

CAPACIDADES ESTATAIS PARA IMPLEMENTAÇÃO DA REDE DE ATENDIMENTO À MULHER EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA: UM ESTUDO DO MUNICÍPIO DE NATAL/RN

Leticia Danielle Campelo Nunes da Cruz



NATAL/RN
2025



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE
INSTITUTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ESTUDOS URBANOS E REGIONAIS

LETICIA DANIELLE CAMPELO NUNES DA CRUZ

**CAPACIDADES ESTATAIS PARA IMPLEMENTAÇÃO DA REDE DE
ATENDIMENTO À MULHER EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA: UM ESTUDO DO
MUNICÍPIO DE NATAL/RN**

**NATAL/RN
2025**

LETICIA DANIELLE CAMPELO NUNES DA CRUZ

CAPACIDADES ESTATAIS PARA IMPLEMENTAÇÃO DA REDE DE ATENDIMENTO
À MULHER EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA: UM ESTUDO DO MUNICÍPIO DE
NATAL/RN

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Estudos Urbanos e Regionais.

Área de Concentração: Gestão de Políticas Públicas

Linha de Pesquisa: Estado e Políticas Públicas

Orientadora: Prof(a). Dr(a). Lindijane de Souza Bento Almeida.

NATAL/RN
2025

Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN
Sistema de Bibliotecas - SISBI

Catálogo de Publicação na Fonte. UFRN - Biblioteca Setorial do Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes - CCHLA

Cruz, Leticia Danielle Campelo Nunes da.

Capacidades estatais para implementação da rede de atendimento à mulher em situação de violência: um estudo do município de Natal, RN / Leticia Danielle Campelo Nunes da Cruz. - Natal, 2025.

139 f.: il.

Dissertação (mestrado) - Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2025.

Orientação: Profa. Dra. Lindijane de Souza Bento Almeida.

1. Capacidades estatais. 2. Capacidade técnico-administrativa. 3. Redes de atendimento. I. Almeida, Lindijane de Souza Bento. II. Título.

RN/UF/BS-CCHLA

CDU 364

LETICIA DANIELLE CAMPELO NUNES DA CRUZ

CAPACIDADES ESTATAIS PARA IMPLEMENTAÇÃO DA REDE DE ATENDIMENTO
À MULHER EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA: UM ESTUDO DO MUNICÍPIO DE
NATAL/RN

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Estudos Urbanos e Regionais.

Aprovada em: 20/08/2025.

BANCA EXAMINADORA

Prof(a). Dr(a). Lindijane de Souza Bento Almeida - Orientadora e Presidente
Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN

Prof(a). Dr(a). Raquel Maria da Costa Silveira - Membro interno
Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN

Prof(a). Dr(a). Luciana Leite Lima - Membro externo
Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS

AGRADECIMENTOS

Chegar a concluir mais uma etapa da minha carreira acadêmica – o mestrado – é algo incrível para mim. Durante o ensino médio, não sabia muito bem qual curso iria fazer, mas sabia que queria ser servidora pública. Ao me deparar com o curso de Gestão de Políticas Públicas (GPP), enxerguei uma oportunidade de trabalhar na gestão pública, no serviço burocrático, na criação e implementação de planos, programas e projetos.

O curso de GPP me proporcionou um crescimento não só acadêmico e profissional, como também pessoal. No decorrer do curso, tive a oportunidade de passar e conhecer a realidade do setor público nos níveis federal e estadual, onde pude conhecer as diferentes realidades existentes no setor público, proporcionando conhecimentos, experiências, capacidade técnica necessárias para exercer a profissão, além de habilidades de trabalhar em equipes diversas.

No início do curso e no decorrer dele, eu sabia que queria trabalhar para melhorar, de alguma forma, a gestão pública. Se naquele tempo alguém tivesse me falado que oito anos depois eu estaria aqui sentada escrevendo a Dissertação de Mestrado – quando anos antes eu questionava se teria condições de ingressar na Universidade Federal – com certeza, não teria acreditado.

Escrevo esses agradecimentos com os olhos marejados, como se a ficha ainda não tivesse caído, pois, apesar de todas as situações pela qual eu passei, que me fizeram questionar se eu ia conseguir finalizar e, muitas vezes, querendo desistir, eu terminei. Não foi fácil. Mas ter consciência de seus privilégios é necessário e ter a oportunidade de finalizar um mestrado é algo que devemos agradecer. Só Deus sabe o quão foi difícil chegar até aqui. Os privilégios não tornam o caminho mais fácil. Eu perdi as contas de quantas coisas eu tive que abrir mão, e de quantas vezes eu chorei, principalmente no mestrado. Lidar com as últimas situações quase me levou à loucura. Muitas vezes eu tive vontade de desistir. Mas em cada ocasião, houveram pessoas que, ao acompanhar a minha jornada, me prestaram todo apoio possível para que eu não viesse a desistir, e é a eles que eu dedico esse espaço.

