



Universidade de Brasília

Faculdade de Administração, Economia, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas

Departamento de Gestão de Políticas Públicas

Curso de Gestão de Políticas Públicas

ADRIANA VARELLA BARCA LEAL

**NÚCLEOS DE ATENDIMENTO ÀS FAMÍLIAS E AOS
AUTORES DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA: as mudanças da
estrutura administrativa do Governo do Distrito Federal para o
quadriênio 2015-2018**

Brasília – DF

2016

ADRIANA VARELLA BARCA LEAL

**NÚCLEOS DE ATENDIMENTO ÀS FAMÍLIAS E AOS
AUTORES DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA: as mudanças da
estrutura administrativa do Governo do Distrito Federal para o
quadriênio 2015-2018**

Relatório de pesquisa a ser apresentado para a conclusão da disciplina de “Residência em Políticas Públicas” como requisito parcial à obtenção do título de Bacharela em Gestão de Políticas Públicas.

Professora Orientadora: Doutora Sheila Cristina Tolentino Barbosa.

Brasília – DF

2016

Vn Varella Barca Leal, Adriana
NÚCLEOS DE ATENDIMENTO ÀS FAMÍLIAS E AOS AUTORES DE
VIOLÊNCIA DOMÉSTICA: as mudanças da estrutura
administrativa do Governo do Distrito Federal para o
quadriênio 2015-2018 / Adriana Varella Barca Leal;
orientador Sheila Cristina Tolentino Barbosa. --
Brasília, 2016.
48 p.

Relatório de Pesquisa (Graduação - Gestão
de Políticas Públicas) -- Universidade de
Brasília, 2016.

1. Enfrentamento à violência contra a mulher. 2.
Implementação de políticas públicas. 3. Estrutura
organizacional. 4. Mudanças organizacionais. 5.
Reorganização administrativa do Distrito Federal. I.
Cristina Tolentino Barbosa, Sheila, orient. II.
Título.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Mario Júnior e Patrícia Varella,

que nunca mediram esforços para que eu pudesse chegar cada vez mais longe. Às vezes nós cometemos o erro de pensar que conquistamos algo sozinhos, mas não é verdade: vocês foram os grandes responsáveis por cada uma das minhas conquistas. Obrigada por todo amor, por todo carinho, por toda dedicação, por todos os incentivos e estímulos. Amo muito vocês!

Aos meus avós paternos, Mario Leal e Vera Lúcia,

que mesmo distantes nunca deixaram de me querer tão bem. Meus eternos agradecimentos por cada palavra e momento de carinho, por toda a torcida destinada ao meu sucesso e por cada oração dedicada a mim. Amo vocês!

À minha família, em especial minha irmã Caroline e meu sobrinho Arthur,

que me relembram a cada dia, cada um com seu jeito, o quanto a vida vale a pena quando temos amor. Deus nunca erra em escolher quem vai fazer parte das nossas vidas, ainda bem que ele escolheu vocês para fazerem parte da minha!

Ao meu namorado, Murillo Nunes,

por não me deixar desistir quando aparecia alguma adversidade, por acreditar em mim quando eu não acreditava, pelos incentivos, pelo carinho de todo dia e por todo o companheirismo.

À esta Universidade de Brasília,

que me deu oportunidades, experiências incríveis, muito aprendizado e amigos que fizeram desta graduação algo maravilhoso!

À minha orientadora, Sheila Tolentino,

pela admirável orientação, disponibilidade, paciência e apreço demonstrados.

À professora Suylan Midlej,

presente desde do início da construção deste trabalho. Que feliz o acaso em tê-la como avaliadora do resultado final.

E, enfim, a todos que fizeram parte, direta e indiretamente, da construção deste trabalho.

*Acredita em dias melhores?
Não tenho o direito de não acreditar. É algo
atrelado ao sentimento de resistência. Ser mulher
e pobre é ter conhecido muitas formas de
violência e mesmo assim viver em luta.*

(Maria Gabriela Saldanha)

RESUMO

Com o presente relatório, resultado de uma pesquisa qualitativa, buscou-se analisar as mudanças organizacionais da atual Secretaria de Estado do Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos do Distrito Federal, no que se refere ao programa Núcleo de Atendimento às Famílias e aos Autores de Violência Doméstica (NAFAVD). O objetivo da pesquisa consiste em descrever as alterações organizacionais e identificar seus efeitos nas ações desenvolvidas pelo NAFAVD. Para efetivação da análise, realizou-se uma imersão parcial na Subsecretaria de Políticas para as Mulheres, que consistiu em observação participante, pesquisa documental e bibliográfica e entrevista. A partir disso, observou-se os contextos em que aconteceram as reorganizações estruturais e como o programa se portou diante das mudanças. Para tanto, utilizou-se referencial teórico acerca de implementação e avaliação de políticas públicas, bem como sobre as características gerais de estruturas organizacionais. Ao final, o trabalho conclui que ainda existe um longo caminho a ser percorrido para fortalecer e consolidar a política de enfrentamento à violência contra a mulher, principalmente no que se refere aos serviços de responsabilização dos agressores, como uma política de Estado, que exige, entre outras coisas, reflexões para com as mudanças institucionais e o impacto que tais mudanças possam trazer ao desenvolvimento direto destas políticas públicas.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
1.1 NÚCLEO DE ATENDIMENTO À FAMÍLIA E AOS AUTORES DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA – NAFAVD E DELIMITAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO	10
1.2 DESCRIÇÃO DA UNIDADE DE ANÁLISE	17
1.3 PERGUNTA NORTEADORA	18
1.4 OBJETIVOS	18
2 REFERENCIAIS TEÓRICOS	19
2.1 CICLO DA POLÍTICA PÚBLICA	19
2.2 IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	20
2.3 AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	22
2.4 ESTRUTURA ORGANIZACIONAL	24
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	27
3.1 ANÁLISE DOS DADOS	28
4 DIAGNÓSTICO DO PROGRAMA	30
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	39
6 REFERÊNCIAS	41
7 APÊNDICES	46
7.1 APÊNDICE A – ROTEIRO DA ENTREVISTA	46
7.2 APÊNDICE B – SUMÁRIO PARA ANÁLISE DOS DADOS	47

LISTA DE FIGURAS

Figura 1- Estrutura administrativa parcial da Secretaria de Estado da Mulher do Distrito Federal	12
Figura 2- Estrutura administrativa parcial da Secretaria de Estado de Políticas para as Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos do Distrito Federal	15
Figura 3 – Estrutura administrativa parcial da Secretaria de Estado do Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos do Distrito Federal.....	16
Figura 4 – Estrutura administrativa parcial da Secretaria Adjunta de Políticas para as Mulheres da SEDESTMIDH-DF.....	17
Figura 5 – O ciclo de políticas públicas	19
Figura 6 – Os tipos de implementação: <i>top-down</i> e <i>bottom-up</i>	22

LISTA DE TABELA

Tabela 1 – Evolução da Lista de Espera: 2016	33
--	----

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Modelo de Sumário para Análise dos Dados	29
Quadro 2 - Número de agendamentos para atendimentos em todas as unidades do NAFAVD por ano/gênero.....	33
Quadro 3 – Número de atendimentos realizados em todas as unidades do NAFAVD por ano/gênero.....	34

1. INTRODUÇÃO

1.1 NÚCLEO DE ATENDIMENTO À FAMÍLIA E AOS AUTORES DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA - NAFAVD E DELIMITAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO

O Núcleo de Atendimento à Família e aos Autores de Violência Doméstica - NAFAVD é um programa integrante da rede de serviços do Distrito Federal desde 2003, à época vinculado ao Conselho dos Direitos da Mulher. Segundo o próprio Conselho (2003, apud. BRANCO, 2010), o programa tinha o objetivo de prestar serviços especializados à mulher, ao agressor e à família vítima de violência doméstica nas áreas psicológica, social e jurídica, por meio de medidas de integração e socialização, que proporcionaria recuperação eficaz e o pleno desenvolvimento psicológico, social e moral das famílias.

Atualmente, os Núcleos realizam o acompanhamento psicossocial de mulheres vítimas de violência doméstica e homens autores de violências domésticas, encaminhados a partir de processos tipificados pela Lei nº 11.340/2006, conhecida como Lei Maria da Penha (SECRETARIA DE ESTADO DA MULHER, 2014). A partir da sanção desta lei, a prática de acompanhamento psicossocial de agressores passou a se enquadrar na concepção técnica e teórica presente na lei, e o NAFAVD passa a ser classificado como um centro de educação e reabilitação a agressores. Em seu artigo 35, inciso I e V, a Lei prevê a possibilidade de criação e promoção de “centros de atendimento integral e multidisciplinar para mulheres e respectivos dependentes em situação de violência doméstica e familiar” e “centros de educação e de reabilitação para os agressores” (BRASIL, 2006). No artigo 45, a Lei altera o art. 152 da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 – que institui a Lei de Execução Penal -, que passa a vigorar com parágrafo único e a seguinte redação: “Nos casos de violência doméstica contra a mulher, o juiz poderá determinar o comparecimento obrigatório do agressor a programas de recuperação e de reeducação” (BRASIL, 2006).

O atendimento nos Núcleos se inicia por sua maioria de encaminhamentos judicializados, pela Casa Abrigo, Juizados Especiais Criminais e Varas de Violência Doméstica do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios - TJDF, além do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios - MPDF (SECRETARIA DE ESTADO DA MULHER, 2014), a partir do acolhimento individual, escuta qualificada e encaminhamentos necessários.

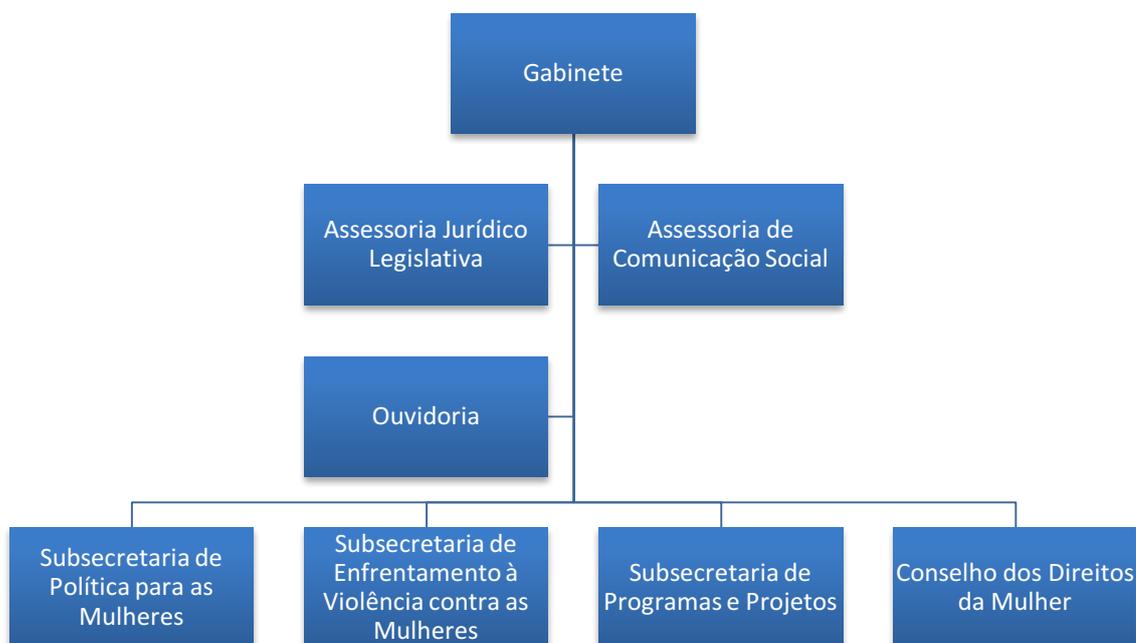
Para as mulheres, o encaminhamento é voluntário, e o acompanhamento psicossocial oferecido pelos NAFAVD's tem como atividades e por objetivo o acolhimento junto à escuta terapêutica, seu empoderamento e fortalecimento da cidadania, reflexão sobre questões de gênero, o rompimento do ciclo da violência e a busca por uma vida sem violência. Já para os homens, encaminhados judicialmente para comparecerem obrigatoriamente ao atendimento, os objetivos são a responsabilização pelas violências praticadas, a reflexão e educação sobre gênero e desigualdade entre homens e mulheres, conscientização da Lei Maria da Penha, sua transformação de valores e práticas e alternativas não-violentas de resolução de conflitos.

