Me ajudou muito a esclarecer muitas dúvidas que eu tinha com relação até... teve coisas que eu passei que eu nem sabia que era violência, ne? (...). Muitas coisas que aconteceram que hoje eu posso perceber como algo nocivo e me preparou também pra eu não aceitar mais esse tipo de situação, ne? Então, assim, me enriqueceu muito. O apoio psicológico também me ajudou muito. Eu falo que eu cheguei aqui há um ano atrás como uma pessoa e hoje eu sou outra pessoa. (Entrevistada A).

Eu prefiro o CREAS do que o CRAS. Foi muito bom, porque depois que comecei a vir aqui, usando drogas, usando bebidas, ficando no meio da rua (...) a droga, a bebida... me fez me transformar em outra pessoa, me fez não querer cuidar de mim (...). Mas aqui, quando eu fui recebida, eles me ajudaram, levantaram minha autoestima, me ajudou bastante no meu psicológico. (Entrevistada C).

Ainda sobre este ponto, também foi identificada nas falas das usuárias a questão da segurança que elas sentem em relação às garantias afiançadas, especialmente em relação à garantia de apoio e auxílio:

Foi muito maravilhoso, porque depois que eu entrei pro CREAS, que eu consegui mesmo me estabilizar ne? Porque quando eu entrei minha mãe era viva, então eu dependia muito da minha mãe pra tudo. Tem uns três anos que minha mãe morreu e o CREAS que tá me ajudando mesmo com esses benefícios. (Entrevistada E).

Esses relatos evidenciam com bastante clareza sobre a forma como as usuárias percebem o trabalho do CREAS: a despeito de proporcionar respostas imediatas que foram efetivas diante das demandas apresentadas, ao PAEFI foi atribuído caráter terapêutico e que “dá conta” das questões que se apresentam, reforçando a visão historicamente constituída da assistência social como o lugar daquilo que as outras políticas não atendem.

Chamou atenção as respostas das mulheres quanto aos encaminhamentos feitos pelos CREAS aos outros serviços e políticas sociais, bem como quanto à forma de acesso aos órgãos encaminhados. Quatro mulheres afirmaram que não houve encaminhamentos para outros órgãos, o que pode remeter ao entendimento de que não houve uma continuidade do atendimento por parte das outras políticas acionadas, ou seja, pode indicar a possibilidade de

elas só identificarem os encaminhamentos quando o atendimento pelo outro órgão ou serviço for efetivado. Apenas duas responderam sobre essa questão: “Vários lugares. Através daqui que hoje eu tô em vários: O CRAS, a Casa da Mulher Brasileira” (Entrevistada D).

Essa questão também levanta a reflexão sobre os órgãos e serviços disponíveis no território, isto é, quando há uma oferta de serviços especializados no território, o atendimento às mulheres em situação de violência pode ser mais efetivo, dado que é uma possibilidade de atendimento a todas as possíveis demandas da família.

Então... pro psicólogo e um atendimento que é da área da polícia, ne? Aí eu já fui no Guará (CEPAV), fiz a entrevista, aí agora eu tô aguardando pro meu filho também ser acompanhado, porque ele também tava tendo alguns problemas (...). Eles me ligaram. Acho que aqui (CREAS), eles fazem o processo todo. Tipo, encaminha pra lá e tudo certinho, aí depois eles (os serviços/órgãos) ligam pra gente e a gente vai. (Entrevistada F).

Todas as mulheres foram questionadas se elas identificaram dificuldades no atendimento no CREAS e nenhuma apontou quaisquer dificuldades para acesso ou atendimento. Entretanto, uma delas relatou sobre a demora quanto ao pagamento dos benefícios eventuais: “Em relação aos benefícios é um pouco enrolado, mas a gente entende que também não depende deles (CREAS). É pelo governo e tudo o mais. Mas o restante eu acho que foi tudo... acho não, tenho certeza, foi tudo tranquilo”. (Entrevistada F).

Outra unanimidade percebida nas respostas das mulheres, foi sobre a forma como elas se sentem ao serem atendidas no CREAS: todas relatam se sentirem acolhidas e algumas até se referem, em tom bastante emocionado, sobre a forma como chegaram e como estão bem mais fortalecidas depois do acompanhamento.

Diante disso, elas relataram sobre as mudanças percebidas na vida após o atendimento no CREAS. Aqui, ficou bastante evidente a importância do PAEFI no atendimento a essa demanda no sentido não só de garantir as seguranças afiançadas, previstas pela política de assistência social, mas também de ser considerado uma parte importante na rede de apoio para essas mulheres: “O CREAS pra mim é tudo. Em tudo, me ajuda: em comida, em aluguel, em roupa, tudo”. (Entrevistada E).

Eu me vejo totalmente diferente. A assistência daqui me ajudou em vários aspectos. Até porque a assistência daqui não é aquela coisa monótona, ne? Nós tivemos grupos, tivemos palestras, tivemos várias coisas, enxurrada de informações. Então, assim, se a gente tá preparada para absorver, isso ajuda muito, muito. Isso ajuda bastante. (Entrevistada A).

Tais questões também apareceram nas falas das mulheres, quando relataram sobre de que maneira elas percebem o CREAS no combate à violência doméstica contra as mulheres e, em particular, no processo de superação da violência sofrida: “Eu acredito que de 100% do que



eu consegui até hoje, o CREAS tenha sido 50%. Metade do apoio que eu tive aqui... metade do que eu consegui foi do apoio que eu tive aqui” (Entrevistada A).

Hoje eu sou a mulher que sou por conta das reuniões, ne? Eu tinha uma autoestima superbaixa, eu só vivia chorando e hoje eu não tenho mais isso, graças a Deus e ao CREAS também, porque é o lugar onde a gente vem, a gente chora no momento de chorar, a gente sorri. Ao mesmo tempo que escuta histórias que você olha pra sua e fala: ‘não, não é só você que sofre’. Não é porque a gente quer que o outro sofra, mas a gente, às vezes, quando tá num problema, a gente pensa que só nós estamos passando por isso na face da Terra e não é assim, ne? Então o CREAS tem me ajudado muito. (Entrevistada D).

(...) Eu acredito que todas as mulheres tenham essa mesma opinião, porque ele (CREAS) acompanha muito bem e a gente não se sente só. Mesmo porque, no início, quando a gente registra a ocorrência, a gente fica apavorada com medo do agressor vim fazer alguma coisa e o CREAS passa uma segurança pra gente, tipo: “Você não está só”. A gente tá aqui. (Entrevistada F).

Com relação à importância das políticas sociais para o atendimento e enfrentamento à violência doméstica contra as mulheres, todas foram unânimes em reconhecer a importância de uma ação articulada entre as políticas sociais. Porém uma fala chama atenção reconhecendo que não há um diálogo entre essas políticas, havendo ainda relatos de violência institucional:

Essas políticas... falta muito, ne? Não tem nada pra dizer que tá 100%. Porque se você chega num órgão, tipo numa delegacia pra fazer uma denúncia, você já é criticada ne? Você é vista como uma... infelizmente, uma mulher qualquer, uma vagabunda ne? Porque você passou por aquela situação. Isso numa delegacia. Num hospital, é crítico porque as pessoas só sabem criticar e poucos sabem ajudar. Então, tem muito o que melhorar ainda. (Entrevistada D).

Por fim, todas foram perguntadas sobre como se veem daqui a dez anos. Chamou atenção o fato de essa pergunta surpreender as mulheres, considerando que todas afirmaram que não haviam feito tal reflexão e algumas até ficaram emocionadas ao serem provocadas a refletir sobre como estariam em dez anos: “Meu Deus, eu nunca parei pra pensar, acredita? Mas eu espero que eu esteja bem... bem mesmo” (bastante emocionada). (Entrevistada D).

Contudo, a maioria demonstrou boas perspectivas em relação ao futuro: “Se em um ano eu mudei bastante, daqui a dez anos eu espero que esteja muito bem, ne? Ainda tenho problemas para enfrentar, mas eu acredito que se você sempre está evoluindo, sempre querendo ser melhor, você consegue estar melhor” (Entrevistada A).