Em primeiro lugar, eu agradeço a Deus. Ele me sustentou até aqui. Ele, mais do que ninguém sabe tudo o que eu passei e senti. Ele foi e é o centro de tudo.

Agradeço aos meus familiares, minha mãe, pai, irmão, irmã. Apesar da correria do dia a dia e das dificuldades, vocês, em nenhum momento, me deixaram

desamparada. Eu agradeço por todo o esforço para me proporcionar chegar até aqui e construir o melhor que o futuro tiver a me oferecer. Por todas às vezes que eu pedia silêncio para escrever (e com muita dificuldade), vocês me atendiam. Eu simplesmente amo vocês.

Aos meus amigos, o que falar de vocês? Cada um de vocês compartilha comigo e faz parte dessa vitória. Abro espaço para um agradecimento especial a duas pessoas: Jade e Dionaldo. O grupinho, a amizade, o compartilhamento de várias coisas, momentos bons e ruins, que construímos e vivemos... eu não teria conseguido sem vocês. Agradeço também a Brunno, especialmente também, por toda ajuda, suporte, orientação, pela amizade e por tudo que compartilhamos. E além deles, agradeço a Erociano e Cadmiel. A presença de vocês foi muito valiosa. Cadmiel, que de uma forma leve e inspiradora, me ajudou e muito na construção desse trabalho. E Ero, da sua forma, que me ajudou em diversos momentos.

Além desses amigos, agradeço em especial uma pessoa de fora que tem uma importância imensa na minha vida – Matheus – que no pior momento da minha vida não me deixou sozinha e me deu todo o suporte que eu precisava. Eu simplesmente amo você.

À minha orientadora, eu agradeço por toda a paciência. Eu sei que nem de longe fui uma orientanda perfeita, mas aprendi muito com a senhora, e espero levar todos os aprendizados comigo ao longo da vida. Na oportunidade, estendo os agradecimentos à professora Raquel, que me orientou no Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), foi minha supervisora no estágio de iniciação à docência (e eu posso dizer com convicção que foi um divisor de águas na minha trajetória acadêmica, profissional e pessoal). Aprendi muito com vocês, conhecimento e experiências que ultrapassam a sala de aula. Ademais, aproveito para agradecer a professora Sara Raquel, que me abraçou no mestrado, acreditou nas minhas habilidades e me oportunizou espaços e experiências (obrigada pelas corridas também). E, claro, a todo o Corpo Docente e do EPP.

À todos que, direta ou indiretamente contribuíram de alguma maneira para a realização deste trabalho.

Por fim, agradeço ainda a CAPES pelo financiamento da pesquisa – Código de Financiamento 001. E ao PPEUR pelo processo formativo.

RESUMO

Com a Constituição Federal de 1988 um conjunto de atribuições e competências de implementação de políticas públicas foram transferidas para níveis subnacionais de governo, em especial, os municípios. Esse processo, no entanto, não foi acompanhado de uma construção de capacidade financeira, técnica ou administrativa para que os entes municipais pudessem gerir as novas responsabilidades. Ao verificar a área de políticas para as mulheres, é possível destacar que os normativos de enfrentamento à violência contra a mulher requerem o cumprimento da competência de cada ente estatal, ou seja, o trabalho articulado entre atores do nível nacional, estadual e municipal, materializado pela gestão em rede, que, traduz-se em Rede de Atendimento (RA). A RA, além de ampliar a autonomia de cada ente subnacional a partir da interdependência dos diversos atores e setores para atuar sobre o problema, especialmente os municípios, levanta o questionamento sobre essa descentralização de responsabilidades e quais as condições dos entes subnacionais para isso. Uma forma de olhar essas condições é através dos estudos de capacidades estatais. As capacidades estatais possibilitam a resolução eficaz dos problemas ligados à implementação de políticas públicas. A área de políticas para as mulheres diante dessa perspectiva teórico-conceitual, apresenta lacunas que precisam ser preenchidas. Para tanto, a presente dissertação tem como pergunta de partida: como a capacidade técnico-administrativa influencia no funcionamento da Rede de Atendimento à mulher em situação de violência no município de Natal/RN? Isto posto, tem-se como objetivo geral compreender a influência da capacidade técnico-administrativa do município de Natal/RN para implementação da Rede de Atendimento (RA) voltada à mulher em situação de violência. Como objetivos específicos definiu-se: a) investigar como se organiza institucionalmente a Rede de Atendimento (RA) no município de Natal/RN; b) investigar os instrumentos de coordenação intragovernamental e os procedimentos de monitoramento de implementação da RA no município; c) identificar os recursos humanos, financeiros e tecnológicos disponíveis para implementação da RA; d) compreender o processo de capacitação dos agentes públicos; e e) compreender a percepção dos gestores sobre a capacidade técnico-administrativa da RA. Fundamentada no modelo analítico de Pires e Gomide (2016), adaptado com base em Marengo (2017) e Souza (2018), a pesquisa adota abordagem quali-quantitativa e configura-se como um estudo de caso. Foram utilizados questionários, entrevistas semiestruturadas e análise documental, permitindo observar os eixos de organização, coordenação e monitoramento da política. Os resultados indicam que a capacidade técnico-administrativa influencia a implementação da RA ao condicionar o grau de articulação entre os órgãos e a continuidade das ações, sendo afetada pela rotatividade de pessoal, pela ausência de mecanismos formais de coordenação e pela fragilidade nos processos de monitoramento. Tais aspectos revelam que a existência de estrutura institucional não é suficiente para assegurar a efetividade da política: a capacidade depende também de processos de gestão contínuos, de qualificação da burocracia e da institucionalização de práticas cooperativas. Ao evidenciar os desafios e potencialidades da gestão municipal, o estudo contribui para o debate sobre as capacidades estatais em políticas sociais e oferece subsídios à formulação de estratégias de fortalecimento da Rede de Atendimento no âmbito local.