Os atendimentos são separados, não havendo encontro entre homens e mulheres, e primeiro ocorre o acolhimento individual, a fim de avaliar a situação, para depois serem encaminhados para a dinâmica de atendimento em grupo. São grupos para os homens e para as mulheres, que em geral ocorre em 12 encontros semanais. Os atendimentos têm duração de 4 a 6 meses (SECRETARIA DE ESTADO DA MULHER, 2014). Nos grupos se trabalham questões relacionadas à violência, ao gênero, à conjugalidade, função materna e função paterna, exercício da maternidade e da paternidade, resoluções de conflitos de forma não violenta, tipos de comunicação, entre outros temas. Ao final do atendimento, é feita uma avaliação individual e a comunicação à justiça, principalmente nos casos de homens que cumprem algum requisito judicial.

Em 1º de janeiro de 2011, o Governo do Distrito Federal criou, a partir do Decreto nº 32.716, Art. 32º, a Secretaria de Estado da Mulher – SEM/DF, como órgão da administração direta do Distrito Federal, com competência e atuação para a área de política para as mulheres e proteção e direitos das mulheres. A Secretaria era integrada pelo: I- Gabinete do Secretário, II- Subsecretaria de Políticas para as Mulheres e III- Subsecretaria de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres (GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL, 2011).

Em 09 de setembro de 2011, o Diário Oficial do Distrito Federal publica o Decreto nº 33.186 que dispõe sobre a estrutura administrativa da SEM/DF, e dá outras providências.

Figura 1 – Estrutura Administrativa parcial da Secretaria de Estado da Mulher do Distrito Federal



Fonte: Elaboração da autora

Na Subsecretaria de Enfrentamento à Violência contra às Mulheres duas Coordenações foram vinculadas, a Coordenação dos Programas de Prevenção à Violência Contra às Mulheres, onde a Gerência de Atendimento às Famílias e aos Autores de Violência Doméstica estava diretamente subordinada, e a Coordenação dos Programas de Abrigamento.

Em março de 2013, o Decreto nº 34.225 aprovava o Regimento Interno da SEM/DF. A partir disso, competia à Secretaria, entre outros:

- I- Assessorar direta e imediatamente o Governador do Distrito Federal na formulação, coordenação e articulação de políticas públicas para as mulheres;
- II- Elaborar e implementar campanhas educativas e de combate à discriminação de gênero no âmbito do Distrito Federal em articulação com as diretrizes da Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República;
- III- Elaborar o planejamento de ações voltadas para a questão de gênero que contribua para a atuação do Governo do Distrito Federal, com vistas à promoção da igualdade entre homens e mulheres;
- IV- Promover a elaboração, implantação e implementação de ações afirmativas e outras ações públicas voltadas à promoção da igualdade entre mulheres e homens,

combate à discriminação e promoção da emancipação das mulheres no Distrito Federal (GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL, 2013).

No Art. 26 do Decreto, são descritas as competências da Gerência de Atendimento às Famílias e aos Autores de Violência Doméstica:

- I- Organizar, avaliar e monitorar a implementação e o funcionamento dos NAFAVD's no Distrito Federal;
- II- Articular o acompanhamento das vítimas e autores das violências contra as mulheres ao sistema de justiça, para que haja vinculação da intervenção nos NAFAVD's ao período em que o processo judicial relacionado à Lei Maria da Penha estiver em vigência;
- III- Promover articulações permanentes com os serviços governamentais e não-governamentais da rede de enfrentamento e prevenção à violência contra as mulheres no Distrito Federal;
- IV- Registrar, documentar e enviar relatórios mensais à Coordenação dos Programas de Prevenção à Violência Contra a Mulher sobre os trabalhos realizados pelos NAFAVD's e pela Gerência;
- V- Organizar, coordenar e manter reuniões técnicas com toda a equipe dos NAFAVD's para a realização de estudos de casa, discussões administrativas e atualizações teórica dos servidores; e
- VI- Desenvolver outras atividades que lhe forem atribuídas na sua área de atuação (GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL, 2013).

Em 1º de janeiro de 2015, a partir do Decreto nº 36.236, que dispõe sobre a estrutura administrativa do Poder Executivo do Distrito Federal, transferiu-se a então Secretaria de Estado da Mulher, a Secretaria Especial da Promoção da Igualdade Racial e a Secretaria Especial do Idoso, para a Secretaria de Estado de Políticas para as Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos - SEMIDH, juntamente com suas respectivas competências, atribuições, cargos e funções (GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL, 2015). A pasta assumiu também as atribuições das Subsecretarias de Direitos Humanos e de Pessoas com Deficiência.

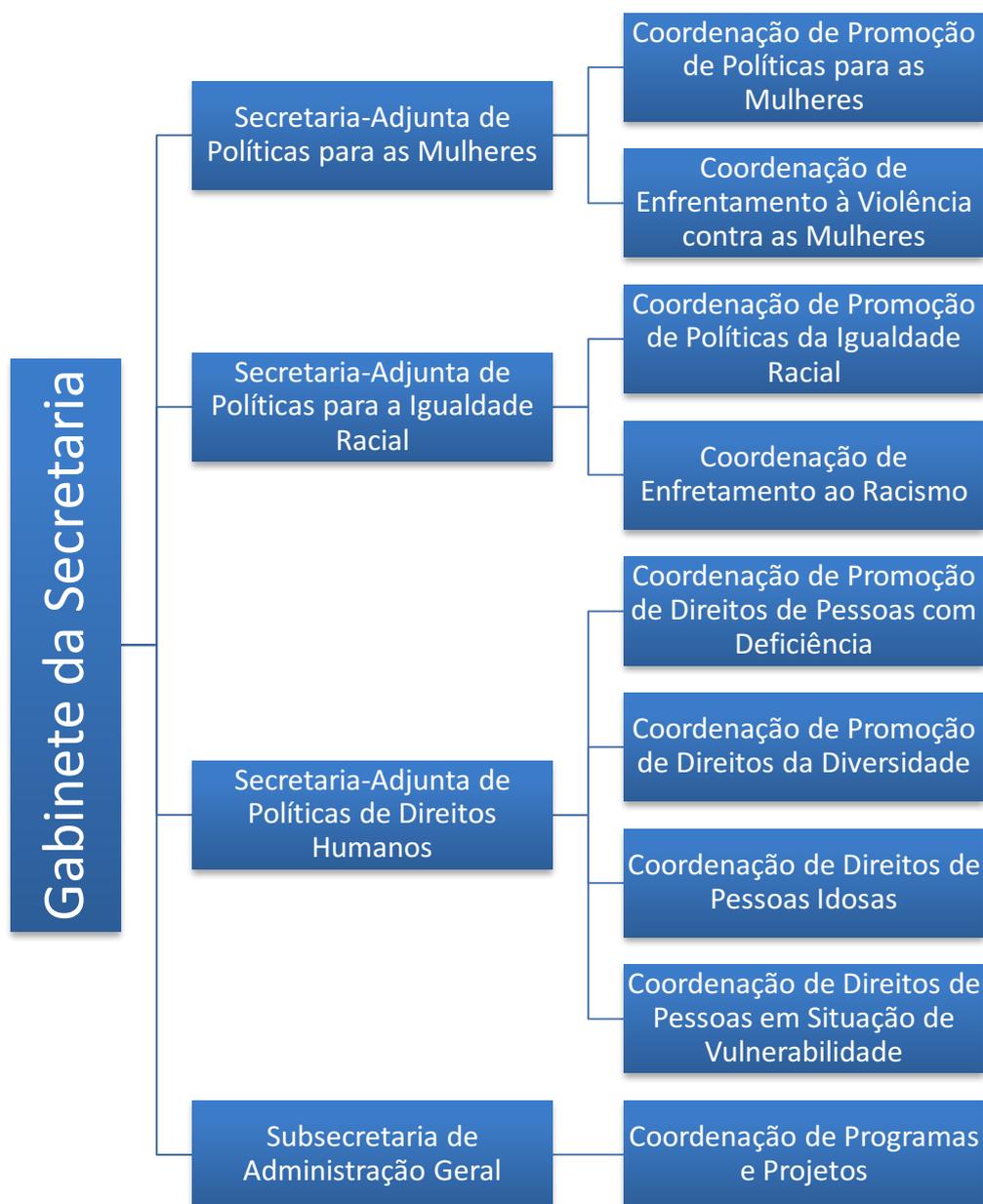
Em seu Art. 32º, a Secretária teria competência e atuação nas áreas de políticas, proteção e promoção dos direitos das mulheres, promoção de políticas e defesa dos direitos das pessoas idosas; políticas de promoção da igualdade racial, assim como a prevenção e o combate ao racismo, da homofobia, do sexismo e de outras formas de discriminação;

promoção dos direitos humanos e cidadania; além da garantia dos direitos humanos de todos os cidadãos, com particular atenção sobre populações em situação de vulnerabilidade.

Integraria a Secretaria, a partir do §1º, do Art. 32, um Gabinete, três Secretarias-Adjuntas – de Políticas para as Mulheres, de Políticas para a Igualdade Racial e de Políticas de Direito Humanos - e nove Subsecretarias - de Promoção de Políticas para as Mulheres, de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, de Enfrentamento ao Racismo, para Assuntos de Pessoas Idosas, para Assuntos de Pessoas LGBT, para Assuntos de Pessoas com Deficiência, de Acesso a Direitos e a de Administração Geral (GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL, 2015).