Por fim, as entrevistadas foram questionadas sobre como a atuação das políticas sociais pode contribuir para essa mulher que elas querem ser no futuro. Aqui podemos observar divergentes pontos de vista:

Podem ajudar muito, porque assim... muitas vezes, a gente fica presa numa situação porque você não tem esse apoio de saúde, de informação, de educação pra você e pros seus filhos. Então você fica preso numa situação com uma pessoa que você acha que tá te proporcionando aquilo, mas a partir do momento que as políticas públicas, elas trabalham isso, principalmente para mulheres como mães solteiras, ne? Que têm filhos, uma mulher que é recém separada... então ela tem esse acolhimento e isso

contribui muito para a vida dela e pra uma coisa que se perpetua através dos filhos ne? Porque ela consegue sair desse meio de violência, porque ela tem o apoio do governo e das instituições governamentais. (Entrevistada A).

A outra fala, chama a atenção porque reconhece a importância da atuação dessas políticas sociais, porém reclama que precisa melhorar para oferecer respostas mais efetivas:

Eu acho que se melhorar... Meu Deus! Que nem numa delegacia, você ser bem tratada, você não vai ter mais aquele receio: “ai, eu sofri um abuso. Eu sofri uma violência aqui”... você não vai ter o receio de chegar até lá. Então as coisas vão ser mais claras, ne? Quem fez vai pagar, ne? É isso que eu penso. (Entrevistada D).

As falas das usuárias demonstram a importância da atuação da política de assistência social em face da violência doméstica contra as mulheres, tanto no sentido de garantir as seguranças afiançadas por essa política, mas principalmente quanto à possibilidade de, ao ser acolhida por esse serviço socioassistencial, elas poderem compreender o fenômeno da violência sob uma perspectiva estrutural, as demandas decorrentes dessa violência e as possibilidades de superá-la.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As questões discutidas nesta dissertação estão situadas na perspectiva de compreender a atuação da política de assistência social no atendimento às mulheres em situação de violência doméstica. Este caminho, exigiu primeiramente um aprofundamento sobre o processo de consolidação da política de assistência social como parte integrante da Seguridade Social, sobretudo em relação ao contexto, que reflete o modo como essa política foi estruturada, implementada e executada.

Exigiu ainda a compreensão sobre as relações sociais determinadas pelo capitalismo, tendo em vista que esse modo de produção determina como serão definidas as relações dentro da sociedade, o que implica em questões estruturais, as quais, se não observadas, podem ser naturalizadas.

Diante disso, pode-se afirmar que a política pública de assistência social ainda se apresenta em processo de transição, em que os parâmetros e diretrizes de um sistema de gestão, o SUAS, esbarram cotidianamente nas heranças do patrimonialismo e do clientelismo.

À luz desses debates, foi possível compreender, sob uma perspectiva crítica e dialética, a atuação da assistência social para o atendimento às mulheres em situação de violência, considerando-a enquanto uma das linhas que compõe a rede de proteção e atendimento à essa demanda.

A definição dessa temática e do percurso escolhido teve um duplo sentido. Primeiramente pelo fato de que sou uma mulher, trabalhadora do SUAS, e acredito no compromisso do qual não podemos prescindir: a luta pela ampliação e defesa intransigente dos direitos sociais. Desta forma, quero contribuir para o enriquecimento do debate da assistência social enquanto direito do(a) cidadão(ã) e dever do Estado, no sentido de dissociar essa política do caráter tecnocrata, assistencialista.

O segundo motivo, refere-se mais especificamente à intenção de contribuir para o aperfeiçoamento do PAEFI, serviço da proteção social de média complexidade, ofertado no CREAS, tendo em vista que os (as) gestores (as) e trabalhadores (as) do SUAS ainda se deparam com dificuldades que necessitam de maior orientação técnico-metodológicas para uma operacionalização mais eficiente.

Diante disso, essa pesquisa tentou investigar precipuamente como o PAEFI, executado nos CREAS dos territórios de Brazlândia, Ceilândia e Cidade Estrutural, tem realizado o atendimento às demandas de mulheres em situação de violência. Para isso, os

objetivos específicos propostos pela pesquisa também constituíram a trajetória que conduziu essa investigação.

Esse o caminho percorrido perpassa pelo aprofundamento teórico, pela leitura das normativas que norteiam o serviço, pelo mapeamento da rede de enfrentamento à violência doméstica contra as mulheres no DF e, por fim, pela análise das falas das mulheres envolvidas: as trabalhadoras do SUAS e as mulheres atendidas pelo PAEFI.

O transcorrer desse percurso evidenciou obstáculos impeditivos de uma atuação mais efetiva. A pesquisa apontou que não há um trabalho em rede que proporcione a continuidade dos atendimentos por parte de outras políticas públicas como saúde, especialmente saúde mental, trabalho, habitação, o que pode significar que toda a demanda seja atendida dentro de uma única política.

O estudo sugere ainda que o CREAS e a função que ele desempenha no atendimento às situações de violência ainda não são compreendidos nem pelas usuárias nem pelos outros órgãos e serviços do território, ou seja, não há uma clareza sobre os serviços socioassistenciais numa perspectiva do SUAS.

Andrade (2019) apresenta uma reflexão sobre essa questão:

[...] com aportes normativos pouco claros e ausência de rede estatal protetiva, facilmente a assistência tende a assumir-se como provisão pública que simplesmente complementa ou ajuda as famílias em sua função protetiva. E essa dinâmica pode acarretar um processo que invisibiliza o indivíduo, ao se “terceirizar as famílias” sua proteção, bem como o acesso a direitos: atende-se o indivíduo, “se e por razão da família”. Ou seja, culpabiliza-se as famílias, singulariza-se o enfrentamento da questão social, penaliza-se as mulheres, assim como as invisibiliza, enquanto usuárias (majoritárias) da política de assistência social e sujeitos de direitos. (*ibidem*, p. 296).

Outro importante óbice identificado, tem relação com a insuficiência das normativas técnico metodológicas para orientação adequada aos (às) trabalhadores(as) do SUAS, especialmente àqueles que atuam na proteção social especial, o que significa dizer que o serviço ofertado no CREAS necessita ser melhor definido, com maior clareza metodológica, ainda mais considerando que o trabalho social a ser realizado com famílias em situação de violência exige um conhecimento técnico que abarque a complexidade das situações envolvidas. Ou seja, ficou evidente a ausência de uma espécie de protocolo para atendimento às demandas de violência.

Tal questão relaciona-se ainda à deficiência de uma proposta de capacitação/educação permanente. Esse é um eixo norteador que orienta o trabalho social no âmbito do SUAS. E considerando a complexidade de uma atuação técnico operativa em face às demandas oriundas das situações de violência, essa formação é essencial e, no âmbito do DF, ela tem sido realizada de forma insuficiente pelo órgão gestor. Diante disso, as profissionais têm buscado os conhecimentos técnicos por meios próprios.

Essa questão chama a atenção porque tal formação, buscada de forma individual por parte das profissionais, pode favorecer um conhecimento dissociado do contexto sociohistórico e implicar no reforço à culpabilização das mulheres e conseqüentemente o reforço de uma perspectiva familista das políticas públicas, que atribui à família a responsabilidade pelo provimento de seu bem-estar. Portanto, uma formação acrítica e descontextualizada pode implicar em um trabalho social que perpetua as relações patriarcais e naturaliza a violência doméstica.

Importa destacar que as dificuldades identificadas associam-se à compreensão de pensar a política de assistência social dentro do contexto do capitalismo. Boschetti (2016) explica:

[...] a assistência social não é uma estratégia de superação da pobreza e nem de redução da superexploração da força de trabalho. Ela não contribui para reduzir a superexploração da classe trabalhadora e nem para estancar os processos contemporâneos de expropriação social. Ao contrário, ela participa do movimento mais geral que cria as bases de reprodução do capital, qual seja, assegurar com menor custo a reprodução ampliada da classe trabalhadora e dos que não podem trabalhar. (*ibidem*, p 27).

Diante do exposto, pode-se inferir que, em que pese os inúmeros empecilhos que impedem uma atuação efetiva da política de assistência social, os profissionais que o materializam têm buscado realizar os serviços socioassistenciais numa perspectiva de garantias de direitos e consolidação do SUAS. Nesse sentido, Boschetti (2016) defende que é fundamental atribuir um direcionamento teórico-crítico à política de assistência social, o que compreender conhecer sua verdadeira essência.