Palavras-chave: Capacidades Estatais. Capacidade técnico-administrativa. Violência contra a mulher. Rede de Atendimento.

ABSTRACT

With the 1988 Federal Constitution, a set of responsibilities and competences for implementing public policies was transferred to subnational levels of government, especially municipalities. This process, however, was not accompanied by the development of adequate financial, technical, or administrative capacities that would enable municipal entities to manage these new responsibilities. In the field of women's policies, the regulations addressing violence against women require the fulfillment of specific competences by each level of government, that is, coordinated action among national, state, and municipal actors, materialized through network management—known as the Service Network (*Rede de Atendimento*, RA). The RA, while expanding the autonomy of each subnational entity through the interdependence among various actors and sectors, particularly at the municipal level, raises questions about this decentralization of responsibilities and the actual capacity of subnational governments to assume them. One way to assess these conditions is through studies on state capacities, which enable the effective resolution of problems related to policy implementation. Within this theoretical-conceptual perspective, the field of women's policies presents significant gaps that need to be addressed. Accordingly, this dissertation asks: how does technical-administrative capacity influence the functioning of the Service Network for women in situations of violence in the municipality of Natal/RN? The general objective is to understand how the technical-administrative capacity of the municipality of Natal/RN influences the implementation of the Service Network (RA) aimed at women in situations of violence. The specific objectives are: (a) to investigate how the RA is institutionally organized in Natal/RN; (b) to examine the instruments of intragovernmental coordination and the monitoring procedures of RA implementation; (c) to identify the human, financial, and technological resources available for implementing the RA; (d) to understand the training process of public agents; and (e) to analyze managers' perceptions regarding the RA's technical-administrative capacity. Grounded in the analytical model proposed by Pires and Gomide (2016), adapted from Marengo (2017) and Souza (2018), the study adopts a qualitative and quantitative approach and is designed as a case study. Questionnaires, semi-structured interviews, and documentary analysis were employed to examine the policy's organizational, coordination, and monitoring dimensions. The findings indicate that technical-administrative capacity influences RA implementation by conditioning the level of coordination among institutions and the continuity of actions, being affected by staff turnover, the absence of formal coordination mechanisms, and weaknesses in monitoring processes. These results reveal that institutional structures alone are insufficient to ensure policy effectiveness: capacity also depends on continuous management processes, bureaucratic professionalization, and the institutionalization of cooperative practices. By highlighting both the challenges and potential of municipal management, this study contributes to the debate on state capacities in social policies and provides insights for strengthening the Service Network at the local level.

Keywords: State Capacity. Technical-Administrative Capacity. Violence Against Women. Service Network.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Modelo analítico para a dimensão da capacidade técnico-administrativa (adaptado de Pires e Gomide, 2016)	17
Figura 2: Eixos da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres	54
Figura 03: Nuvem de Palavras	99

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Número de Serviços Especializados por município no RN	18
Gráfico 2: Prevalência de violência física ou sexual provocada por parceiro íntimo e/ou ex-parceiro íntimo	41
Gráfico 3: Quantidade de mulheres vítimas de violência por ano no RN	43
Gráfico 4: Faixa etária das vítimas por ano (COINE)	45
Gráfico 5: Faixa etária das vítimas por ano (CODIMM)	45
Gráfico 6: Tempo médio de permanência do servidor	76
Gráfico 7: Carreira no setor público	79
Gráfico 8: Frequência setor privado/público	80