Entretanto, em 09 de janeiro de 2015, o Diário Oficial do Distrito Federal publica o Decreto nº 36.252 de 08 de janeiro de 2015, no qual altera a Estrutura Administrativa da SEMIDH/DF. A Secretaria passa então a ter a seguinte estrutura administrativa:

Figura 2 - Estrutura Administrativa parcial da Secretaria de Estado de Políticas para as Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos do Distrito Federal



Fonte: Elaborada pela autora

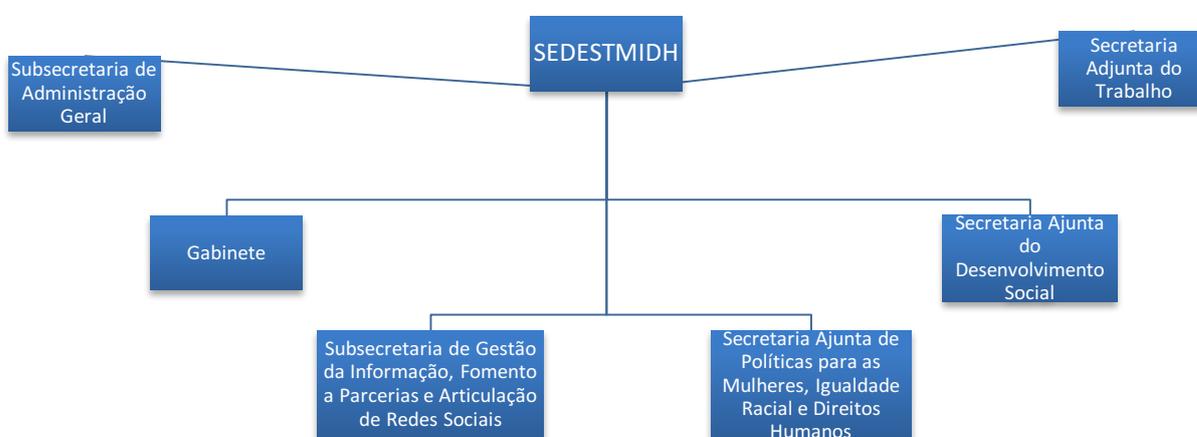
O Decreto instituiu também que se vinculariam à Secretaria os seguintes conselhos: Conselho dos Direitos da Mulher, Conselho Distrital de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, Conselho de Defesa de Direitos das Pessoas com Deficiência, Conselho de Defesa dos Direitos do Negro, Conselho dos Direitos do Idoso e o Conselho de Diversidade Sexual.

Em setembro e outubro de 2015, o Governo anuncia novas alterações e, a partir do Decreto nº 36.832, de 23 de outubro de 2015, a SEMIDH/DF e a Secretaria de

Desenvolvimento Humano e Social passam a integrar a Secretaria de Estado do Trabalho e do Empreendedorismo, denominada de Secretaria de Estado de Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos do Distrito Federal - SEDESTMIDH.

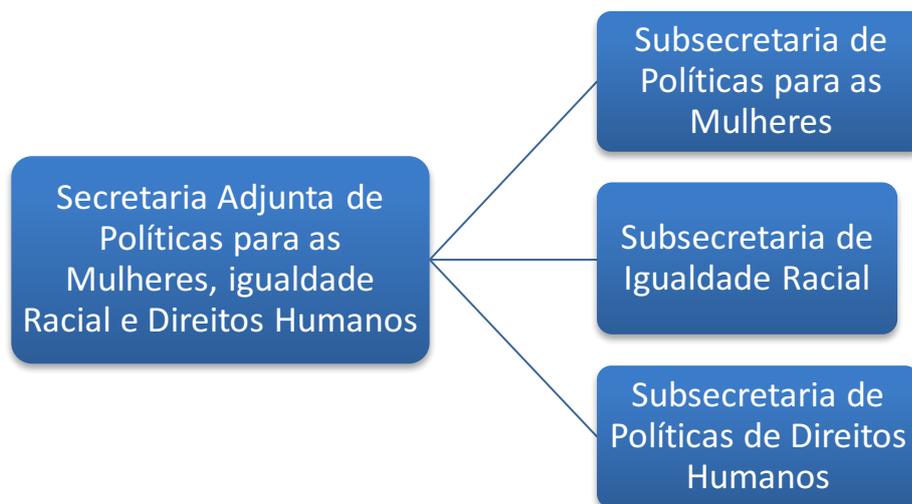
Assim, esta Secretaria de Estado passa a ter atuação e competências, entre outras, nas seguintes áreas: trabalho, emprego e empreendedorismo; qualificação social e profissional; ações para os setores de economia solidária; políticas para as mulheres, bem como a proteção e a promoção dos seus direitos; políticas de promoção da igualdade racial; prevenção e combate do racismo, da homofobia, do sexismo e de outras formas de discriminação; promoção dos direitos humanos e cidadania; transferência de renda e inclusão social e segurança alimentar e nutricional (DECRETO Nº 36.832, 2015).

Figura 3 – Estrutura Administrativa parcial da Secretaria de Estado do Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos do Distrito Federal



Fonte: Elaborada pela autora

Figura 4 – Estrutura Administrativa parcial da Secretaria Adjunta de Políticas para as Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos da SEDESTMIDH-DF



Fonte: Elaborada pela Autora

Subordinados à Subsecretaria de Políticas para as Mulheres estão as Coordenações de Políticas para as Mulheres, de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres e a da Casa da Mulher Brasileira. Na Coordenação de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres se encontra a Diretoria de Defesa de Direitos e, subordinado a esta, além da Gerência da Casa Abrigo, a Gerência de Equipamentos, responsável pelos Centros Especializados de Atendimento às Mulheres – CEAM, pelos Núcleos de Atendimento à Família e aos Autores de Violência Doméstica – NAFVD e pelas Unidades Móveis.

1.2 DESCRIÇÃO DA UNIDADE DE ANÁLISE

A unidade de análise abordada nesta pesquisa foi a gestão do programa, que perpassa a atual estrutura organizacional da organização na qual os NAFVD's estão subordinados e na estruturação de implementação dos serviços desenvolvidos por eles.

Nesta análise, o que se torna primordial é a alteração dos desenhos estruturais, que vêm se mostrando recorrente na Administração Pública. Para Echebarría (2008), essa é uma das primeiras tarefas que um recém-nomeado para o cargo público executa, na tentativa de mostrar que é diferente de seu antecessor. Essa reorganização se apresentaria como uma eficiente ação para solucionar os problemas que afetam a Administração Pública.

1.3 PERGUNTA NORTEADORA

De que forma a mudança organizacional do Governo do Distrito Federal, no que se refere à aglutinação das antigas Secretarias da Mulher e a de Políticas para as Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos na atual Secretaria de Estado de Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos, tem afetado na implementação das ações de enfrentamento à violência contra a mulher realizadas pelos NAFAVD's?

1.4 OBJETIVOS

Objetivo Geral

Nesta pesquisa, o objetivo geral foi descrever os efeitos da reorganização administrativa da Secretaria de Estado do Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos sobre as ações desenvolvidas pelos Núcleos de Atendimento à Família e aos Autores de Violência Doméstica para o enfrentamento à violência contra a mulher.

Objetivos Específicos

Dado o objetivo geral, desenvolveu-se as seguintes metas específicas para alcançar tal objetivo:

- Descrever a reestruturação organizacional da atual SEDESTMIDH;
- Identificar metas e objetivos do programa sob análise;
- Identificar alterações nas ações de enfrentamento à violência contra a mulher desenvolvidas pelos Núcleos, assim como seus efeitos sobre suas metas e seus objetivos; e
- Identificar relação entre a alteração de estrutura e o cumprimento das ações previstas pelos NAFAVD's.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Nesta seção serão apresentados conceitos que orientaram esta pesquisa, perpassando pela exposição das características gerais de estrutura organizacional, a compreensão do ciclo de políticas públicas e a implementação e a avaliação como as fases de análise, além de como estes conceitos se envolvem em um cenário burocrático-político. A pesquisa bibliográfica se deu com a perspectiva da análise da organização pública a partir da compreensão de políticas públicas, principalmente no que tange à implementação e à avaliação do programa analisado, e de conceitos acerca de estrutura organizacional.

2.1 CICLO DA POLÍTICA PÚBLICA

A área de análise de políticas públicas se viabiliza por meio de uma abordagem sequencial, o denominado ciclo de políticas públicas (LIMA; D'ASCENZI, 2013). Este modelo promove uma divisão em fases consecutivas, iterativas e interdependentes (SECCHI, 2011) que correspondem a uma sequência de elementos do processo político-administrativo (FREY, 2000). As fases principais são: formação da agenda, formulação, implementação e avaliação.

Figura 5 – Ciclo de políticas públicas



Fonte: Elaborada pela autora

A definição de agenda é a fase de percepção e definição de problemas que merecem intervenção estatal e as subsequentes ações da política pública para a resolução (WU et al., 2014; LIMA, D'ASCENZI, 2013; FREY, 2000). É esta a fase em que se decide se um tema

vai ser inserido efetivamente na pauta da política atual, ou não, e para tanto se mostra necessária uma avaliação preliminar, que envolvem custos e benefícios das possíveis ações (FREY, 2000). Na fase da formulação é gerado um conjunto de escolhas das ações possíveis de resolver o problema (WU et al., 2014). É na formulação que acontece o processo de tomada de decisão da ação mais apropriada para enfrentar o problema. É neste processo que se percebe o fato de que “administração” e “política” são dificilmente delimitadas (BRYNER, 2010). Importante ressaltar que a formulação se estende por todo o processo da política pública, onde pode haver buscas por novas opções de ações em todas as fases (idem).

A penúltima fase do ciclo de política pública é a implementação, na qual ocorre a transformação das decisões da política em ações. É a fase que se refere à execução das decisões tomadas na fase da formulação (LIMA, D’ASCENZI, 2013). Segundo Bryner (2010), esta fase inclui o equilíbrio entre prioridades estatutárias e executivas, criação de estruturas e processos administrativos e construção de apoio político para cumprimento das exigências. A implementação é considerada uma das etapas mais críticas do processo já que, muitas vezes, os resultados e impactos reais não correspondem ao planejados em sua formulação, onde qualquer deficiência ou vulnerabilidade na concepção da política vão se tornar visíveis (WU et al., 2014; FREY, 2000). Algumas razões pelas quais a implementação ser considerada tão difícil, não alcançando seus objetivos, envolve falta de vontade ou acordo político, bem como financiamento ou autoridade inadequados (BRYNER, 2010, p. 319).

Por fim, a fase de avaliação consiste no impacto efetivo da política e seu controle, referindo-se a todas as ações realizadas pela grande rede de atores envolvidos, a fim de determinar o real desempenho da política pública (WU et al., 2014; LIMA, D’ASCENZI, 2013). Frey (2000) considera a fase de avaliação essencial para o desenvolvimento e contínua adaptação dos instrumentos da ação pública. Além disso, o autor sugere que os processos de aprendizagem política e administrativa podem ser encontrados em todas as fases do ciclo de políticas públicas, e que, com isso, o controle de impacto pode, e deve, acompanhar as outras fases, conduzindo adaptações e propiciando reformulações da política.

2.2 IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Segundo Silva e Melo (2000, p. 4), a fase de implementação corresponde à “execução de atividades que permitem que ações sejam implementadas com vistas à obtenção de metas definidas”. Lima e D’Ascenzi (2013, p. 101) acreditam que o campo de estudos da

implementação está atrelado “às necessidades de desenvolvimento de melhorias nos processos político-administrativos”. Para tanto, Saravia (2006) explica que a implementação é constituída pelo planejamento e organização do aparelho administrativo e de recursos – humanos, financeiros, materiais e tecnológicos- necessários para a execução da política pública.

Assim, qualquer análise sobre implementação de políticas inclui pessoas e organizações como elementos básicos, bem como a criação de estruturas e processos administrativos, além das relações existentes entre estas pessoas, instituições vigentes, recursos financeiros, informativos e políticos (SECCHI, 2011; BRYNER, 2010). Além disso, é no processo de implementação que a política pública sofre influência de circunstâncias externas ao planejamento, nas quais os agentes implementadores conseguirão ou não concluir a implementação (CARVALHO; BARBOSA; SOARES, 2010).