Segundo essa autora, “essa é uma condição para, cotidianamente, explorar suas contradições e fazer do campo de intervenção na assistência social um espaço de desmistificação de falsas consciências e de construção de possibilidades de consciência crítica e de organização coletiva” (*ibidem*). Assim, ela justifica que, pela sua capilaridade, o SUAS conta com uma estratégica possibilidade de se constituir em centro de difusão de direitos:

Mais do que favorecer a integração social nos marcos do capitalismo, pode se constituir como uma mediação para questionar os mecanismos de conformação à ordem da superexploração e da destruição dos direitos. Mais do que ser mistificada e se mistificar como proteção capaz de reduzir as desigualdades estruturais a partir do trato pontual de programas destinados fragmentadamente a indivíduos, grupos e famílias (como se não classes sociais em permanente conflito e disputa), pode assumir a tarefa de contestar esses mitos e ser espaço de formação política e consciência crítica. Mais do que se colocar a tarefa de empoderamento individual e redução de vulnerabilidades psicologizadas dos indivíduos, pode ser espaço de socialização de informação crítica, de fomento à organização participativa dos usuários em movimentos coletivos e de defesa ampla dos direitos sociais. Mais do que Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) focalizados nas bordas limítrofes das expressões da questão social, podem ser centros difusores de direitos e de mobilização social. Explorar as contradições requer evidenciá-las e fazer delas potencialidades de luta e não encobri-las com pactos de sujeição” (*ibidem*).

Contudo, a despeito das dificuldades inerentes à implementação e execução da assistência social, essa trajetória revelou também a importância dessa política para o atendimento à demanda da violência doméstica contra as mulheres, no sentido de ofertar o acolhimento, proporcionar um processo de reflexão mais aprofundado sobre a questão da violência, enxergar outras possíveis demandas decorrentes da situação e buscar uma articulação com as demais políticas públicas.

Importa destacar que a pesquisa revelou ainda a luta cotidiana das profissionais que materializam o PAEFI e isso de alguma forma tem sido percebida pelas usuárias do serviço, revelando um horizonte de mudança quanto à compreensão da assistência social, enquanto política de seguridade social.

Diante do exposto, tenho consciência de que essa dissertação não tem a pretensão de esgotar o tema e muito menos será suficiente para propor uma efetivação da política de assistência social enquanto política de seguridade social. Contudo, importa destacar a imensa satisfação (pessoal e profissional) tanto pelo alcance dos objetivos intencionados, mas, principalmente pela possibilidade de contribuição ao aperfeiçoamento do PAEFI e da assistência enquanto direito do (a) cidadão (ã) e dever do Estado.

Por fim, a despeito das respostas encontradas ao longo desse percurso, cumpre registrar que esta pesquisa também instigou sobre a reflexão de outros questionamentos, considerando a questão da incompletude, que é inerente às políticas sociais: pensando além da garantia de renda, a assistência social tem garantido o acesso aos direitos àqueles que dela necessitam? É possível definir os limites de atuação dos serviços socioassistenciais no atendimento às situações de violência? Qual o lugar que o enfrentamento à violência ocupa no âmbito da assistência social? Tais questões sugerem a possibilidade de desbravar novos caminhos de pesquisa.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Suely Souza de. **Violência de Gênero e Políticas Públicas**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2007.

ALVES, Marilea B. **Políticas Públicas de Enfrentamento à Violência de Gênero: uma análise do perfil das mulheres em situação de violência Doméstica e Familiar em Cabo Frio**. Dissertação de Mestrado em Política Social – Universidade Federal Fluminense. Niterói-RJ, 2011. p. 186.

ANDRADE, Priscilla Maia. **O que se faz quando há violência?** A política de Assistência Social no combate à violência intrafamiliar. Tese de Doutorado em Política Social. Universidade de Brasília. Brasília-DF, 2019. P. 326.

BANDEIRA, Maria Lourdes. **Violência de Gênero: a construção de um campo teórico e de investigação**. Sociedade e Estado. vol.29 no.2 Brasília Maio/Ago. 2014. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69922014000200008>. Acesso em: 23 nov. 2020.

\_\_\_\_\_. **Violência, Gênero e Poder: múltiplas faces**. In: STEVENS. Cristina, OLIVEIRA, Suzane, ZANELLO, Valeska, SILVA, Edlene, PORTELA, Cristiane (organizadoras). **Mulher e Violências: interseccionalidades**. Ebook (PDF). Brasília. Technopolitk, 2017.

BARROSO, Milena Fernandes. **Expropriação pela violência contra as mulheres: expressão da violência estrutural no capitalismo contemporâneo**. In Boschetti, Ivanete (org.). **Expropriação e Direitos no capitalismo**. São Paulo: Cortez, 2018. (p. 311-339).

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2006.

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência Social e Trabalho no Capitalismo**. São Paulo: Cortez, 2016.

\_\_\_\_\_. **Tensões e possibilidades da política de assistência social em contexto de crise do capital**. Argumentum, vol. 8, núm 2, mayo-agosto, 2016, pp. 16-29.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 1988. Disponível em: , acesso em ago./2010.

BRASIL, Presidência da República. **Lei Orgânica da Assistência Social**, Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, publicada no DOU de 8 de dezembro de 1993.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004 e Norma Operacional Básica (NOB/SUAS) de 2005**. Brasília: MDS, 2005.

BRASIL. Lei Maria da Penha. Lei Federal nº11.340 de 07 de Agosto de 2006. Brasília, 2006b.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Tipificação Nacional de

Serviços Socioassistenciais (Resolução n. 109, de 11 de novembro de 2009). Brasília, MDS: 2009c.

BRASIL. Secretaria Especial de Política para as Mulheres. Relatório de Gestão Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. SPM, 2010.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB - RH/SUAS). Brasília: MDS, 2011a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Perguntas e Respostas: Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS). Brasília: MDS, 2011.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS. Brasília, 2011b.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Norma Operacional Básica (NOB/SUAS). Brasília: MDS, 2012a.

BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos. Balanço 2019. Ligue 180 Central de Atendimento à Mulher. Brasília-DF, 2020. Disponível em: [https://www.gov.br/mdh/pt-br/aceso-a-informacao/ouvidoria/BalanoLigue180\\_2019.pdf](https://www.gov.br/mdh/pt-br/aceso-a-informacao/ouvidoria/BalanoLigue180_2019.pdf). Acesso em 20 nov. 2020.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Fundamentos éticopolíticos e rumos teórico-metodológicos para fortalecer o Trabalho Social com Famílias na Política Nacional de Assistência Social. Brasília, Secretaria Nacional de Assistência Social, MDS: 2016.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP). **Atlas da Violência 2019**. Brasília: Rio de Janeiro: São Paulo, 2019.

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

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. **Rede de enfrentamento à violência contra as mulheres**. Brasília, DF: 2011.

CISNE, Mirla. **Feminismo e consciência de classe no Brasil. Família, divisão sexual do trabalho e reprodução social** (cap.2, 2.2). São Paulo: Cortez, 2018.

COUTO, Berenice Rojas. **O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira: uma equação possível?** 2ª Ed. São Paulo: Cortez, 2008.

COUTO, Berenice Rojas; YAZBEK, Maria Carmelita; RAICHELIS, Raquel. **A Política Nacional de Assistência Social e o SUAS: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos**. In: COUTO, Berenice Rojas, (org.) et al. O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento. São Paulo: Cortez, 2010. COUTO, Berenice Rojas,



(org.) *et al.* O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento. São Paulo: Cortez, 2010.

GASPAROTTO, Geovana Prante. **Desigualdades e resistência**: avanços, contradições e desafios para a garantia das seguranças do SUAS pela Proteção Social Especial. Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre-RS, 2013.

GOMES, Rosilene Pimentel. **“Para chegar aqui arrastei correntes”**: Análise da rota crítica de mulheres em situação de violência na cidade de São Paulo. Dissertação de Mestrado do Programa de Estudos Pós Graduated em Política Social, da Escola de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense. Niteroi-RJ, 2021.

LAVILLE, Christian; DIONNE, Jean. **A Construção do Saber**: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas. Belo Horizonte: Editora UFMG; Porto Alegre: Artmed, 1999. Capítulo 4 (p. 85-111).

MARX, Karl. **A assim chamada acumulação primitiva** (capítulo 24). In: O Capital: crítica da economia política. Livro 1: O processo de produção do capital. São Paulo: Boitempo, 2015.