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Panorama geral da capacidade institucional da RMN _____	17
Quadro 2: Aspectos da dimensão técnico-administrativa conforme Pires e Gomide (2016) _____	21
Quadro 3: Variáveis da burocracia municipal por Marenco (2017, p. 1038) _____	22
Quadro 4: Sujeitos para as entrevistas da Rede de Atendimento no âmbito municipal _____	23
Quadro 5: Síntese metodológica _____	17
Quadro 6: Algumas conceituações de Capacidades Estatais _____	25
Quadro 7: Dimensões das Capacidades Estatais de Grindle _____	26
Quadro 8: Algumas formas de medir capacidade estatal a nível municipal _____	27
Quadro 9: Formas de mensuração das capacidades estatais por Pires e Gomide (2016) _____	28
Quadro 10: Formas de mensuração a partir de Segato, Euclides e Abrucio (2021) _____	29
Quadro 11: Formas de mensuração por Gomide, Pereira e Machado (2017) _____	30
Quadro 12: Síntese analítica das dimensões e variáveis mobilizadas na pesquisa _____	36
Quadro 13: Composição da Rede de Enfrentamento _____	62
Quadro 14: Serviços previstos pela Política Nacional de Enfrentamento à Violência Contra a Mulher _____	63
Quadro 15: Rede Protetiva de Atenção às Mulheres em Situação de Violência por categoria _____	67
Quadro 16: Diferenciação entre Enfrentamento e Atendimento _____	68
Quadro 17: Composição da administração da RA no município de Natal/RN _____	72
Quadro 18: Composição da administração da RA por grau de instrução _____	74
Quadro 19: Composição da administração da RA especialistas na área de PPM _____	76
Quadro 20: Perspectiva de promoção profissional _____	78
Quadro 21: Lista de entrevistados _____	82
Quadro 22: Recursos Humanos _____	84
Quadro 23: Recursos Financeiros e Tecnológicos _____	86
Quadro 24: Mecanismos de coordenação intragovernamental _____	89
Quadro 25: Existência de procedimentos de monitoramento de implementação _____	93

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Perfil de mulheres vítimas de violência por Raça/Cor _____ 44

Tabela 2: Unidades de Polícia Civil especializadas em atendimento às mulheres _70

LISTA DE SIGLAS

CF	Constituição Federal
CACC	Casa Abrigo
CMDM	Conselho Municipal de Direitos da Mulher
CODIMM	Coordenadoria da Defesa da Mulher e das Minorias
COINE	Coordenadoria de Informações Estatísticas e Análises Criminais
CREN	Centro de Referência da Mulher Elizabeth Nasser
CREAS	Centros de Referência Especializados de Assistência Social
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
DEAM's	Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher
DVS	Departamento de Vigilância
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ITEP/RN	Instituto Técnico-Científico de Perícia – ITEP/RN
JVD	Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher
LMP	Lei Maria da Penha
MUNIC	Pesquisa de Informações Básicas Municipais
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
NAPS	Núcleo de Ação Pedagógica e Social
NIAM	Núcleos Integrados de Atendimento às Mulheres em Situação de Violência
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PMP	Patrulha Maria da Penha
PNEVCM	Política Nacional pelo Enfrentamento à Violência Contra a Mulher
PNPM	Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres
RA	Rede de Atendimento
RMN	Região Metropolitana de Natal
RMA	Relatório Mensal de Acompanhamento
RAN	Relatório Mensal de Atendimento
SEMDES	Secretaria Municipal de Segurança Pública e Defesa Social
SEMTAS	Secretaria Municipal do Trabalho e da Assistência Social
SEMUL	Secretaria Municipal de Políticas para as Mulheres

SME	Secretaria Municipal de Educação
SMS	Secretaria Municipal de Saúde
SENASP	Secretaria Nacional de Segurança Pública
SESED	Secretaria da Segurança Pública e da Defesa Social
SPM	Secretaria de Políticas para as Mulheres
SUS	Sistema Único de Saúde
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
UFRN	Universidade Federal do Rio Grande do Norte
UPAs	Unidades de Pronto Atendimento