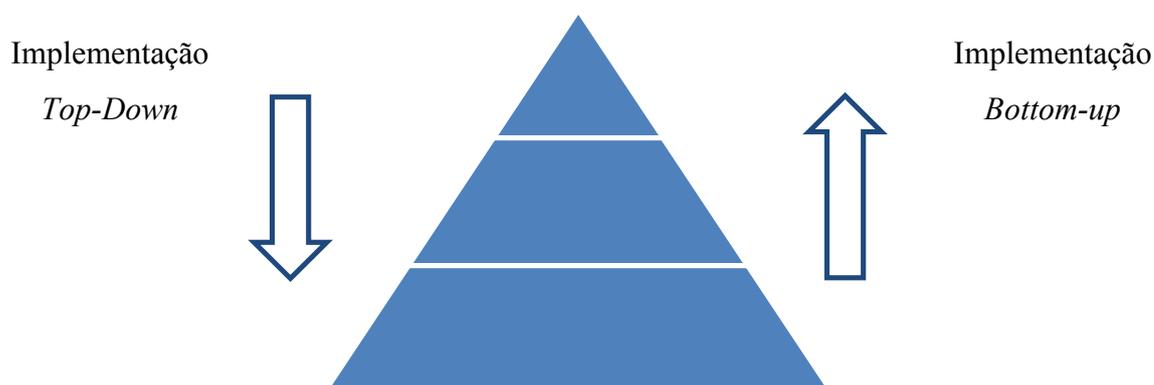
Wu et al. (2014) descrevem uma ampla gama de atores que são afetados pela implementação ao mesmo tempo em que a afetam. Os autores acreditam que a burocracia é um ator determinante na implementação de políticas públicas. Mesmo sugerindo que os políticos são atores significativos, a atividade rotineira da administração não está na mão deles, e sim dos servidores públicos, que operam os órgãos administrativos.

Segundo Secchi (2011), existem dois modelos de implementação de políticas: o modelo *top-down* (de cima para baixo) e *bottom-up* (de baixo para cima). Este tipo de perspectiva à respeito do modo de implementação de uma política pública, se refere à hierarquia organizacional de determinado órgão. O modelo *top-down* é aquele no qual os tomadores de decisão são separados dos políticos, em uma clara separação entre o momento da decisão e o da implementação. Nesta abordagem, a implementação se desenvolve a partir das definições tomadas nos níveis elevados da hierarquia organizacional, sem tomar em conta possíveis contingências (BARBOSA, 2010). Acredita-se que neste modelo o foco estaria no desenho da política e, já que é no poder centralizado onde as decisões são tomadas, que seria na implementação que as políticas seriam desvirtuadas (ROCHA, 2012).

No modelo *bottom-up*, os burocratas adquirem maior liberdade em modelar e organizar a implementação da política (SECCHI, 2011), fazendo com que os implementadores influam no resultado da política, com uma burocracia menos passiva. A implementação neste modelo é defendida como parte do processo de construção do programa, além de uma atividade capaz de alterar e corrigir falhas (ROCHA, 2012). Secchi (2011), acredita que o primeiro modelo é mais indicado para verificação de falhas na implementação,

onde a culpa se recai para a administração, enquanto o segundo modelo, *bottom-up*, identifica melhor as falhas na dinâmica da tomada de decisão. Entretanto, para Barbosa (2010), mesmo que o modelo *bottom-up* admita maior envolvimento, os atores ainda estariam agindo conforme solução concebida nos moldes da abordagem *top-down*, ou seja, nos níveis mais altos da hierarquia organizacional.

Figura 6 – Os tipos de implementação: *top-down* e *bottom-up*



Fonte: Elaborada pela autora

Wu et al. (2014) citam alguns fatores contextuais que se mostram imprescindíveis para avaliar obstáculos à implementação e às ações apropriadas. Aqui, se limitou a demonstrar três desses fatores: o grau de estabilidade política e de políticas públicas; o grau em que o ambiente político e econômico externo mudam; e o grau de descentralização do setor público.

O primeiro contexto analisa se o ambiente pode ser considerado propício ou não para implementar, levando em consideração fatores como apoio político ao programa, capacidade burocrática e de implementação. O segundo analisa os fatores políticos e econômicos externos ao que os agentes do processo estão sujeitos, principalmente em relação ao grau em que esses fatores mudam – mais lentamente ou mais rapidamente. Por fim, o grau de descentralização do setor público analisará como esta descentralização afetará decisões relacionadas às ações, aos recursos utilizados e aos atores administrativos designados que desempenham funções de acompanhamento (WU et al., 2014).

2.3 AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A avaliação é a fase do ciclo em que o processo de implementação e o desempenho do programa são analisados, produzindo *feedbacks* sobre as fases anteriores (SECCHI, 2011). Frey (2000) considera a fase de avaliação como uma fase de correção de ação, onde se indaga os impactos e os efeitos colaterais indesejados, a fim de “deduzir consequências para ações e programas futuros”. Esta fase realizaria uma espécie de controle, que teria como finalidade a conferência da coerência entre objetivos, procedimentos e resultados da ação implementadora (SUBIRATS, 2006). Figueiredo e Figueiredo (1986) indica que avaliar é atribuir valor e que, apesar do processo de avaliação do programa ou política tenha como objetivo analisar em que medida as metas estão sendo alcançadas, quais são os seus custos e seus efeitos, a avaliação consiste em atribuir valor à política e às suas consequências.

Frey (2000) concebe ainda que o controle de impacto pode pôr fim ao ciclo político ou iniciar um novo ciclo – uma nova fase de percepção, de elaboração de um novo programa ou de modificação de algum programa anterior-, a depender de objetivos e metas do programa terem sido ou não alcançados. Silva e Melo (2000) propõem que a ideia de avaliação como um instrumento de correção deva ser substituída pela noção de avaliação como um “aprendizado na implementação de uma nova política”.

É nesta fase de avaliação em que se pondera o sucesso ou o fracasso da política ou programa e, conseqüentemente, sua continuação ou sua extinção. Para Figueiredo e Figueiredo (1986), esta noção de sucesso ou de fracasso depende dos propósitos do programa, onde se considera que as políticas públicas geram um produto físico – tangível e mensurável – e um impacto – que pode ser físico ou subjetivo. Os autores, no entanto, ponderam que estes produtos gerados pelas políticas “não necessariamente revelam em que medida os objetivos foram ou não atingidos”, e que “o impacto de uma política é uma medida de desempenho da ação pública, ou seja, uma medida em que a política atingiu ou não os seus objetivos e propósitos”.

Para Secchi (2011), a continuação da política ocorre quando as adversidades na implementação são pequenas, ao passo que uma reestruturação dos aspectos práticos da política acontece quando há adversidades não graves o suficiente para comprometer seu desenvolvimento. Por outro lado, a extinção da política pública pode ser causada por: problema público resolvido, problemas insuperáveis na implementação ou quando a política pública se torna inútil visto que ocorreu um natural esvaziamento do problema.

Dada a compreensão de políticas públicas no que tange às suas fases de implementação e avaliação, na próxima subseção, se demonstrará as características gerais

acerca de estruturas organizacionais, para que a análise a respeito do envolvimento dos conceitos apresentados sobre políticas públicas e o cenário burocrático-político seja viabilizada.

2.4 ESTRUTURA ORGANIZACIONAL

Hall (2004) acredita que as organizações afetam as sociedades, sejam elas privadas ou de governo, geram impactos importantes para a sociedade, além de atenderem interesses de indivíduos ou grupos. O autor acredita que uma organização é pública ao grau em que a autoridade política influencia e afeta a organização (p. 41). Para Saravia (2006), as instituições desempenham um papel fundamental em toda política pública. A estrutura da organização, junto de seus quadros e sua cultura organizacional, são elementos que caracteriza, modelam e influenciam na política pública (idem, p. 37).

Nesta pesquisa, se levará em conta a organização do governo, que aparece como principal para as tomadas de decisões em relação às prioridades e realidades da sociedade em que se encontra, além de ser a ator principal no desenvolvimento e na implementação de políticas públicas. Para tanto, estas organizações devem ser entendidas como entidades políticas, onde diversos grupos lutam pelo controle (HALL, 2004).

Bryner (2010) coloca que a principal tarefa destas organizações públicas é a de implementar políticas, onde o bom desenvolvimento dos objetivos é função, especialmente, da administração pública, que desempenha função de legitimação (SARAVIA, 2006, p. 39). As obrigações legislativas, os recursos e as decisões do Executivo – referentes às prioridades – são fatores decisivos, mas acredita-se que “o êxito das políticas está particularmente entrelaçado à capacidade administrativa” (BRYNER, 2010, p. 315). Esta capacidade administrativa é entendida aqui como a competência de enfrentar a gestão do aparato público, obtendo os resultados desejáveis, ou seja, a habilidade do governo de implementar suas políticas públicas, programas e serviços, através das suas organizações (SOUZA, 2001).

Bryner (2010) explicita também como a administração é política, não podendo pensar nas organizações públicas à parte do contexto mais amplo de Estado, já que as escolhas políticas são endêmicas à administração. Para tanto, é necessário compreender que as burocracias públicas estão instaladas no interior de uma rede de atores políticos. Como resultado dessa imersão, a organização pode ser vista como uma estrutura social adaptativa, que enfrenta os problemas que surgem (SARAVIA, 2006, p. 38).

Hall (1984) apresenta uma classificação de Pugh, Hickson e Hinings de três características estruturais nas organizações: (1) estruturação das atividades; (2) concentração da autoridade; e (3) controle de linha do fluxo de trabalho. Para o autor, a estrutura organizacional atende a três funções: (1) as estruturas tencionam para o alcance das metas organizacionais; (2) as estruturas tentam regulamentar a influência dos indivíduos sobre as organizações; e (3) as estruturas são contextos em que o poder se exerce, decisões são tomadas e se executam atividades.

As organizações são estruturadas em contextos, nos quais os aspectos de tamanho, complexidade, formalização e centralização influenciam na estrutura organizacional. O tamanho organizacional vai além do número de pessoas da organização. Hall (2004) apresenta, segundo Kimberly, quatro componentes que o tamanho possui: a capacidade física da organização; o número de pessoal disponível; os insumos ou resultados organizacionais – que podem ser fatores como o número de participantes de um programa ou de atendidos em serviços oferecidos- e, o quarto, os recursos disponíveis.

Hall (2004) indica algumas pesquisas que relacionam um tamanho organizacional maior com uma maior complexidade. A complexidade das organizações afeta comportamento de membros, condições estruturais, processos e relações entre organização e seu ambiente, e quanto mais complexa a organização, maiores serão os problemas relacionados à coordenação e controle das subpartes. Bryner (2010) explicita que o governo está destinado a não realizar seus objetivos devido à complexidade administrativa, mas acredita que organizações públicas continuarão a funcionar em ambientes de imprevisibilidade e complexidade, onde o segredo para o sucesso da implementação das políticas é a capacidade de se adaptar e se ajustar aos ambientes e às mudanças (idem).

Hall (1984) acredita que há uma relação entre centralização e aspectos macropolíticos, pois as organizações podem ser utilizadas para fins políticos. Assim, para que possam fazer parte do desenvolvimento político e do processo de mudança, as organizações podem ser adaptadas. Assim, para o autor, a situação política provoca efeitos na organização. Thoenig (2010), ao falar sobre a perspectiva do institucionalismo histórico, acrescenta como a administração pública é uma parte da vida política.