MINAYO. Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa Social**: teoria, método e criatividade. Petrópolis-RJ, Vozes, 2016. 4ª reimpressão, 2021.

MIOTO, Regina Célia Tamasso; DAL PRÁ, Keli R. **Serviços Sociais e Responsabilização da Família**: contradições da política social brasileira. In: MIOTO, Regina Célia Tamasso; CAMPOS, Marta S; CARLOTO, Cássia Maria. (orgs). **Familismo, direito e cidadania**: contradições da política social. São Paulo: Cortez, 2015.

MOTA, Ana Elizabete (org.). **O Mito da assistência social**: ensaios sobre Estado, política e sociedade. 2ª Ed. São Paulo: Cortez, 2010.

MOTA, Ana Elizabete; MARANHÃO Cezar Henrique; SITCOVSKY, Marcelo. **As tendências da política de Assistência Social, o SUAS e a formação profissional**. In: MOTA, Ana Elizabete (org.). **O Mito da assistência social**: ensaios sobre Estado, política e sociedade. 2ª Ed. São Paulo: Cortez, 2010

NETTO, José Paulo. **Introdução ao Estudo do Método de Marx**. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

PEREIRA, Potyara A.P. **A Assistência Social prevista na Constituição de 1988 e Operacionalizada pela PNAS e pelo SUAS**. In: Ser Social. Revista do Programa de Pós Graduação em Política Social do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília, n. 20. Brasília, UnB, 2007.

PEREIRA, Potyara A. P. **Necessidades Humanas**: subsídios à crítica dos mínimos sociais. 6ª ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SAFFIOTI, Heleieth. **A Mulher na Sociedade de Classes. Mito e Realidade**. São Paulo: Expressão popular, 2015.

SILVA, Dalva Eliá da. **A Construção do Sistema Único de Assistência Social**: análise do processo decisório em torno da elaboração da PNAS de 2004 e da NOBSUAS de 2005. Dissertação de Mestrado em Política Social. Universidade Federal Fluminense - UFF, Escola de Serviço Social, 2013.

TEIXEIRA, Solange Maria. **Política Social contemporânea**: a família como referência para as políticas sociais e para o trabalho social. In: MIOTO, Regina Célia Tamso, Campos, Marta Silva, CARLOTO, Marta. (Orgs). *Familismo, direitos e cidadania: contradições da política social*. São Paulo, Cortez: 2015.

## APÊNDICES

### APÊNDICE A

#### **TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE) – PROFISSIONAIS QUE OPERACIONALIZAM O PAEFI**

Você está sendo convidada(o) a participar da pesquisa “*O PAEFI no atendimento às mulheres em situação de violência doméstica: um estudo realizado em três regiões administrativas do Distrito Federal*”, de responsabilidade de Ana Cláudia Rodrigues Maia, estudante do mestrado do Programade Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília, vinculado ao Departamento de Serviço Social da UnB, sob orientação da Professora Doutora Hayeska Costa Barroso.

O Objetivo desta pesquisa é investigar como o PAEFI se desenvolve nos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (Creas) de três regiões administrativas do Distrito Federal para o atendimento às mulheres em situação de violência doméstica. Desta forma, gostaria de consultar se você tem interesse e disponibilidade em colaborar com a pesquisa.

Você receberá todos os esclarecimentos antes, durante e após a finalização da pesquisa, e lhe asseguro que o seu nome não será divulgado, sendo mantido o mais rigoroso sigilo mediante a omissão total de informações que permitam identificá-la (o). Os dados provenientes de sua participação na pesquisa, tais como questionários, entrevistas, fitas de gravação, ficarão sob a guarda desta pesquisadora responsável pela pesquisa.

A coleta dos dados será realizada por meio de entrevista semiestruturada, orientada por um roteiro com questões objetivas e subjetivas. É para este procedimento que você está sendo convidada (o) a participar. Cabe destacar que, para esta pesquisa, o risco pode ser avaliado como mínimo, considerando que você pode se sentir constrangida (o) ao ter que falar sobre seu trabalho ou sobre as relações hierárquicas na instituição ou, ainda, você pode se sentir inseguro(a) quanto à confidencialidade. No entanto, ressalto, como medida de minimização do risco, a garantia de privacidade no momento da entrevista, do sigilo de suas respostas e de sua não identificação.

O benefício de sua participação relaciona-se à contribuição do aprimoramento da política de assistência social, especialmente quanto ao atendimento de mulheres em situação de violência doméstica. Esta pesquisadora se compromete ainda a, após a conclusão da dissertação do mestrado, que poderá ser posteriormente publicada na comunidade científica, devolver-lhe os resultados da pesquisa por e-mail ou da forma que você preferir.

Sua participação é voluntária e livre de qualquer remuneração ou benefício dessa natureza. Você é livre para recusar-se a participar, retirar seu consentimento ou interromper sua participação a qualquer momento. A recusa em participar não irá acarretar qualquer penalidade.

Caso tenha qualquer dúvida sobre esta pesquisa, você pode entrar em contato comigo pelo telefone (61)9.8150-5846 ou pelo e-mail: [acr\\_maia@hotmail.com](mailto:acr_maia@hotmail.com).

Este projeto foi revisado e aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa em Ciências Humanas e Sociais da Universidade de Brasília – CEP/CHS. As informações com relação à assinatura do TCLE ou aos direitos do participante da pesquisa podem ser obtidas pelo e-mail do CEP/IH: [cep\\_chs@unb.br](mailto:cep_chs@unb.br) ou pelo telefone (61)3107-1592.

Este documento foi elaborado em duas vias, uma ficará com a pesquisadora responsável pela pesquisa e a outra com você, pesquisadora responsável pelo estudo e a outra com você.

**Assinatura da (o) participante**

**Assinatura da pesquisadora**

Ana Cláudia Rodrigues Maia

Brasília, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2022.

E-mail da(o) participante, para envio do resultado da pesquisa:

**APÊNDICE B**  
**TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE) –**  
**USUÁRIAS ATENDIDAS PELO PAEFI**

Você está sendo convidada a participar da pesquisa “*O PAEFI no atendimento às mulheres em situação de violência doméstica: um estudo realizado em três regiões administrativas do Distrito Federal*”, de responsabilidade de Ana Cláudia Rodrigues Maia, estudante do mestrado do Programa de Pós- Graduação em Política Social da Universidade de Brasília, vinculado ao Departamento de Serviço Social da UnB, sob orientação da Professora Doutora Hayeska Costa Barroso.

O Objetivo desta pesquisa é investigar como o PAEFI se desenvolve nos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (Creas) de três regiões administrativas do Distrito Federal para o atendimento à mulher em situação de violência doméstica. Desta forma, gostaria de consultá-la se você tem interesse e disponibilidade em colaborar com a pesquisa.

Você receberá todos os esclarecimentos antes, durante e após a finalização da pesquisa, e lhe asseguro que o seu nome não será divulgado, sendo mantido o mais rigoroso sigilo mediante a omissão total de informações que permitam identificá-la. Os dados provenientes de sua participação na pesquisa, tais como questionários, entrevistas, fitas de gravação, ficarão sob a guarda desta pesquisadora responsável pela pesquisa.

A coleta dos dados será realizada por meio de entrevista semiestruturada, orientada por um roteiro com questões objetivas e subjetivas. É para estes procedimentos que você está sendo convidada a participar. Cabe destacar que para esta pesquisa, o risco pode ser avaliado como mínimo, considerando que você pode se sentir constrangida ao ter que falar sobre as questões que envolvem seu atendimento no Creas ou você pode se sentir insegura quanto à confidencialidade das informações. No entanto, resalto, como medida de minimização do risco a garantia de privacidade no momento da entrevista, do sigilo de suas respostas e de sua não identificação.

O benefício de sua participação relaciona-se à contribuição do aprimoramento da política de assistência social, especialmente quanto ao atendimento de mulheres em situação de violência doméstica. Esta pesquisadora se compromete ainda a, após a conclusão da dissertação do mestrado, que poderá ser posteriormente publicada na comunidade científica, devolver-lhe os resultados da pesquisa por e-mail ou da forma que você preferir.

Sua participação é voluntária e livre de qualquer remuneração ou benefício. Você é livre para recusar-se a participar, retirar seu consentimento ou interromper sua participação a qualquer momento. A recusa em participar não irá acarretar qualquer penalidade ou perda de benefícios.