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	18
1. CAPACIDADES ESTATAIS: um olhar sobre a categoria analítica de estudos do “estado em ação”	20
2. A VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER E AS LEGISLAÇÕES DE ENFRENTAMENTO	40
2.1. Um olhar sobre o cenário de violência contra a mulher no Brasil e no Rio Grande do Norte	40
2.2. Breve panorama do processo de visibilidade dos direitos humanos das mulheres	47
2.3. Políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres no Brasil	49
2.4. Conceituação da Rede de Enfrentamento e da Rede de Atendimento	60
3. A CAPACIDADE TÉCNICO-ADMINISTRATIVA DA REDE DE ATENDIMENTO À MULHER EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA NO MUNICÍPIO DE NATAL/RN	67
3.1 O perfil da burocracia das instituições da RA no município de Natal/RN	71
3.2 A Percepção dos Gestores Municipais sobre a Capacidade Técnico-Administrativa no âmbito do município de Natal/RN para implementação da RA	81
3.2.1 Organização	83
3.2.2 Coordenação	87
3.2.3 Monitoramento	92
CONSIDERAÇÕES FINAIS	102
REFERÊNCIAS	107
APÊNDICES	117
APÊNDICE A – Questionário sobre as capacidades técnico-administrativas (Souza, 2018, adaptado)	117
APÊNDICE B – Roteiro da entrevista semiestruturada	120

INTRODUÇÃO



INTRODUÇÃO

O enfrentamento à violência contra a mulher configura-se como um dos maiores desafios contemporâneos de política pública, exigindo do Estado uma resposta complexa e intersetorial. No Brasil, o marco legal da Lei nº 11.340/2006 (Lei Maria da Penha) estabeleceu as diretrizes para uma rede de proteção e assistência, formalizando a Rede de Atendimento (RA) como o principal aparato institucional para garantir os direitos e a segurança das mulheres em situação de violência. Contudo, apesar do avanço legislativo e da descentralização administrativa conferida aos municípios pela Constituição Federal de 1988, observa-se uma persistente e dolorosa lacuna entre o desenho formal da política e sua efetividade na ponta. A garantia dos direitos sociais e a execução de políticas complexas como a RA dependem, em grande medida, da capacidade de resposta das administrações locais.

Nesse contexto, a presente dissertação se insere na agenda de pesquisa das capacidades estatais, um campo que busca compreender como as estruturas e os recursos do Estado influenciam a performance das políticas públicas. No nível municipal, onde a implementação ocorre de forma mais imediata e fragmentada, o estudo das capacidades estatais técnico-administrativas é de fundamental relevância. A pesquisa reconhece que a capacidade é um conceito que não pode ser medido apenas pela disponibilidade de insumos – como recursos financeiros e legislação – mas deve ser necessariamente atrelado a um resultado.

A escolha do tema decorre da necessidade de compreender os desafios enfrentados pelos municípios brasileiros na implementação de políticas públicas descentralizadas, especialmente aquelas que envolvem arranjos intersetoriais e gestão em rede. A Constituição Federal de 1988 (CF/88) inaugurou um novo marco político-institucional, descentralizando competências e ampliando a autonomia administrativa, política e financeira dos municípios. Esse processo transformou as gestões locais em protagonistas da execução de políticas sociais, conferindo-lhes responsabilidades ampliadas na provisão de bens e serviços públicos.

A partir da CF/88, as administrações municipais passaram a lidar com demandas crescentes de qualificação, planejamento e inovação, num contexto de restrição orçamentária e de heterogeneidade institucional. Como afirmam Veloso *et al.* (2011, p. 16), “aumentaram tanto as exigências de profissionalização da gestão municipal quanto a necessidade de instituições de controles democráticos ou populares da ação pública”. Tal quadro reforça o debate sobre a capacidade do Estado para cumprir as responsabilidades advindas da descentralização, especialmente no que tange à efetivação dos direitos sociais previstos na Constituição.

A descentralização inaugurada pela CF/88 promoveu um ambiente institucional complexo, caracterizado pela sobreposição de competências e pela necessidade de coordenação entre diferentes níveis e setores governamentais (Gomide; Pires, 2014). No entanto, essa transferência de responsabilidades não foi acompanhada da construção de capacidades técnicas, administrativas e financeiras equivalentes, o que limitou o desempenho de muitos governos locais. Como destacam Grin *et al.* (2021), os municípios tornaram-se “unidades federativas centrais para a implementação e provisão de políticas públicas, com destaque para as de bem-estar, como educação, saúde e assistência social”. Essa centralidade é acompanhada por novos desafios de coordenação, gestão e integração de políticas, que demandam do Estado municipal capacidades diferenciadas.

A literatura sobre capacidades estatais emergiu, nesse contexto, como ferramenta analítica essencial para compreender as condições de ação governamental. Souza (2024) observa que o conceito se tornou relevante em diferentes campos do conhecimento — ciência política, administração pública, economia e sociologia — justamente por permitir examinar os limites e potencialidades da ação estatal. Contudo, conforme problematiza Luciana (examinadora, 2025), a discussão sobre capacidade requer responder à questão fundamental: “capacidade para quê?”. Isto é, de que modo as capacidades estatais contribuem efetivamente para a implementação de políticas públicas e para a qualidade dos processos administrativos que as sustentam.