A partir dos conceitos utilizados nesta seção, esta pesquisa investigará a importância de descrever características de estruturas organizacionais, e como o perfil de uma organização governamental, somado a contexto político-burocrático, influem no desenvolvimento de políticas públicas e em como estas políticas são conduzidas. Questões como as mudanças

organizacionais e os impactos nas políticas públicas são relevantes para uma compreensão de uma abordagem que envolva estrutura e política.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS:

Com o intuito de analisar possíveis interferências da atual estrutura organizacional-administrativa do Governo do Distrito Federal no desenvolvimento dos serviços oferecidos pelos NAFAVD's, esta pesquisa qualitativa ocorreu por meio de imersão parcial na Subsecretaria de Políticas para as Mulheres do Distrito Federal, elemento primordial para a realização e conclusão do trabalho, assim como para a coleta dos dados a partir dos procedimentos metodológicos utilizados: observação participante, pesquisa documental e bibliográfica e entrevista.

A pesquisa qualitativa, de acordo com Neves (1996, p. 1), tem por objetivo “traduzir e expressar o sentido dos fenômenos do mundo”, ao mesmo tempo em que Minayo (2010a) descreve que este tipo de pesquisa trabalha com o universo dos significados, das aspirações e dos valores. Oliveira (2007) define a pesquisa qualitativa como um:

processo de reflexão e análise da realidade através da utilização de métodos e técnicas para compreensão detalhada do objeto de estudo em seu contexto histórico e/ou segundo sua estruturação. Esse processo implica em estudos segundo a literatura pertinente ao tema, observações, aplicação de questionários, entrevistas e análise de dados, que deve ser apresentada de forma descritiva (OLIVEIRA, 2007, p. 37).

A fim de viabilizar a pesquisa qualitativa, a metodologia da observação participante e da entrevista foram utilizadas como instrumentos de realização do trabalho de campo. Minayo (2010b, p. 70) define a observação participante como “um processo pelo qual o pesquisador se coloca como observador de uma situação social, com a finalidade de realizar uma investigação científica”. Oliveira (2007, p. 80) complementa alegando que este tipo de observação se “realiza através do contato direto com o fenômeno observado, a fim de obter informações sobre a realidade dos atores sociais em seu próprio contexto”, onde se analisa a interação dos atores com o ambiente.

Durante o tempo de realização da observação participante, houve como instrumento de registro a elaboração de cinco diários de campo, baseados nas dimensões descritiva, analítico-reflexiva e registro parcial, que funcionaram como acompanhamento da pesquisa, sistematização dos dados e construção do resultado. No decorrer do período foi possível observar o ambiente físico da Subsecretaria de Políticas para as Mulheres e da unidade do NAFAVD – Paranoá, conhecer parte da equipe de gestão e compreender os processos de alterações da estrutura organizacional e dos cargos de comando.

As pesquisas documental e bibliográfica também foram realizadas no período da imersão. O objetivo era obter informações que pudessem subsidiar essa pesquisa no momento de sua análise. Segundo Oliveira (2007), a pesquisa bibliográfica analisa documentos científicos, enquanto a pesquisa documental busca informações em documentos sem condição científica. As fontes para a pesquisa documental incluem leis, termos de cooperação, documentos, registros governamentais, entre outros (MAY, 2004, p. 208 e 209).

Para a pesquisa bibliográfica utilizou-se de literatura sobre violências domésticas contra as mulheres e sobre os próprios serviços oferecidos pelos NAFAVD's, além de literatura sobre políticas públicas, sua implementação e avaliação, bem como sobre os conceitos que permeiam estruturas organizacionais. Infelizmente, o volume de documentos acerca do programa é baixo, bem como sobre a existência de documentos oficiais. Assim, para a análise foram utilizados documentos informais gerados e geridos pelos servidores responsáveis pela gestão e pela implementação do NAFAVD, tais quais: o número de atendimentos realizados pelas unidades físicas do programa, número de servidores lotados nas unidades e lista de espera parcial/preliminar do ano de 2016. Já a respeito da estrutura organizacional na qual o programa pertence e as alterações de comando, o levantamento de dados se deu por meio de: *sites* oficiais e decretos.

Por fim, com a entrevista foi possível compreender a perspectiva da entrevistada. O tipo escolhido foi entrevista semiestruturada, pois é onde o entrevistado tem a liberdade de discorrer sobre o tema e ir além da padronização dos questionamentos (MINAYO, 2010b; MAY, 2004). O roteiro da entrevista (Apêndice A) foi elaborado com base na estrutura do programa e no referencial teórico.

A entrevista foi realizada com servidora da carreira de Especialista em Assistência Social – Psicóloga (ENTREVISTADA 1), ex-Gerente de Atendimento às Famílias e aos Autores de Violência Doméstica e ex-Diretora de Defesa de Direitos, atualmente lotada na unidade do NAFAVD no Paranoá. Para que a entrevista pudesse ser viabilizada foi necessário o envio de documento denominado de “Aceite Institucional” para a Subsecretaria de Políticas para as Mulheres, para que a Subsecretária, Sra. Lúcia Bessa, aprovasse o Projeto de Pesquisa no âmbito do NAFAVD. O intermédio deste processo foi feito pela atual Diretora de Defesa dos Direitos, Eloísa Varela. No momento da entrevista, foi entregue para a entrevistada um Termo de Consentimento para a utilização do conteúdo registrado em equipamento de áudio.

Houve a intenção de realizar outras entrevistas, mas o acesso à Subsecretária e um contato efetivo com os atores foi um tanto dificultada pelo processo de mudança do qual o

órgão estava sofrendo. Com esta dificuldade e a impossibilidade de realizar mais de uma entrevista, foi realizada uma conversa informal com o Gerente de Equipamentos da Subsecretaria de Políticas para as Mulheres. A conversa abordou questões como: o novo organograma da Subsecretaria e a sua hierarquia; como se efetivou esta reorganização; o programa NAFVD e seus planos de ações, metas e seus objetivos; dados sobre o programa, bem como as ações de controle das atividades realizadas; e, por fim, como eram tomadas as decisões referentes, direta ou indiretamente, ao desenvolvimento do programa.

3.1 ANÁLISE DOS DADOS

O conjunto de informações obtidas por meio dos procedimentos metodológicos utilizados - observação participante, pesquisa documental e bibliográfica e entrevista – foram organizados em um sumário (Apêndice B). Este sumário, apresentado o modelo no Quadro 1 a seguir, foi fundamentado segundo os conceitos expressos no referencial teórico com os achados da pesquisa descritos nos Diários de Campo, a partir da metodologia utilizada. Por fim, a construção do sumário serviu como base para caracterização e o gerenciamento das informações registradas e dos dados coletados.

Quadro 1 – Modelo de Sumário para Análise dos Dados

Código	Item	Descrição	Achados da pesquisa

Fonte: Elaborada pela autora

4. DIAGNÓSTICO DO PROGRAMA

Esta seção analisa as metas sistematizadas nos objetivos específicos desta pesquisa: a Descrição da reestruturação da SEDESTMIDH, a partir de dados contidos nos Decretos emitidos para as mudanças, bem como relato da entrevistada e concepção observada na conversa informal realizada; a Identificação de metas e objetivos do programa, com a pesquisa documental realizada durante a imersão; a Identificação de alterações nas ações de enfrentamento à violência contra a mulher desenvolvidas pelos Núcleos, assim como seus efeitos sobre suas metas e objetivos, a partir da observação participante, dos relatos obtidos durante a entrevista e a realização da conversa informal; e, a Identificação de relação entre a alteração de estrutura e o pleno cumprimento das ações previstas pelos NAFAVD's.

Na época de criação do NAFAVD, no ano de 2003, o único serviço de atendimento à violência contra a mulher especializado no Distrito Federal era a Casa Abrigo. Assim, o programa nasce pensando na demanda das mulheres que saíam desse serviço, mas que a equipe ainda identificava necessidade de continuação no atendimento. Além disso, era verificada a demanda de que outros familiares, como seus cônjuges/companheiros também fossem atendidos. Surge, então, o NAFAVD, onde sua primeira unidade se inaugurou em outubro daquele ano. Já com uma relação muito próxima da Justiça, esta unidade foi instalada no Fórum de Samambaia, fruto de uma parceria entre o Conselho dos Direitos da Mulher – criador do programa – e da Defensoria Pública (FIGUEIRA, 2011).

A partir de 2007, inicia-se uma ampliação do programa e, atualmente, há nove unidades do NAFAVD espalhadas pelas Regiões Administrativas do DF, sendo elas: Plano Piloto, Brazlândia, Gama, Núcleo Bandeirante, Paranoá, Planaltina, Samambaia, Santa Maria e Sobradinho. Todos os Núcleos estão nas instalações físicas das Promotorias de Justiça ou dos Fóruns. Os espaços oferecidos para as unidades fazem parte de Termos de Cooperação Técnica celebrados entre a Secretaria de Políticas para as Mulheres e o MPDFT, que estabelecem regime de cooperação mútua com o objetivo de manter e instalar os Núcleos.

Esta cooperação mútua consiste em realizar o acompanhamento psicossocial pelas equipes dos NAFAVDs, de mulheres e homens encaminhados a partir de processos relacionados à violência contra mulheres, tipificados na Lei Maria da Penha, em espaços cedidos pelo MPDFT. Portanto, compete ao MPDFT, entre outros (MPDFT, 2012; MPDFT, 2013):

- a) Promover a interlocução entre as Promotorias de Justiça de cada Região Administrativa de cada Região com as equipes do NAFAVD;
- b) Propiciar a indicação dos NAFAVDs como beneficiários de medidas alternativas;
- c) Solucionar questões administrativas locais, como serviços de limpeza dos espaços.

Ao GDF, a partir da Secretaria compete, entre outros:

- a) Receber e prestar acompanhamento psicossocial às mulheres e homens envolvidos em situação de violência doméstica encaminhados pelos MPDFT aos NAFAVDs, resguardada a capacidade das equipes do NAFAVDs de atender os encaminhamentos dos serviços da Secretaria, dos Juizados de Violências Doméstica e Familiar contra a Mulher e dos Juizados Especiais Criminais e de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher;
- b) Manter a equipe completa, quando possível, com um Assistente Social, dois Psicólogos, um Agente Social ou um Técnico Administrativo nos NAFAVDs, a fim de viabilizar o atendimento adequado;
- c) Assinar Termo de Responsabilidade dos equipamentos e mobiliários colocados à disposição, zelando pela sua guarda e conservação;
- d) Buscar esforços para providenciar espaço físico próprio a fim de serem instalados os NAFAVDs;
- e) Fazer esforços para implantar NAFAVDs nas Regiões Administrativas onde não existem.

De acordo com o processo de alteração organizacional que sofreu a antiga Secretaria da Mulher, descrita na Introdução deste trabalho, pode-se perceber o drástico aumento no tamanho da organização, primeiro com a junção das pastas da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos, depois com a integração à Secretaria do Trabalho e do Empreendedorismo, junto com a Secretaria de Desenvolvimento Humano e Social.