Caso tenha qualquer dúvida sobre esta pesquisa, você pode entrar em contato comigo pelo telefone (61)9.8150-5846 ou pelo e-mail: [acr\\_maia@hotmail.com](mailto:acr_maia@hotmail.com).

Este projeto foi revisado e aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa em Ciências Humanas e Sociais da Universidade de Brasília – CEP/CHS. As informações com relação à assinatura do TCLE ou aos direitos do participante da pesquisa podem ser obtidas pelo e-mail do CEP/IH: [cep\\_chs@unb.br](mailto:cep_chs@unb.br) ou pelo telefone (61)3107-1592.

Este documento foi elaborado em duas vias, uma ficará com a pesquisadora responsável pela pesquisa e a outra com você, pesquisadora responsável pelo estudo e a outra com você.

**Assinatura da (o) participante**

**Assinatura da pesquisadora**  
 Ana Cláudia Rodrigues Maia

Brasília, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2022.

E-mail da(o) participante, para envio do resultado da pesquisa:

**APÊNDICE C**  
**INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS**  
**Roteiro para entrevista Semi- estruturada**

Bloco 1: Entrevista às usuárias do PAEFI

**1) Identificação da entrevistada**

- a) Nome:
- b) Idade:
- c) Região Administrativa onde mora? Há quanto tempo reside neste local? Situação de moradia:
- d) Raça/cor:
- e) Religião:
- f) Estado civil/ natureza da união:
- g) Escolaridade (se interrompeu os estudos, qual o motivo?)
- h) Ocupação:
- i) Tem filhos? Qual(is) a idade(s)?
- j) Renda pessoal/ renda familiar:
- k) Recebe algum benefício assistencial? Qual?

**2) Percepções da usuária sobre o PAEFI**

- a) Como você chegou ao Creas?
- b) Como você percebeu o atendimento do Creas? Relate sobre os procedimentos feitos durante seu atendimento (acolhida, entrevista, orientações, encaminhamentos, concessões de benefícios, etc.)
- c) Quais os encaminhamentos feitos pelo Creas? De que forma você acessou os serviços/órgãos encaminhados?
- d) Como você se sentiu ao ser atendida no Creas?
- e) Quais as intervenções realizadas você avalia como positivas para o atendimento à mulher em situação de violência?
- f) Quais as dificuldades você identificou no seu atendimento?
- g) Relate sobre as mudanças percebidas em sua vida após o atendimento recebido no Creas.
- h) De que maneira você percebe o Creas no combate a violência doméstica contra a mulher?
- i) Como você avalia que o Creas tem contribuído no seu processo de superação da violência sofrida?
- j) Qual a importância das políticas sociais no atendimento à mulher em situação de violência doméstica?
- k) Como você se vê daqui a dez anos? De que maneira você acredita que as políticas sociais podem contribuir?

## **Roteiro para entrevista Semi- estruturada**

Bloco 2: Entrevista aos profissionais – Trabalhadores do SUAS que operacionalizam o PAEFI

### **1) Perfil do entrevistado**

- a) Nome:
- b) Cargo:
- c) Lotação:
- d) Formação profissional:
- e) Há quanto tempo atua na política de assistência social?
- f) Regime de trabalho:
- g) Carga horária semanal:
- h) Tem experiência profissional anterior ao Creas?
- i) Atualmente, você trabalha em outro lugar?

### **2) Assistência social e violência doméstica contra a mulher**

- a) Quais são suas principais atividades no Creas?
- b) Quais os valores éticos-políticos que orientam sua prática profissional?
- c) Como você avalia suas condições de trabalho?
- d) Como se dão as relações de poder na instituição?
- e) Você recebeu alguma capacitação profissional para o atendimento às situações de violência contra a mulher? Buscou aperfeiçoamento por conta própria?
- f) A que você atribui as causas da violência doméstica contra a mulher?
- g) Como você compreende a atuação da política de assistência social no atendimento às situações de violência doméstica contra a mulher?
- h) Como você avalia o papel do PAEFI no enfrentamento da violência doméstica contra a mulher?
- i) Quais os parceiros do Creas, especialmente nos casos de violência doméstica contra a mulher?
- j) Qual a importância da articulação com as demais políticas sociais para o atendimento à mulher em situação de violência doméstica?

### **3) Atendimento à situação de violência doméstica no Creas**

- a) Como os casos de violência doméstica contra a mulher chegam ao Creas?
- b) Existe um critério de prioridade em relação aos demais casos de violência? Qual(is)?
- c) Explique o fluxo de atendimento no Creas para os casos de violência doméstica contra a mulher.
- d) Você avalia que as mulheres atendidas no Creas têm clareza sobre a condição de violência que vivenciam? Elas conhecem os órgãos de proteção ou serviços que podem ser acionados?
- e) Que ações este Creas desenvolve no atendimento às situações de violência doméstica contra a mulher? Você avalia que estas ações cumprem sua finalidade? Por quê?
- f) Como você percebe o papel do PAEFI no enfrentamento à violência doméstica contra a mulher?
- g) Quais as dificuldades você identifica na implementação do PAEFI para o enfrentamento à violência doméstica contra a mulher?
- h) Há mais alguma coisa que não foi colocada na entrevista que você considera pertinentes sobre a violência doméstica contra a mulher e/ou sobre seu cotidiano de trabalho no SUAS e/ou sobre a política de assistência social em relação a esse tema?

## APÊNDICE D

### Autorização para realização da pesquisa de campo pela DISEFI

26/04/2023, 15:08

SEI/GDF - 78962331 - Manifestação



**GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL DO DISTRITO  
FEDERAL

Coordenação de Proteção Social Especial  
Diretoria de Serviços Especializados a Famílias e Indivíduos

#### ACEITE INSTITUCIONAL

O Sr. Felipe Areda Ferreira de Brito, diretor de Serviços Especializados a Famílias e Indivíduos (DISEFI) da Secretaria de Desenvolvimento do Distrito Federal (SEDES), inscrito com a matrícula 179896-0, está de acordo com a realização da pesquisa **“O PAEFI no atendimento à mulher em situação de violência doméstica: análise em três regiões administrativas do Distrito Federal”**, de responsabilidade da pesquisadora Ana Cláudia Rodrigues Maia, estudante do mestrado do Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília, vinculado ao Departamento de Serviço Social da UnB, sob orientação da Professora Doutora Hayeska Costa Barroso, após revisão e aprovação do Comitê de Ética em Pesquisa em Ciências Humanas e Sociais (CEP/CHS) da Universidade de Brasília. A pesquisa envolve a realização de entrevistas semiestruturadas que serão realizadas tanto com as usuárias atendidas nos Creas dos territórios de Brazlândia, Ceilândia e Estrutural, quanto com os profissionais que operacionalizam o PAEFI. A pesquisa terá duração de quatro (04) meses com previsão de início em maio de 2022 e término em agosto de 2022.

Eu, Felipe Areda Ferreira de Brito, diretor de Serviços Especializados a Famílias e Indivíduos (DISEFI) da Secretaria de Desenvolvimento do Distrito Federal (SEDES), declaro conhecer e cumprir as resoluções éticas brasileiras, em especial, as Resoluções CNS 466/2012 e 510/2016. Esta instituição está ciente de suas corresponsabilidades como coparticipante do presente projeto de pesquisa e de seu compromisso no resguardo da segurança e bem-estar dos participantes da pesquisa, nela recrutados, dispondo de infraestrutura necessária para a garantia de tal segurança e bem-estar.

Brasília-DF, 31 de janeiro de 2022.

**FELIPE AREDA**

Diretor de Serviços Especializados a Famílias e Indivíduos



Documento assinado eletronicamente por **FELIPE AREDA FERREIRA DE BRITO - Matr. 0179896-0, Diretor(a) de Serviços Especializados a Famílias e Indivíduos**, em 31/01/2022, às 14:08, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:  
[http://sei.df.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0&verificador=78962331](http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0&verificador=78962331) código CRC= **72A5FC2B**.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"

SEPN Quadra 515 Lote 02 Bloco B - Bairro Asa Norte - CEP 70.770-502 - DF

3348-3628

00431-00002207/2022-17

Doc. SEI/GDF 78962331

[https://sei.df.gov.br/sei/controlador.php?acao=documento\\_imprimir\\_web&acao\\_origem=avore\\_visualizar&id\\_documento=89517711&infra\\_sistem...](https://sei.df.gov.br/sei/controlador.php?acao=documento_imprimir_web&acao_origem=avore_visualizar&id_documento=89517711&infra_sistem...) 1/1

## ANEXOS ANEXO A

### Parecer Consubstanciado do CEP

INSTITUTO DE CIÊNCIAS  
HUMANAS E SOCIAIS DA  
UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA -  
UNB



#### PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

##### DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

**Título da Pesquisa:** O PAEFI no atendimento à mulher em situação de violência doméstica: uma análise em três regiões administrativas do Distrito Federal.