Responder a essa pergunta implica compreender as capacidades não apenas como recursos ou insumos, mas como processos institucionais e organizacionais que se expressam na prática administrativa. Assim, a análise de

capacidades deve considerar o modo como os recursos humanos, financeiros e tecnológicos são mobilizados e coordenados no cotidiano da gestão pública, refletindo interações entre burocracias, instrumentos e atores políticos.

Entretanto, a literatura evidencia que as capacidades não operam isoladamente. Elas estão associadas a fatores contextuais, como a natureza das políticas públicas, o tipo de arranjo institucional e o grau de articulação entre atores. Luciana (2025) ressalta que, em políticas sociais — como as de enfrentamento à violência de gênero —, as capacidades burocráticas podem não ser suficientes para explicar a qualidade da implementação, uma vez que essa depende também da coordenação intersetorial e da mediação política. Desse modo, o presente estudo parte da compreensão de que as capacidades técnico-administrativas são necessárias, mas não suficientes, para garantir o pleno funcionamento das políticas públicas.

No campo das políticas para as mulheres, a Política Nacional de Enfrentamento à Violência Contra a Mulher (PNEVCM) constitui um marco normativo relevante. Sua criação foi resultado das Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres (CNPM) e da elaboração dos Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres (PNPM I, II e III). Desses processos emergiu o Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres (PNEVCM), lançado em 2007, durante a II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, com o objetivo de articular ações federais, estaduais e municipais orientadas pelos princípios da transversalidade, intersetorialidade e capilaridade (Martins; Cerqueira; Matos, 2015).

O Pacto inaugurou um modelo de governança em rede, em que a atuação estatal depende da articulação entre diferentes órgãos e setores. Essa abordagem amplia a autonomia dos entes subnacionais, mas também impõe desafios à sua capacidade de planejar, coordenar e monitorar ações conjuntas. Nesse contexto, emergem questões centrais: como se organizam as capacidades estatais nos municípios responsáveis pela implementação dessas redes? E de que modo as capacidades técnico-administrativas interferem na qualidade do atendimento e na efetividade das políticas de proteção?

A gestão em rede — materializada na Rede de Atendimento à mulher em situação de violência (RA) — expressa a necessidade de cooperação interinstitucional e intersetorial para enfrentar um problema público

multifacetado. Contudo, a descentralização e a multiplicidade de atores envolvem riscos de fragmentação e desigualdade na prestação dos serviços. Assim, o estudo das capacidades estatais municipais torna-se central para compreender como a ação estatal se operacionaliza diante dessas complexidades.

Segundo Celina Souza (2024, p. 10), a capacidade estatal é um “conceito multinível e multidimensional, e os diversos temas e disciplinas buscam dar resposta à pergunta: capacidade para fazer o quê?”. Essa definição orienta a perspectiva desta pesquisa, que toma as capacidades técnico-administrativas como dimensão empírica para analisar a implementação da Rede de Atendimento de Natal/RN.

No Brasil, a literatura recente tem enfatizado a importância do nível municipal como *lócus* privilegiado de implementação das políticas públicas, sobretudo após a Constituição de 1988. Pesquisas como as de Marengo (2025), Machado *et al.* (2025), Rodrigues *et al.* (2024), Oliveira *et al.* (2024), Lui *et al.* (2023), Silva *et al.* (2023), Santos *et al.* (2022) e Grin e Abrucio (2021) apontam que a escala municipal é decisiva para a compreensão da ação estatal, uma vez que é nesse nível que as políticas se materializam no cotidiano da população.

Marengo (2025) destaca que, ao analisar as capacidades informacionais em 5.570 municípios brasileiros com base na escala i-GeM/QualiGov, foi possível aferir o grau de sinergia entre diferentes dimensões de capacidade. Da mesma forma, Rodrigues *et al.* (2024) evidenciam, ao estudar as compras da agricultura familiar no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que as capacidades técnico-administrativa e político-relacional variam significativamente entre municípios, condicionando os resultados da política. Esses achados reforçam a importância de investigar empiricamente como as capacidades estatais se manifestam nas estruturas municipais, especialmente em políticas de caráter social.

No campo das políticas para as mulheres, Martins, Cerqueira e Matos (2015) ressaltam que a implementação das ações de enfrentamento à violência depende fortemente da intersetorialidade e da cooperação federativa, princípios fundantes da PNEVCM e do Pacto Nacional. Todavia, os autores observam que, em muitos municípios, a categoria intersetorialidade ainda é considerada baixa, sobretudo naqueles que não são capitais ou que não integram regiões

metropolitanas. Essa constatação revela um déficit estrutural na capacidade dos entes subnacionais para promover a articulação entre diferentes órgãos e políticas, elemento essencial para o funcionamento da Rede de Atendimento (RA).