Os dois processos de reorganização sofridos tiveram características diferenciadas no impacto ao órgão e no desenvolvimento de suas atividades. No primeiro momento, o contexto de mudanças era geral, em todo o Governo do Distrito Federal, por se tratar de um novo grupo político assumindo o poder executivo local. As alterações já eram esperadas, foram divulgadas antes de sua real implantação e contou com a participação de uma equipe de transição no órgão, que tinham a função de, entre outras, entender a estrutura, sua hierarquia e responsabilidades, bem como sobre a execução e andamento dos programas desenvolvidos

por cada setor, a fim de fazer previsões e escolhas eficientes para elaborar o conjunto de medidas a serem adotadas pelo novo governo.

Entretanto, não houve um diálogo efetivo com a equipe que já ocupava a Secretaria da Mulher, e sim momentos de exploração do ambiente, a fim de obterem um feedback do que estava sendo realizado (informação verbal). Em janeiro de 2015, com a nova organização da estrutura já instaurada por decreto, houve no interior do órgão um curto período de discussão, mas somente com quem estava na gestão do programa, excluindo a equipe da ponta (informação verbal).

Apesar do pouco diálogo, na junção das pastas da Igualdade Racial e a dos Direitos Humanos alguns pedidos feitos pela então equipe de gestão do programa foram atendidos. Foi neste momento que o NAFAVD ingressou à estrutura da Secretaria e a criação de chefias para cada unidade dos Núcleos foram realizadas. Foi durante esta transição também que pôde-se contar com uma possível construção de iniciativas integradas, que conectassem ações. Por exemplo, questões raciais foram mais discutidas dentro das dinâmicas realizadas pelo NAFAVD, visto que são questões diretamente relacionadas com questões de gênero e de violências, por exemplo (informação verbal).

Já a última mudança, ocorrida no final de outubro de 2015, pouco mais de 10 meses após a primeira reestruturação, aconteceu de forma abrupta, com ausência de diálogo, onde o conhecimento real se deu no próprio pronunciamento público do governador (informação verbal). Esta segunda reestruturação foi mais complicada, pois representou uma desestruturação da equipe que estava começando a organizar um trabalho que rendesse resultados positivos. A percepção no momento é a de que, diante da macro-secretaria que a SEDESTMIDH se tornou, há uma ausência de identidade que dificulta a integração e a consolidação da pasta conjunta (informação verbal).

Ocorreu, nos últimos anos, um aumento na demanda de agendamento do serviço, visualizado parcialmente a partir da Tabela 1. Acredita-se que este crescimento é devido ao aumento da divulgação e do fortalecimento da Lei Maria da Penha, bem como da conscientização da justiça da importância de serviços psicossociais que atendam não só as vítimas, mas que trabalhem também a responsabilização do agressor (informação verbal).

Tabela 1 – Evolução da Lista de Espera: 2016

Evolução lista de espera	
Janeiro	1027
Fevereiro	944
Março	976

Fonte: Gerência de Equipamentos – Diretoria de Direitos – Subsecretaria de Políticas para as Mulheres – Secretaria Adjunta de Políticas para as Mulheres, Direitos Humanos e Igualdade Racial – Secretaria de Estado do Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, igualdade Racial e Direitos Humanos do Distrito Federal – 2016

A partir das informações que elucidam o aumento da demanda (Tabela 1 e Quadros 1 e 2), e a partir de informações verbais, verifica-se que a lista de espera é maior que a capacidade de atendimento das equipes das unidades. A falta de pessoal e a ausência de uma equipe de fato multidisciplinar acarreta em um impacto muito grande para que fosse possível conseguir acompanhar este aumento (informação verbal). Além disso, este tipo de política pública, de atendimento e reabilitação de vítimas e agressores de violência doméstica, com um tempo total de serviço de médio/longo prazo – atendimento estimado entre 4 a 6 meses – não faz com que seja possível uma absorção rápida da demanda.

Quadro 2 – Número de agendamentos para atendimentos em todas as unidades do NAFVD por ano/gênero

AGENDAMENTOS		
ANO	Homem	Mulher
2008	8.889	
2009	8.929	
2010	6.781	
2011	8.019	
2012	9.059	
2013	14.549	
2014	11.383	4.294
2015	7.782	3.385

Fonte: Gerência de Equipamentos – Diretoria de Direitos – Subsecretaria de Políticas para as Mulheres – Secretaria Adjunta de Políticas para as Mulheres, Direitos Humanos e Igualdade Racial – Secretaria de Estado do Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, igualdade Racial e Direitos Humanos do Distrito Federal – 2016

Quadro 3 – Número de atendimentos realizados por todas as unidades do NAFAVD por ano/gênero

ATENDIMENTOS EFETIVOS		
ANO	Homem	Mulher
2008	5.780	
2009	5.805	
2010	4.226	
2011	5.020	
2012	5.646	
2013	9.677	
2014	8.266	2.298
2015	5.923	1.932

Fonte: Gerência de Equipamentos – Diretoria de Direitos – Subsecretaria de Políticas para as Mulheres – Secretaria Adjunta de Políticas para as Mulheres, Direitos Humanos e Igualdade Racial – Secretaria de Estado do Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, igualdade Racial e Direitos Humanos do Distrito Federal – 2016

A respeito de metas e objetivos, o NAFAVD não possui um documento que trate do seu planejamento estratégico, que defina objetivos e que trace metas a serem alcançadas, o que, conseqüentemente, impossibilita identificação de cumprimento das ações realizadas. O controle existente é feito a partir de servidores responsáveis por cada unidade que repassam as informações – como, por exemplo, número de atendimentos realizados na respectiva unidade por mês/lista de espera por unidade por mês – à Gerência, que alimenta o histórico dos dados. Ocorre “acordos” internos – chamado de diretrizes pela entrevistada - para, por exemplo, manter uma média do número de atendimentos e de manter pelo menos dois grupos em funcionamento, normalmente padrão para todas as unidades. Mas, pela ausência de uma organização estratégica, identificar falhas, aplicar advertências e avaliar externamente o cumprimento das ações do programa se torna dificultoso.

Entretanto, há a avaliação interna do serviço que foi oferecido. Nos últimos dias das dinâmicas em grupo, ocorre uma avaliação coletiva, de forma subjetiva, sem sistematização a nível de resultados, onde os usuários do serviço dissertam sobre o que eles entenderam do atendimento, o que mudou em suas vidas no período em que estava realizando o acompanhamento, entre outras perspectivas. O feedback positivo para a administração pública ocorre quando avaliam o atendimento como um serviço público diferente dos demais, onde não há espera para atendimento quando o serviço já foi agendado, além do cuidado no agendamento de dias e horários, não havendo duplicidade de marcações etc.

Dentro do âmbito do programa, observou-se incentivos para a participação da equipe nos espaços de construção e tomadas de decisões. O NAFAVD tem como característica um número reduzido de pessoas em sua equipe. Isso, somado ao tempo em que os servidores que a compõem trabalham na pasta de enfrentamento à violência contra a mulher, e à ausência de uma estrutura até 2014 que abarcasse o programa – o que fizera com que a equipe fosse, de certo modo, autogerida (informação verbal) -, fez com que houvesse um fortalecimento como grupo e, como consequência, uma implementação de ações com bastante liberdade para os burocratas da ponta.

Ao contrário, as decisões que vão além de assuntos exclusivos do NAFAVD, assumem uma posição de centralização nas posições mais altas da hierarquia, vide o último processo de reestruturação que ocorreu no âmbito da Secretaria, tanto referente ao aumento de tamanho, quanto à reorganização interna. Apesar de algumas situações como esta, há indícios que a atual gestão da Subsecretaria propõe o diálogo, muito em razão do fortalecimento da equipe, da unidade que construíram e também por serem servidores de carreira, o que, inclusive, força algumas entradas para o diálogo (informação verbal).

Dado o fortalecimento da equipe do programa e o incentivo à uma construção conjunta de ações, percebe-se um nível alto de participação nas tomadas de decisões no NAFAVD, conferindo aos burocratas liberdade em organizar e modelar a implementação do serviço, o que corrobora com o modelo *bottom-up* de implementação. Entretanto, decisões de temas indiretos à dinâmica do programa - como o objeto deste trabalho: as reestruturações na organização - tem um aspecto de clara centralização nos níveis mais elevados da hierarquia, e afeta diretamente o serviço implementado, que vai ao encontro do modelo *top-down*.

A partir da descrição realizada, percebe-se, portanto, o não atendimento total às exigências dos Termos de Cooperação Técnica assinados. A falta de uma equipe multidisciplinar, onde atualmente a equipe de especialistas (nível superior) é formada majoritariamente por psicólogos, quebra a proposta de um atendimento que trabalhe a multidisciplinariedade.

Segundo o Portal da Transparência do Distrito Federal, atualizado, no momento do acesso, pela última vez em 13/05/2016, junto com informações passadas pela Gerência de Equipamentos, há atualmente 35 servidores lotados nas unidades do NAFAVD, onde todos são de carreira estatutária, e nove deles ocupam cargo de Chefia – DFG 12. Em média, cada Núcleo tem uma equipe de 4 servidores. Estas equipes contêm Psicólogos (10), Pedagogo (1), Agentes Sociais (5), Agentes Administrativos (16) e Gestores de Políticas Públicas e Gestão

Governmental (2). Percebe-se aqui a discrepância de cargos de Especialistas para o atendimento, onde dez deles ocupam a especialidade de Psicologia, e somente um a especialidade de Pedagogia, e nenhum Assistente Social. Estas constatações vão ao encontro da informação verbal passada pela entrevistada, que demonstrava que a ausência de uma equipe multidisciplinar para o atendimento, junto com o número reduzido de profissionais, dificultava a absorção da alta demanda pelo serviço. Demonstra-se, então, que a capacidade administrativa, como retrata Bryner (2010), não está garantindo um pleno serviço de atendimento.

Foi verificada também uma ausência de transparência e de facilidade ao acesso dos dados relacionados ao desenvolvimento das ações de enfrentamento à violência contra a mulher, bem como à manutenção das unidades de atendimento à vítima e ao agressor (aqui engloba outros equipamentos além do NAFVD). Alguns poucos dados acessíveis são conflituosos entre si, além da burocracia e demora para a disponibilização destes.

Como descreveu Hall (2004), o tamanho da organização abrange, entre outros, o número de pessoal disponível, os resultados e a capacidade física da organização. A característica de tamanho também é relacionada com a complexidade. Esta complexidade afeta condições estruturais e, quanto mais complexa a organização, maiores os problemas relacionados a coordenação e controle dos níveis hierárquicos mais baixos. Pode-se verificar este aumento de complexidade com a junção da antiga Gerência do NAFVD com a do CEAM e das Unidades Móveis. Cada um desses programas lida com diferentes realidades, o que pode acarretar em uma sobrecarga da nova gerência e de quem ocupa este cargo, no atendimento de diversas demandas. Apesar de facilitar o diálogo com o desenvolvimento de outros programas de enfrentamento à violência, apresentou-se como negativo a nível de organização do serviço.

Com a integração da antiga SEMIDH, da Secretaria de Desenvolvimento Humano e Social – SEDEST e a do Emprego e Empreendedorismo, o extremado aumento no tamanho da organização fez com que a Subsecretaria de Administração Geral – SUAG, aproveitada SEDEST, responsável pelo orçamento, finanças, contratos, convênios e de assuntos administrativos, tivesse sua demanda aumentada sem necessariamente aumentar sua estrutura também.