**Pesquisador:** ANA CLAUDIA RODRIGUES MAIA

**Área Temática:**

**Versão:** 2

**CAAE:** 56240222.0.0000.5540

**Instituição Proponente:** Programa de Pós-Graduação em Política Social

**Patrocinador Principal:** Financiamento Próprio

##### DADOS DO PARECER

**Número do Parecer:** 5.341.634

##### Apresentação do Projeto:

Foram apresentadas as pendências do parecer 5.328.262, referente ao projeto de pesquisa: O PAEFI no atendimento à mulher em situação de violência doméstica: uma análise em três regiões administrativas do Distrito Federal.

##### Objetivo da Pesquisa:

Os objetivos de pesquisa foram apresentados de forma clara e objetiva.

##### Avaliação dos Riscos e Benefícios:

Os riscos e benefícios foram apresentados de forma clara e detalhada.

##### Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:

O projeto de pesquisa está em acordo com a resolução 466/2012 e 510/2016 e suas complementares.

##### Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:

Os termos de apresentação obrigatória foram detalhadamente apresentados.

##### Recomendações:

Entregar o relatório parcial e final conforme apresentado no cronograma.

##### Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:

Projeto aprovado para sua realização.

**Endereço:** CAMPUS UNIVERSITÁRIO DARCY RIBEIRO - FACULDADE DE DIREITO - SALA BT-01/2 - Horário de  
**Bairro:** ASA NORTE **CEP:** 70.910-900  
**UF:** DF **Município:** BRASILIA  
**Telefone:** (61)3107-1592 **E-mail:** cep\_chs@unb.br



**INSTITUTO DE CIÊNCIAS  
HUMANAS E SOCIAIS DA  
UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA -  
UNB**



Continuação do Parecer: 5.341.634

**Considerações Finais a critério do CEP:**

**Este parecer foi elaborado baseado nos documentos abaixo relacionados:**

Tipo Documento	Arquivo	Postagem	Autor	Situação
Informações Básicas do Projeto	PB_INFORMAÇÕES_BÁSICAS_DO_PROJETO_1894655.pdf	05/04/2022 14:56:09		Aceito
Projeto Detalhado / Brochura Investigador	Projeto.pdf	05/04/2022 14:54:54	ANA CLAUDIA RODRIGUES MAIA	Aceito
Outros	Curriculo.pdf	05/04/2022 14:30:40	ANA CLAUDIA RODRIGUES MAIA	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	TCLE_Profissionais.pdf	05/04/2022 14:20:55	ANA CLAUDIA RODRIGUES MAIA	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	TCLE_Mulheres.pdf	05/04/2022 14:20:24	ANA CLAUDIA RODRIGUES MAIA	Aceito
Outros	Carta_revisao_etica.pdf	25/02/2022 08:47:41	ANA CLAUDIA RODRIGUES MAIA	Aceito
Solicitação Assinada pelo Pesquisador Responsável	carta_encaminhamento.pdf	25/02/2022 08:47:24	ANA CLAUDIA RODRIGUES MAIA	Aceito
Cronograma	Cronograma.pdf	23/02/2022 16:35:58	ANA CLAUDIA RODRIGUES MAIA	Aceito
Folha de Rosto	Folha_de_rosto.pdf	23/02/2022 16:35:08	ANA CLAUDIA RODRIGUES MAIA	Aceito
Outros	Instrumental_Coleta_de_Dados.pdf	07/02/2022 00:20:30	ANA CLAUDIA RODRIGUES MAIA	Aceito
Declaração de Instituição e Infraestrutura	Aceite_Institucional.pdf	06/02/2022 23:18:59	ANA CLAUDIA RODRIGUES MAIA	Aceito

**Situação do Parecer:**

Aprovado

**Necessita Apreciação da CONEP:**

Não

**Endereço:** CAMPUS UNIVERSITÁRIO DARCY RIBEIRO - FACULDADE DE DIREITO - SALA BT-01/2 - Horário de

**Bairro:** ASA NORTE

**CEP:** 70.910-900

**UF:** DF

**Município:** BRASÍLIA

**Telefone:** (61)3107-1592

**E-mail:** cep\_chs@unb.br

INSTITUTO DE CIÊNCIAS  
HUMANAS E SOCIAIS DA  
UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA -  
UNB



Continuação do Parecer: 5.341.634

BRASILIA, 09 de Abril de 2022

---

**Assinado por:**  
**ANDRE VON BORRIES LOPES**  
**(Coordenador(a))**

**Endereço:** CAMPUS UNIVERSITÁRIO DARCY RIBEIRO - FACULDADE DE DIREITO - SALA BT-01/2 - Horário de  
**Bairro:** ASA NORTE **CEP:** 70.910-900  
**UF:** DF **Município:** BRASILIA  
**Telefone:** (61)3107-1592 **E-mail:** cep\_chs@unb.br

## ANEXO B

## Formulário de Avaliação de Risco – versão adaptada ao DF



**FORMULÁRIO NACIONAL DE AVALIAÇÃO DE RISCO  
VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA A MULHER  
Original aprovado pela Resolução Conjunta CNJ e CNMP n. 05/2020**

**PARTE I – ANÁLISE QUANTITATIVA  
(Versão adaptada ao Distrito Federal)**

**Identificação das Partes**

Órgão de Registro: \_\_\_\_\_  
 Nome da vítima: \_\_\_\_\_ Idade: \_\_\_\_\_  
 Escolaridade: \_\_\_\_\_ Nacionalidade: \_\_\_\_\_  
 Nome do(a) agressor(a): \_\_\_\_\_ Idade: \_\_\_\_\_  
 Escolaridade: \_\_\_\_\_ Nacionalidade: \_\_\_\_\_  
 Vínculo entre a vítima e o(a) agressor(a): \_\_\_\_\_  
 Data: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

**Bloco I: Sobre o histórico de violência**

1-A e 1-B. O(A) agressor(a) já ameaçou você ou algum familiar com a finalidade de atingi-la?	<input type="checkbox"/> Sim, utilizando arma de fogo <input type="checkbox"/> Sim, utilizando faca <input type="checkbox"/> Sim, de outra forma <input type="checkbox"/> Não
2-A. O(A) agressor(a) já praticou alguma(s) destas agressões físicas contra você? 2a. <input type="checkbox"/> Soco 2b. <input type="checkbox"/> Chute 2c. <input type="checkbox"/> Tapa 2d. <input type="checkbox"/> Empurrão 2e. <input type="checkbox"/> Puxão de cabelo 2f. <input type="checkbox"/> Outra, especificar: _____ 2g. Nenhuma agressão física ( )	
2-B. O(A) agressor(a) já praticou alguma(s) destas agressões físicas contra você? 2h. <input type="checkbox"/> Queimadura 2i. <input type="checkbox"/> Enforcamento 2j. <input type="checkbox"/> Sufocamento 2k. <input type="checkbox"/> Estrangulamento 2l. <input type="checkbox"/> Tiro 2m. <input type="checkbox"/> Afogamento 2n. <input type="checkbox"/> Facada 2o. <input type="checkbox"/> Paulada 2p. Nenhuma agressão física ( )	
3. Você necessitou de atendimento médico e/ou internação após algumas dessas agressões? <input type="checkbox"/> Sim, atendimento médico <input type="checkbox"/> Sim, Internação <input type="checkbox"/> Não	
4. O(A) agressor(a) já obrigou você a ter relações sexuais ou praticar atos sexuais contra sua vontade?	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/> Não sei
5. O(A) agressor(a) persegue você, demonstra ciúme excessivo, tenta controlar sua vida e as coisas que você faz? (aonde você vai, com quem conversa, o tipo de roupa que usa, etc.) <input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/> Não sei	
6. O(A) agressor(a) já teve algum destes comportamentos? 6a. <input type="checkbox"/> Disse algo parecido com a frase: “se não for minha, não será de mais ninguém” 6b. <input type="checkbox"/> Perturbou, perseguiu ou vigiou você nos locais que frequenta 6c. <input type="checkbox"/> Proibiu você de visitar familiares ou amigos 6d. <input type="checkbox"/> Proibiu você de trabalhar ou estudar 6e. <input type="checkbox"/> Fez telefonemas, enviou mensagens pelo celular ou e-mails de forma insistente 6f. <input type="checkbox"/> Impediu você de ter acesso a dinheiro, conta bancária ou outros bens (como documentos pessoais, carro) 6g. <input type="checkbox"/> Teve outros comportamentos de ciúme excessivo e de controle sobre você 6h. <input type="checkbox"/> Proibiu você de ir ao médico ou pedir ajuda a outros profissionais 6i. Nenhum dos comportamentos acima listados ( )	