Essa perspectiva ganha relevância quando se observa o caso da Região Metropolitana de Natal (RMN). De acordo com os dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC/IBGE, 2023), apenas o município-polo, Natal, dispõe de toda a estrutura institucional necessária à execução das políticas para as mulheres. Isso inclui a existência de organismo executivo de políticas para as mulheres, plano municipal, conselho municipal, infraestrutura adequada, casas-abrigo e centros de atendimento especializados.

Quadro 1: Panorama geral da capacidade institucional da RMN

Instituições analisadas	Existência de organismo executivo de políticas para as mulheres	Existência de Plano municipal de políticas para as mulheres	Existência de conselho municipal de direitos da mulher	Disponibilização de infraestrutura para o funcionamento do conselho	Existência de Casa(s)-Abrigo para atendimento o a mulheres em situação de violência	Existência de Centro Especializado de Atendimento à Mulher (CEAM) ou Núcleos Integrados de Atendimento às Mulheres em Situação de Violência (NIAM)	Existência de Levantamento do quantitativo de mulheres atendidas pelos Centros de Referência/Especializados ou Núcleos Integrados de Atendimento às Mulheres em Situação de Violência
Município da Região Metropolitana de Natal - RMN							
NATAL							
PARNAMIRIM							
S. GONÇALO DO AMARANTE							
MACAÍBA							
S. JOSÉ DE MIPIBU							
CEARÁ-MIRIM							
EXTREMOZ							
NÍSIA FLORESTA							
MONTE ALEGRE							
VERA CRUZ							
MAXARANGUAPE							

IELMO MARINHO							
ARÊS							
GOIANINHA							
BOM JESUS							

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da MUNIC/IBGE, 2025.

A análise do Quadro 1 evidencia a disparidade entre os municípios da região metropolitana. Enquanto Natal concentra toda a estrutura institucional prevista, municípios como Parnamirim, Extremoz e São José de Mipibu dispõem apenas de alguns dos mecanismos necessários à operacionalização da política. Tal cenário reforça a necessidade de estudos que aprofundem a compreensão das capacidades estatais locais, sobretudo para além da mera existência de estruturas institucionais.

Os dados da MUNIC, atualizados quinquenalmente, cobrem o período de 2018 a 2023, o que confere atualidade à análise proposta nesta pesquisa. Todavia, a mera presença de instituições não assegura a capacidade de implementação. Como afirmam Martins *et al.* (2014, p. 815), a capacidade institucional relaciona-se não apenas à estrutura, mas também aos “processos organizacionais e administrativos de instituições públicas e privadas que viabilizam objetivos e metas concretizados em setores, programas e projetos”.

A literatura reforça que a capacidade institucional é condição necessária, mas não suficiente para o bom desempenho da implementação (Lima-Silva, 2019). Ao estudar o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em sua vertente de urbanização de assentamentos precários, Lima-Silva (2019, p. 279) definiu capacidade institucional como “a existência de órgãos governamentais e um corpo burocrático qualificado e experiente na elaboração e implementação de políticas públicas”. Entretanto, a autora constatou que “a dimensão institucional não significou elevada capacidade de implementação”, indicando que outras dimensões – sobretudo técnico-administrativas – são decisivas para explicar os resultados de uma política pública.

Essa constatação é central para o presente estudo, que se propõe a analisar as demais dimensões das capacidades estatais, especialmente aquelas relacionadas ao funcionamento administrativo e técnico das instituições da Rede de Atendimento à mulher em Natal/RN. A abordagem considera que o Estado necessita de recursos humanos, financeiros e tecnológicos, além de competências organizacionais e gerenciais, para que as políticas públicas sejam implementadas de forma eficiente e efetiva (Gleeson *et al.*, 2011).

Apesar do avanço conceitual, Gomide e Marengo (2024) alertam para os desafios ainda presentes no campo das capacidades estatais, entre eles: a amplitude conceitual, a pouca clareza quanto às bases institucionais da capacidade estatal e a carência de instrumentos metodológicos que permitam sua mensuração em distintas