É possível que no longo prazo essa junção traga benefícios, visto que esta área meio é bem melhor estruturada que a antiga área meio da Secretaria da Mulher, que ainda era muito frágil. Entretanto, o que acontece hoje é uma SUAG carregada com demandas que não eram

de sua competência, que não tem conseguido suprir as necessidades. Este aumento considerável da demanda gerou um aumento da complexidade e impactou no atendimento eficiente das diversas demandas divergentes. O NAFVD por precisar menos da estrutura administrativa ampla da Secretaria ao qual está inserido, pois utiliza a estrutura física cedida pelo MPDFT, não tendo a necessidade de executar contrato de água, luz, aluguel, entre outros, foi um programa pouco impactado por esta nova realidade. As unidades perderam somente o serviço de telefonia fixa, o que já gera um impacto considerável, visto que é por meio deste que a população entra em contato com as unidades.

A respeito da busca de esforços para providenciar espaços próprios para as instalações das unidades do NAFVD, o que se observou foi uma acomodação por parte do executivo local, bem como da Secretaria responsável, em se manter no espaço cedido, que tem facilitado a implementação do serviço, mesmo com alguns problemas já enfrentados, como a necessidade de fechamento da unidade da Ceilândia, uma das regiões que mais recebem denúncias de violência contra a mulher. O sentimento atual dos atores é de que, mesmo depois de mais de dez anos, o programa ainda tenta se consolidar como parte importante de uma política pública de Estado. Entretanto, ao pensar a longo-prazo, é difícil esta consolidação quando não há condições de ter uma estrutura própria, seja física, seja administrativa.

Corroborando com Wu et al. (2014), que entende que a burocracia é um ator determinante na implementação de políticas públicas, observa-se que o NAFVD foi criado e continuou existindo pela força e trabalho dos burocratas, sejam ele os de nível estratégico, quando ligados diretamente ao programa, sejam os da ponta. Os mesmos autores colocam também contextos em que se observa um ambiente propício ou não para implementação de políticas. Observei que mesmo com o fraco apoio político, o programa constitui a rede de serviços do Distrito Federal há 13 anos, dado a capacidade de implementação dos atores. Além disso, apesar de ainda ser recente as alterações políticas e o contexto econômico desfavorável, pode-se observar o desenvolvimento do programa com vias para o seu fortalecimento. O último contexto levava em consideração descentralização do setor público, e dado a profunda cooperação e colaboração do sistema de justiça, no que diz respeito, principalmente, à instalação e manutenção dos Núcleos, este aspecto tem sido positivo para a continuidade do programa, pelo menos a curto prazo.

Verifica-se no programa também que, apesar da complexidade administrativa da organização, como descreve Bryner (2010), o programa apresenta uma capacidade de se adaptar e se ajustar aos ambientes e às mudanças. Conforme Saravia (2006), que acredita que

o resultado da instalação das burocracias públicas no interior da rede de atores políticos são organizações com uma estrutura social adaptativa, o programa tem se fortalecido no enfrentamento de problemas.

A falta de um apoio teórico, político e até financeiro do Governo Federal, principalmente a partir da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, além da resistência desta Secretaria em discutir trabalhos com autores de violência, dificulta a construção de diretrizes políticas a respeito do trabalho e de objetivos e metas para as ações desenvolvidas (informação verbal). A partir disso, e de outros fatores expostos nesta sessão, verifica-se que a ausência de um controle de impacto, controle este sugerido por Frey (2000) no processo de avaliação de políticas públicas, dificulta diretamente a conferência de objetivos e resultados, como indica Subirats (2006).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo desse trabalho foi descrever os efeitos da reorganização administrativa na SEDESTMIDH sobre as ações desenvolvidas pelos NAFAVD's no enfrentamento à violência contra a mulher. Os números referentes às violências contra as mulheres nas instâncias sociais demonstram que este fenômeno exige um maior empenho e comprometimento do poder público na execução de políticas que reconheçam e enfrentem a violência doméstica. Um dos interesses ao iniciar a pesquisa foi divulgar a importância da criação e manutenção de espaços de enfrentamento à violência contra a mulher, especialmente aqueles que trabalham com a responsabilização dos autores da violência, tão incomum a nível nacional.

O trabalho teve como foco descrever a estrutura organizacional no qual o programa NAFAVD se insere, bem como as mudanças ocorridas no ano de 2015, e os efeitos no serviço prestado, e não a identificar causas e quantidade de encaminhamentos realizados ao programa pela justiça. Devido à ausência de transparência de dados, de informações conflituosas e não resposta do setor responsável ao pedido de disponibilização de alguns dados/informações – pedido este feito por telefone e por e-mail à Diretoria de Planejamento e Orçamento da Subsecretaria de Administração Geral da SEDESTMIDH -, não foi possível realizar uma comparação simples a respeito do orçamento para o desenvolvimento das ações relacionadas ao enfrentamento à violência contra a mulher, bem como à manutenção das unidades de atendimento à vítima e ao agressor.

Um dos aspectos observados durante o tempo de realização deste trabalho foi a percepção, por parte dos servidores do qual se obteve contato, de ainda estarem tentando entender a o que pertencem, o que se representa numa dificuldade de se encaixar na atual estrutura. A entrevistada 1 pontuou a ausência de uma identidade enquanto Secretária. Acredita-se que esta identidade ainda está sendo buscada.

A avaliação feita a respeito das reestruturações, principalmente relativa a última, é que a discussão não foi técnica, nem de assunto e nem de gestão. Acredita-se que houve outros interesses, em nome de acordos e de governabilidade, mas que o ato não partiu de uma lógica de funcionamento e de aproximação das pastas. Observa-se ainda dúvidas em identificar com qual identidade, da pasta de Igualdade Racial e de Direitos Humanos ou a de Assistência Social, a pasta de Políticas para as Mulheres mais se aproxima. Neste momento, fica claro que as organizações não são meras engrenagens tecnocráticas passivas, como relata Thoening (2010), mas são também portadores e propagadores de identidades sociais e políticas.

Apesar da perda de temática e abordagem, com as reorganizações do órgão foi possível alguns avanços para o programa, como a já citada inclusão do serviço na estrutura da Secretaria e a criação de chefias locais nas unidades, o que pode propiciar avanços no planejamento e no acompanhamento efetivo do serviço, que antes era claramente impossibilitado, devido à falta de uma estrutura de gestão. O serviço era gerido por uma gerência que cuidava dos dez Núcleos existentes espalhados pelo Distrito Federal, não havendo condições básicas para se pensar em uma organização estratégica do programa que construísse um planejamento e definissem metas.

Constatou-se, então, como o replanejamento organizacional pode afetar a definição de pautas. O governo vem considerando a política para as mulheres como de segunda importância, o que dificulta a realização de um trabalho que intervenha para a transformação social e, enquanto não há uma consolidação desta pasta, como já há da pasta de Assistência Social, o serviço prestado continua com um caráter paliativo.

Durante o tempo de realização desta pesquisa, foi possível observar também como alguns órgãos têm mais influências que outros, o que gera relações assimétricas de poder no interior do setor público, e como os critérios utilizados para a criação de um projeto institucional em torno de políticas públicas e organizações inicialmente pensadas, podem desaparecer com rapidez (THOENING, 2010). Ressalta-se, então, que a maneira como o Poder Executivo se organiza, como dita Egeberg (2010), é apenas um entre diversos outros fatores que podem ser considerados para explicar e entender os resultados das políticas públicas.

Por fim, é preciso cautela ao pôr em prática grandes e bruscas transformações que possam violar a identidade institucional da organização. Registra-se também a importância de criar e despertar interesses e reflexões para com as mudanças institucionais e o impacto que tais mudanças possam trazer ao desenvolvimento direto das políticas públicas.

6. REFERÊNCIAS:

BARBOSA, Sheila Cristina Tolentino. **Implementação de Programas Públicos Federais: caráter da coordenação interorganizacional**. 2010. 203 f. Tese (Doutorado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração da UnB. Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

BARBOSA, Sheila Cristina Tolentino. **Relações Interorganizacionais para Implementação de Programas Públicos – Aspectos de Coordenação e Controle: O caso do programa de alfabetização e capacitação de jovens e adultos de 1998 na região nordeste**. 2001. 105 f. Tese (Mestrado em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste) – Programa de Desenvolvimento para as Nações Unidas. Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2001.

BEIRAS, Adriano. **Relatório Mapeamento de Serviços de atenção grupal a homens autores de violência contra as mulheres no contexto brasileiro**. Rio de Janeiro: Instituto Noos; 2014.

BRANCO, Ana Luiza Uchoa de Abreu. **A prática do psicólogo em um programa de atendimento a famílias em situação de violência**. Brasília, 2010.

BRASIL. **Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006**. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2006/lei/111340.htm>. Acesso em: 09 jun. 2015.

BRYNER, Gary C. **Organizações Públicas e Políticas Públicas**. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon. *Administração Pública: coletânea*. São Paulo: UNESP; Brasília: ENAP, 2010. p. 315-333.

CARVALHO, Maria de Lourdes de; BARBOSA, Telma Regina da Costa Guimarães; SOARES, Jeferson Boechat. **Implementação de Política Pública: uma abordagem teórica e crítica**. 2010. Trabalho apresentado no X Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur, Mar del Plata, 2010.

CERQUEIRA, Daniel; MATOS, Mariana; MARTINS, Ana Paula Antunes; JUNIOR, Jony Pinto. **Avaliando a efetividade da Lei Maria da Penha**. Texto para discussão nº 2048. Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, Mar. 2015.

CONSELHO DOS DIREITOS DA MULHER DO DF, 2003. In: BRANCO, Ana Luiza Uchoa de Abreu. **A prática do psicólogo em um programa de atendimento a famílias em situação de violência**. Brasília, 2010. p. 19.

DISTRITO FEDERAL. **Decreto nº 32.716, de 01 de janeiro de 2011**. Dispõe sobre a estrutura administrativa do Governo do Distrito Federal e dá outras providências. Diário Oficial do Distrito Federal, Brasília, DF, 1 de jan. 2011. Seção 1, p. 2.

DISTRITO FEDERAL. **Decreto nº 33.186, de 08 de setembro de 2011**. Dispõe sobre a estrutura administrativa da Secretaria de Estado da Mulher do Distrito Federal e dá outras providências. Diário Oficial do Distrito Federal, Brasília, DF, 9 de set. 2011. Seção 1, p. 1.

DISTRITO FEDERAL. **Decreto nº 34.255, de 22 de março de 2013**. Aprova o Regimento Interno da Secretaria de Estado da Mulher do Distrito Federal e dá outras providências. Diário Oficial do Distrito Federal, Brasília, DF, 22 de mar. 2013. Seção 1, p. 1.

DISTRITO FEDERAL. **Decreto nº 36.236, de 01 de janeiro de 2015**. Dispõe sobre a estrutura administrativa do Poder Executivo do Distrito Federal. Diário Oficial do Distrito Federal, Brasília, DF, 1 de jan. 2015. Seção 1, p. 1.

DISTRITO FEDERAL. **Decreto nº 36.252, de 08 de janeiro de 2015**. Altera a Estrutura Administrativa da Secretaria de Estado de Políticas para as Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos. Diário Oficial do Distrito Federal, Brasília, DF, 9 de jan. 2015. Seção 1, p. 3.

DISTRITO FEDERAL. **Decreto nº 36.832, de 26 de outubro de 2015**. Dispõe sobre a estrutura administrativa da Secretaria de Estado de Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos do Distrito Federal, que especifica e dá outras providências. Diário Oficial do Distrito Federal, Brasília, DF, 26 de out. 2015. Suplemento-B, Seção 1, p. 1.