7-A. Você já registrou ocorrência policial ou formulou pedido de medida protetiva de urgência envolvendo esse(a) mesmo(a) agressor(a)?	<input type="checkbox"/> Sim, no DF <input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/> Sim, fora do DF
7-B. O(A) agressor(a) já descumpriu medida protetiva anteriormente?	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/> Não sei
8. As agressões ou ameaças do(a) agressor(a) contra você se tornaram mais frequentes ou mais graves nos últimos meses?	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/> Não sei

#### Bloco II: Sobre o(a) agressor(a)

9. O(A) agressor(a) faz uso abusivo de álcool ou de drogas ou de medicamentos?	<input type="checkbox"/> Sim, de álcool <input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/> Sim, de drogas <input type="checkbox"/> Não sei <input type="checkbox"/> Sim, de medicamentos
10. O(A) agressor(a) tem alguma doença mental comprovada por avaliação médica?	<input type="checkbox"/> Sim e faz uso de medicação <input type="checkbox"/> Sim e não faz uso de medicação <input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/> Não sei
11. O(A) agressor(a) já tentou suicídio ou falou em suicidar-se?	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/> Não sei
12. O(A) agressor(a) está com dificuldades financeiras, está desempregado ou tem dificuldade de se manter no emprego?	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/> Não sei
13. O(A) agressor(a) já usou, ameaçou usar arma de fogo contra você ou tem fácil acesso a uma arma?	Sim, usou <input type="checkbox"/> Sim, ameaçou usar <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Sim, tem fácil acesso <input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/> Não sei
14. O(A) agressor(a) já ameaçou ou agrediu seus filhos, outros familiares, amigos, colegas de trabalho, pessoas desconhecidas ou animais?	<input type="checkbox"/> Sim, filhos <input type="checkbox"/> Sim, outros familiares <input type="checkbox"/> Sim, amigos <input type="checkbox"/> Sim, colegas de trabalho <input type="checkbox"/> Sim, outras pessoas <input type="checkbox"/> Sim, animais <input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/> Não sei

#### Bloco III: Sobre você

15. Você se separou recentemente do(a) agressor(a), tentou ou manifestou intenção de se separar?	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não
16-A. Você tem filhos?	Sim, com o agressor <input type="checkbox"/> Quantos? _____ <input type="checkbox"/> Sim, de outro relacionamento. Quantos? _____ <input type="checkbox"/> Não
17. Você está vivendo algum conflito com o(a) agressor(a) em relação à guarda do(s) filho(s), visitas ou pagamento de pensão?	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/> Não sei
18. Seu(s) filho(s) já presenciaram ato(s) de violência do(a) agressor(a) contra você?	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não
19. Você sofreu algum tipo de violência durante a gravidez ou nos três meses posteriores ao parto?	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não
20. Você está grávida ou teve bebê nos últimos 18 meses?	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não



### INFORMAÇÕES SOBRE A AVALIAÇÃO E GESTÃO DO RISCO NO DF

**ATENÇÃO!** Independentemente do preenchimento deste formulário ou de suas respostas, as medidas protetivas de urgência requeridas pela vítima devem ser apreciadas e a persecução criminal deve ter continuidade. Poucas respostas positivas não significam desnecessidade de intervenções de proteção pelo Sistema de Justiça. Especial atenção deve ser dada para não se subestimar a violência psicológica, que muitas vezes não possui tipos penais adequados para retratar sua gravidade, todavia possui grave impacto no adoecimento orgânico e mental de mulheres e na fragilização dos vínculos familiares e comunitários.

Avaliar risco significa investigar fatores de risco com objetivo de orientar decisões de modo a reduzir ou eliminar o risco de ocorrer novas violências. A avaliação dos dados da Parte I deste formulário é qualitativa e requer o julgamento do avaliador. Quanto maior o número de respostas positivas nos Blocos I, II e III, maior o risco de violência grave potencialmente letal. As respostas do Bloco IV não configuram fatores de risco de feminicídio ou lesão agravada e não devem ser contabilizados, apesar de fornecerem informações importantes para a compreensão dos fatos. As informações quantitativas da Parte I devem ser complementadas com a avaliação estruturada da Parte II.

O avaliador deve utilizar sua experiência e julgamento para avaliar se há fatores de risco que no caso avaliado representam sozinhos o aumento do risco. Exemplos de fatores de risco, descritos na literatura (Nicolls et al., 2013)<sup>1</sup> como itens que costumam representar risco independente de outros elementos são: histórico de violências, uso de faca ou arma de fogo, agressões físicas graves e ciúme excessivo (itens 1-A, 2-B, 3 e 6a, 6b e 6c). A questão 19 pode ser considerada uma modalidade de agressão física grave (2-B).

A partir da identificação dos fatores de risco objetivos (Parte I) e de sua avaliação estruturada (Parte II), deve ser selecionado o tipo de intervenção adequada para a gestão individualizada destes riscos, conforme diretrizes da Parte III. A critério do profissional, deve-se avaliar o encaminhamento do formulário aos destinatários dos encaminhamentos de proteção, preservado o sigilo perante terceiros.

A avaliação realizada por meio desse formulário constitui um recorte do fenômeno. Essa avaliação inicial não é definitiva. O risco pode alterar-se ao longo do tempo. Por isso, outras avaliações devem ser realizadas nos diversos serviços que compõem a rede de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher.

A análise dos encaminhamentos de proteção deve ser feita no Judiciário, ao se deferir as medidas protetivas de urgência, no Ministério Público ou Defensoria Pública com a chegada dos autos de Medida Protetiva de Urgência, bem como por toda a rede. Os Blocos I, II e III da Parte I contam como fatores de risco de violência grave potencialmente letal. Deve ser considerado como fator de risco qualquer resposta nos parênteses sombreados. Cada quadro corresponde a um único fator de risco, de forma que várias marcações em um único quadro (ex: 2-A) contam apenas um ponto. As marcações NÃO SEI devem ensejar um aprofundamento da investigação na Parte II do formulário. Atentar que na questão 1 há dois quadros e cada qual indica fatores de risco distintos, assim como as questões 2-A e 2-B representam fatores de risco distintos. Quando duas questões estão no mesmo quadro, elas configuram o mesmo fator de risco e devem ser contadas uma única vez, como no caso das questões: 2-B e 3; 5 e 6; 19 e 20; 22 e 22-B. Na questão 13, as duas primeiras marcações (usou ou ameaçou usar arma de fogo) já estão computadas nas questões 1-A e 2.I, portanto não devem ser computadas novamente. Na questão 16-A, apenas a marcação de filhos de outro relacionamento deve ser considerada como fator de risco. Na questão 23, as opções “preta”, “parda” e “indígena” devem ser computadas.

Anote a seguir a pontuação identificada:

<b>Pontuação máxima: (Blocos I, II e III)</b>	<b>24</b>	<b>Somatório da pontuação neste caso:</b>
---	-----------	---

<sup>1</sup> Nicolls, Tonia L.; Pritchard, Michelle M.; Reeves, Kim A. & Hilterman, Edward (2013). Risk assessment in intimate partner violence: a systematic review of contemporary approaches. *Partner Abuse*, v. 4 (1).