ECHEBARRÍA, K. Los dilemas del diseño organizativo en la gestión pública. In: LONGO, F.; YSA, T. (Eds). **Los escenarios de la gestión pública del siglo XXI**. Barcelona: Bellaterra, 2008.

EGEBERG, Morten. Implicações da Estrutura Burocrática: uma perspectiva organizacional. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon. **Administração Pública: coletânea**. São Paulo: UNESP; Brasília: ENAP, 2010. p. 147-165.

FIGUEIRA, Kamila Thais da Sila. **O atendimento aos autores de violência conjugal contra a mulher: Um Estudo de Caso**. Monografia de Prática e Pesquisa II. Universidade de Brasília, Instituto de Ciência Sociais. Brasília, 2011. Biblioteca Digital de Monografias. Disponível em: <http://bdm.bce.unb.br/handle/10483/2681>. Acesso em: 09 jun. 2015.

FIGUEIREDO, Marcus e FIGUEIREDO, Argelina C. Avaliação Política e Avaliação de Políticas: Um Quadro de Referência Teórica. **Revista Fundação João Pinheiro**: 108-129. 1986.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas (IPEA)**, n. 21, p. 211 – 259, jun. 2000.

GERÊNCIA DE ATENDIMENTOS À FAMÍLIA E AOS AUTORES DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA. **Núcleo de Atendimento à Família e aos Autores de Violência Doméstica**. Cartilha. Brasília: SEM-DF, 2014.

GERÊNCIA DE EQUIPAMENTOS. **Evolução da Lista de Espera: 2016**. Brasília: Diretoria de Direitos, Subsecretaria de Políticas para as Mulheres, Secretaria Adjunta de Políticas para as Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos, Secretaria de Estado do Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos, 2016.

GERÊNCIA DE EQUIPAMENTOS. **Número de agendamentos para atendimentos em todas as unidades do NAFVD por ano/gênero**. Brasília: Diretoria de Direitos, Subsecretaria de Políticas para as Mulheres, Secretaria Adjunta de Políticas para as Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos, Secretaria de Estado do Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos, 2016.

GERÊNCIA DE EQUIPAMENTOS. **Número de atendimento realizados por todas as unidades do NAFVD por ano/gênero**. Brasília: Diretoria de Direitos, Subsecretaria de Políticas para as Mulheres, Secretaria Adjunta de Políticas para as Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos, Secretaria de Estado do Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos, 2016.

HALL, Richard H. **Organizações: Estruturas, processos e resultados**. 8. ed. Rio de Janeiro: Pearson Prentice Hall, 2004. 322 p.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Políticas públicas: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. 305 p. Tradução técnica: Francisco G. Heidemann.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. Implementação de Políticas Públicas: perspectivas analíticas. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 21, n. 48, p. 101-110, Dez. 2013.

MAY, Tim. **Pesquisa Social: questões, métodos e processos**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2004. p. 288.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. O desafio da Pesquisa Social. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza; DESLANDES, Suely Ferreira; GOMES, Romey. **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. 29. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2010. p. 9-29.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Trabalho de Campo: contexto de observação, interação e descoberta. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza; DESLANDES, Suely Ferreira; GOMES, Romey. **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. 29. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2010. p. 61-77.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS. **Termo de cooperação técnica que entre si celebram a União, por intermédio do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, e o Distrito Federal, por intermédio da Secretaria de Estado da Mulher**. Brasília, 12 de jul. 2013.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS. **Termo de cooperação técnica que entre si celebram a União, por intermédio do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, e o Distrito Federal, por intermédio da Secretaria de Estado da Mulher**. Brasília, 03 de jul. 2012.

NEVES, José Luis. Pesquisa Qualitativa: características, usos e possibilidades. **Caderno de Pesquisas em Administração**, São Paulo, v. 01, n. 03, 2º semestre, 1996.

OLIVEIRA, Maria Marly de. **Como fazer pesquisa qualitativa**. Petrópolis: Editora Vozes, 2007. 182 p.

PEREIRA, Sheila Cristina. **A atuação do poder público frente aos agressores de violência doméstica contra a mulher**. 2014. 66f. TCC (Graduação) – Curso de Serviço Social, Universidade Federal de São Paulo, Santos, 2014.

ROCHA, Ana Angélica Bezerra de Melo. A importância da implementação para a análise das políticas públicas. **Revista Pensamento & Realidade**, São Paulo, ano XV, v. 27, nº. 1/2012, p; 3-18. Disponível em: <http://revistas.pucsp.br/index.php/pensamentorealidade/article/view/11521/8337>

SARAVIA, Enrique. Introdução à Teoria da Política Pública. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas Públicas; coletânea**. 2 v. Brasília: ENAP, 2006. p. 21-42.

SECCHI, Leonardo. Ciclo de Políticas Públicas. In: SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: Conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo, Cengage Learning, 2011. p. 33-49.

SECRETARIA DE ESTADO DA MULHER. **Reeducação de agressores de mulheres avança no DF**. Agência Brasília: Portal do Governo de Brasília, Brasília, jul. 2014.

Disponível em: <<http://www.df.gov.br/noticias/item/15388-reeducação-de-agressores-de-mulheres-avança-no-df.html>>. Acesso em: 05 maio 2015.

SILVA, Pedro Luiz Barros; MELO, Marcus André Barreto de. **O Processo de Implementação de Políticas Públicas no Brasil: características de determinantes da avaliação de programas e projetos**. Campinas: NEPP – Unicamp, 2000 (Cadernos de Pesquisa n. 48).

SOUZA, Eda Castro Lucas de. A capacidade administrativa e a formação de gestores governamentais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 1, p. 73-88, Jan./Fev. 2002.

SUBIRATS, Joan. El papel de la burocracia en el proceso de determinación e implementación de las políticas públicas. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas Públicas; coletânea**. 2 v. Brasília: ENAP, 2006. Cap. 3. p. 113-126.

THOENIG, Jean-Claud. Teorias Institucionais e Instituições Públicas: tradições e conveniência. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon. **Administração Pública: coletânea**. São Paulo: UNESP; Brasília: ENAP, 2010. p. 167-186.

WASELFISZ, Julio Jacobo. **Mapa da Violência 2015: homicídio de mulheres no Brasil**. Brasília, 2015. 83 p.

WU, Xun; RAMESH, M.; HOWLETT, Michael; FRITZEN, Scott. **Guia de políticas públicas: gerenciando processos**. Brasília: ENAP, 2014. 160 p. Tradução: Ricardo Avelar de Souza.

7. APÊNDICES

7.1 APÊNDICE A – ROTEIRO DA ENTREVISTA

- 1) Como o NAFAVD funciona? Como acontece o acesso ao programa, o primeiro atendimento e o acompanhamento?
- 2) Na sua percepção, ao que se deve o alto número na lista de espera do programa?
- 3) Como avalia o desenvolvimento, ao longo prazo, do programa, em relação à ausência de um espaço físico próprio? Percebe-se iniciativas para a consolidação dos Núcleos fora da estrutura física da Justiça?
- 4) Como é feito o controle das atividades exercidas no programa? Há controle interno, das equipes de cada um dos Núcleos? E controle da Gerência de Equipamentos? Caso exista, como ele ocorre?
- 5) Os usuários avaliam o serviço prestado? Em caso positivo, como é feita esta avaliação?
- 6) A respeito das mudanças organizacionais, como elas foram realizadas?
- 7) O aumento no tamanho da organização, decorrente das alterações na estrutura, afetou nas atividades realizadas pelos NAFAVD's?
- 8) Como é percebido o processo de tomada de decisão no plano estratégico do programa? A participação de vocês servidores é valorizada? E na ponta, as equipes valorizam construções conjuntas?
- 9) A junção de três equipamentos de enfrentamento à violência contra a mulher do DF em uma única gerência facilitou o diálogo e a integração das ações?
- 10) Qual sua percepção a respeito do desenvolvimento da política de enfrentamento à violência contra a mulher local, frente às reorganizações?

7.3 APÊNDICE B – SUMÁRIO PARA ANÁLISE DOS DADOS

Código	Item	Descrição	Achados da pesquisa
CP.ADM	Capacidade Administrativa	<ul style="list-style-type: none"> • Competência de enfrentar a gestão do aparato público; • Habilidade do governo de implementar suas políticas, programas e serviços, através das suas organizações. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ausência de uma equipe multidisciplinar, somado ao número reduzido de profissionais, dificulta a absorção da demanda = baixa capacidade administrativa, não garantindo um pleno serviço; • Capacidade de se adaptar e se ajustar = estrutura social adaptativa; • Tal capacidade de se adaptar garantirá sucesso na implementação de políticas públicas.
EST.ORG	Estrutura Organizacional	<ul style="list-style-type: none"> • A estrutura da organização, seus quadros e sua cultura organizacional, modelam e influenciam na política pública; • A estrutura organizacional: tencionam para o alcance de metas; regulamentam influência dos indivíduos sobre as organizações; são contextos em que o poder se exerce, decisões são tomadas e atividades executadas; • São estruturadas em contextos: aspectos de tamanho, complexidade, formalização e centralização influenciam; • Alterações dos desenhos estruturais sem modificar atribuições e métodos de trabalho colocam em prova a eficiência da reorganização. 	<ul style="list-style-type: none"> • Cautela ao se colocar em prática transformações que possam violar a identidade institucional da organização; • Importância em despertar reflexões para com as mudanças organizacionais e seus impactos nas políticas públicas.
TAM.ORG	Tamanho da Organização	<ul style="list-style-type: none"> • Contém quatro componentes: capacidade da organização, número de pessoal disponível, resultados organizacionais, recursos disponíveis. 	<ul style="list-style-type: none"> • A não dependência do programa da capacidade administrativa total da organização fez com que suas ações fossem pouco afetadas pela alteração dos desenhos estruturais.
CPLX	Complexidade da Organização	<ul style="list-style-type: none"> • Aspecto que se relaciona diretamente ao aspecto do 	<ul style="list-style-type: none"> • Afeta condições estruturais e, quanto mais complexa a

		<p>tamanho;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Afeta comportamento de membros, condições estruturais, processos, relação entre organização e ambiente e controle das subpartes. 	<p>organização, maiores os problemas relacionados a coordenação e controle dos níveis hierárquicos mais baixos.</p>
IMP.POL	Implementação de Políticas Públicas	<ul style="list-style-type: none"> • Execução das atividades que permitem que ações sejam implementadas com vistas às metas definidas; • É no processo de implementação que a política pública sofre influência externas ao seu planejamento; • Modelo <i>top-down</i> e modelo <i>bottom-up</i>; • Burocracia como ator determinante na implementação. 	<ul style="list-style-type: none"> • Há indícios de incentivos para a participação da equipe nos espaços de construção e tomadas de decisões, no que tange ao âmbito do programa. • Decisões que vão além de assuntos exclusivos do programa, assumem posições centralizadoras. • O programa permanece em execução devido a força dos burocratas envolvidos diretamente na implementação contínua das ações do programa.
AVL.POL	Avaliação de Políticas Públicas	<ul style="list-style-type: none"> • Fase em que o processo de implementação e o desempenho do programa são analisados, produzindo <i>feedbacks</i>. 	<ul style="list-style-type: none"> • A ausência de um planejamento estratégico do programa dificulta a avaliação, principalmente no que tange ao alcance de objetivos a partir de metas pré-estabelecidas.