**PARTE II - AVALIAÇÃO ESTRUTURADA**  
(Preenchimento exclusivo por profissional capacitado)

**INFORMAÇÕES:** Essa avaliação deve ser conduzida por profissional com experiência em técnicas de entrevista e conhecimento sobre avaliação do funcionamento global e saúde mental. Nesta parte do formulário o/a profissional responsável pelo atendimento deverá registrar informações consideradas relevantes para a compreensão global da situação. O documento de avaliação estruturada consiste em um conjunto de perguntas que serão respondidas de forma descritiva e sucinta pela(o) profissional. O registro se fará a partir de informações que já foram prestadas pela vítima, acrescentadas de outras sobre suas condições físicas, emocionais e psicológicas. Ao final, um campo aberto permite o registro de informações adicionais e que sejam consideradas relevantes para entendimento da gravidade da situação e para a proteção da mulher.

1. Durante o atendimento a vítima demonstra percepção de risco sobre sua situação? A percepção é de existência ou inexistência do risco? (por exemplo, ela diz que o agressor pode matá-la, ou ela justifica o comportamento do agressor ou naturaliza o comportamento violento?). Anote a percepção e explique:

Avaliar a percepção da mulher sobre o risco e elementos que interferem nessa percepção (ex: distorção cognitiva ou negação da violência e do contexto de risco, estresse pós traumático ou outras condições de saúde que interferem na percepção do risco). Explicitar diferenças de percepção entre avaliador e vítima, quando houver.

---



---

2. Existem outras informações relevantes com relação ao contexto ou situação da vítima e que possam indicar risco de novas agressões? (Por exemplo, a vítima tem novo(a) companheiro(a) ou tomou decisões que anunciam um rompimento definitivo com o agressor (pretende mudar de casa, bairro, cidade). Anote e explique:

Investigar a intenção e planos efetivos de separação, bem como dinâmica após a separação. Dimensões relevantes sobre esse tema são: vítima não se separa por medo, vítima planeja separação, comportamento do autor após anúncio de separação, após a separação autor agrediu ou ameaçou agredir pessoas que ajudaram a vítima, autor tem meio ou poder especial para encontrar a vítima em caso de separação, outros relacionamentos amorosos.

---



---

3. Como a vítima se apresenta física e emocionalmente? (Tem sinais de esgotamento emocional, está tomando medicação controlada, necessita de acompanhamento psicológico e/ou psiquiátrico?)  
Descreva:

Avaliar funcionamento global e saúde física e mental da mulher (Ex: doenças crônicas, lesões e outros adoecimentos físicos decorrentes das violências, sintomas de alteração de humor, transtorno de estresse pós traumático, uso abusivo de álcool/drogas, ideação suicida, transtorno de personalidade, sintomas psicóticos), bem como uso de medicação e acesso a tratamentos.

---



---

4. Existe o risco da vítima tentar suicídio ou existem informações de que tenha tentado se matar?

Investigar ideação e planos suicidas atuais e passados.

5. A vítima ainda reside com o(a) agressor(a) ou ele tem acesso fácil à sua residência? Explique a situação.

Investigar rotina da vítima, comportamentos persecutórios e fácil acesso pelo autor a armas brancas e de fogo, se o autor tem poder ou meio especial para controlar ou acessar a vítima. Estas informações são essenciais para elaboração de plano de segurança pessoal.

6. Descreva, de forma sucinta, outras circunstâncias que, na sua opinião, poderão representar risco de novas agressões, deverão ser observadas no fluxo de atendimento e ensejar a reavaliação de risco por outros profissionais.

Investigar outros fatores de risco como por exemplo: ideação suicida, uso abusivo de álcool e drogas e transtorno de personalidade do autor; agressão na gestação; orientação sexual ou identidade de gênero da vítima fomentam discriminação; agressor pertence a organização criminosa, grande diferença etária entre agressor e vítima, relacionamento não público.

7. Quais são os encaminhamentos sugeridos para a vítima?

8. A vítima concordou com os encaminhamentos?

Sim ( )

Não ( ) Por quê? \_\_\_\_\_

9. A vítima demonstra interesse em aderir aos encaminhamentos?

Sim ( )

Não ( ) Por quê? \_\_\_\_\_

Nome do(a) profissional \_\_\_\_\_ Cargo/função \_\_\_\_\_

Data de preenchimento \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_ Serviço/órgão \_\_\_\_\_



### PARTE III – PROTOCOLO DE GESTÃO DE RISCO NO DF

Considerando o somatório da pontuação, a informação recolhida e a sua experiência profissional, qual o possível risco de ocorrer novas violências físicas graves ou potencialmente letais?

( ) **RISCO EXTREMO:** situação **iminente de violência física grave** ou potencialmente letal, a justificar acompanhamento **próximo e imediato** pelos órgãos de proteção. Considera-se quando há uma grande quantidade de itens marcados, ou ainda se um dos itens 1-A, 2-B, 6a, 6b, ou 6c está presente.

( ) **RISCO GRAVE:** situação atual de violências sérias, mas sem indicadores de risco iminente de violência física grave ou potencialmente, que podem, todavia, evoluir para o risco extremo. Justifica as **intervenções cabíveis** de proteção à vítima e o **monitoramento** da evolução da situação de violência. Considera-se quando há uma quantidade intermediária de itens marcados.

( ) **RISCO MODERADO:** situação atual de violências sérias sem indicadores de risco iminente de violências físicas graves ou potencialmente letais, ou de possível progressão para risco iminente, a justificar a tramitação ordinária do processo (encaminhamentos de proteção, deferimento de medidas protetivas de urgência e responsabilização criminal). Considera-se quando há poucos itens marcados.

#### SUGESTÕES DE MEDIDAS DE INTERVENÇÃO PARA RISCO EXTREMO:

- busca ativa da vítima para encaminhamento personalizado aos serviços da rede e informação sobre procedimentos em caso de eventual descumprimento da medida protetiva de urgência;
- avaliação com a vítima da necessidade de seu encaminhamento à Casa Abrigo;
- encaminhamento do caso ao PROVID/PMDF, para construção do plano de segurança e acompanhamento periódico;
- encaminhamento do caso ao Programa de Celular de Socorro da SSP/DF (Viva-Flor);
- encaminhamento do caso ao serviço psicossocial de atenção às mulheres (CMB, CEAM, NAVAFD, CREAS, PAV, outros), com cópia deste formulário e ocorrência policial, para busca ativa telefônica e/ou residencial e/ou para estudo psicossocial;
- atribuição de prioridade nos diversos serviços, inclusive intimações judiciais;
- avaliação da necessidade de encaminhamento do suposto agressor a programa de reflexão psicossocial (NAFAVD, NJM/TJDFT, Programa RenovaÇÃO/DPDF, Faculdades);
- encaminhamento do caso à comissão circunscricional de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher, para estudo do caso;
- avaliar decretação da prisão preventiva e/ou produção antecipada de provas;
- avaliar eventual aplicação de monitoramento eletrônico ao agressor (tornozeleira);
- avaliar eventual desconsideração de retratação da vítima em caso de ameaças;
- monitoramento telefônico periódico quanto ao cumprimento das medidas protetivas de urgência.

Devem ser implementadas estratégias individualizadas para gerenciar para cada um dos fatores de risco identificados. Assinale os encaminhamentos necessários, conforme as respostas positivas e avaliação:

- Questões do bloco I e n. 14 ou 21: ( ) Grupo Reflexivo para Homens e/ou ( ) PROVID/PMDF  
 ( ) Questão 7-B: avaliar requerimento de medidas cautelares ( ) Questões 9: avaliar CAPS-AD  
 ( ) Questão 13: avaliar medida protetiva ref. arma de fogo ( ) Questão 10 e 11: avaliar CAPS  
 ( ) Questão 17: Assistência Jurídica à Vítima ( ) Questão 17: Oficina de Parentalidade  
 ( ) Questões do bloco III: avaliar serviço psicossocial à mulher (CMB, CEAM, NERAV, SETPS, DAP)  
 ( ) Questão 14 (filhos) ou 18: avaliar comunicação ao Conselho Tutelar  
 ( ) Questão 12: avaliar serviços de emprego e renda ao agressor (CRAS/CREAS, Ag. Trabalhador)  
 ( ) Questão 26: avaliar serviços de emprego e renda à mulher (CMB, CRAS/CREAS, Ag. Trabalhador)  
 ( ) Questão 27: avaliar Casa Abrigo  
 ( ) Outros:

**OBS:** em todos os casos recomenda-se exame criterioso dos requerimentos de medidas protetivas de urgência e definição de sua vigência por prazo suficiente à proteção da mulher, independentemente do risco avaliado.