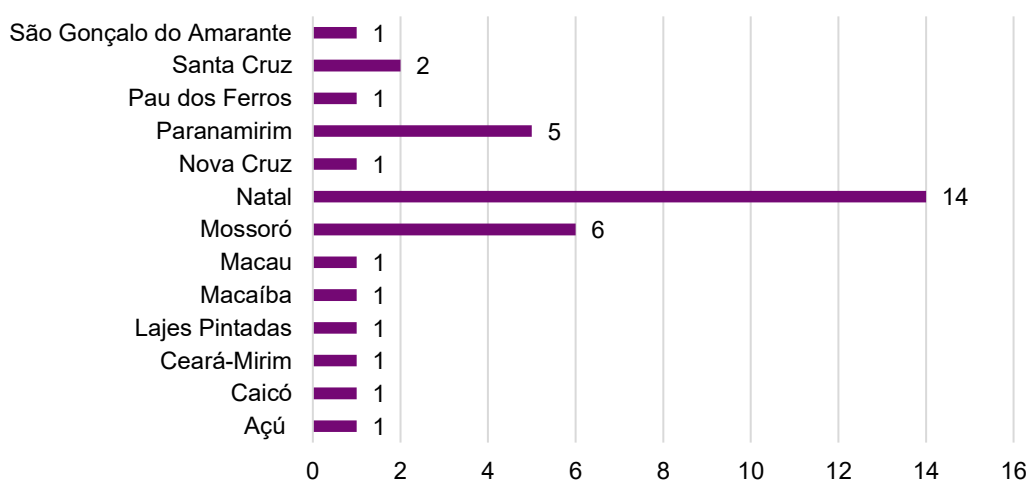
áreas de políticas públicas. Essa lacuna teórico-metodológica justifica a importância da presente pesquisa, ao aplicar a categoria analítica das capacidades técnico-administrativas à política de enfrentamento à violência contra a mulher, um campo ainda pouco explorado sob essa perspectiva.

A escolha de Natal/RN como estudo de caso se justifica por múltiplos fatores: 1) é o município com maior número de serviços especializados voltados ao atendimento das mulheres; 2) é o município-polo da região metropolitana, concentrando estruturas institucionais que representam o conjunto da política em nível local; 3) o município que apresenta estrutura e funcionamento da Patrulha Maria da Penha.

Além desses aspectos, a pesquisa se alinha à necessidade de compreender como as capacidades estatais, mesmo em contextos com maior estrutura institucional, podem apresentar limitações na prática da implementação, fenômeno já observado por Lima-Silva (2019) em outros campos de política.

O Gráfico 1, elaborado com base no Painel Ligue 180, ilustra a distribuição de serviços especializados por município no Rio Grande do Norte, destacando a posição de Natal como o principal centro da rede de atendimento.

Gráfico 1: Número de Serviços Especializados por município no RN



Fonte: Elaboração própria (2025), com base no Painel Ligue 180.

Estudos recentes, como o de Cruz *et al.* (2024), indicam que a Rede de Atendimento à mulher em Natal/RN apresenta falhas de articulação e que as ações entre os órgãos ocorrem de forma descontínua e reativa, dependendo muitas vezes

da iniciativa individual dos gestores. Essa constatação reforça a relevância de investigar as capacidades técnico-administrativas da rede, compreendendo em que medida a estrutura existente é capaz de garantir a efetividade da política.

Do ponto de vista teórico, Grin, Demarco e Abrucio (2021) propõem a distinção entre duas grandes dimensões das capacidades estatais: a) a técnico-administrativa, associada à eficiência organizacional e à habilidade para executar funções essenciais do Estado; b) a político-institucional, voltada à gestão de recursos e à mediação de conflitos entre atores sociais e intergovernamentais.

O presente estudo adota a primeira dimensão – técnico-administrativa – como categoria central de análise. Essa dimensão compreende a capacidade do Estado de prover bens e serviços públicos de maneira eficiente, sustentada por uma burocracia profissionalizada e por mecanismos de coordenação e monitoramento (Souza, 2015; 2017; Pires; Gomide, 2016; Marengo, 2017).

A escolha dessa abordagem está relacionada à constatação de que, mesmo em municípios dotados de estrutura institucional e legal robusta, a efetividade das políticas depende da capacidade cotidiana de gestão, isto é, de processos internos de organização, coordenação e controle que sustentam o funcionamento das redes de atendimento. Assim, compreender a capacidade técnico-administrativa da Rede de Atendimento em Natal/RN implica analisar como os recursos disponíveis são mobilizados, articulados e monitorados no âmbito municipal.

Em síntese, o estudo parte do reconhecimento de que as capacidades estatais são determinantes para a qualidade da implementação das políticas públicas, mas que seu impacto precisa ser empiricamente observado em contextos concretos. Ao examinar a Rede de Atendimento à mulher em Natal/RN, pretende-se revelar como as capacidades técnico-administrativas condicionam o funcionamento e a coordenação das ações da rede, contribuindo, assim, para o debate contemporâneo sobre a ação estatal no nível local.

Diante desse contexto, o presente estudo buscou responder à seguinte pergunta de pesquisa: Como a capacidade técnico-administrativa influencia o funcionamento da Rede de Atendimento à mulher em situação de violência no município de Natal/RN? O objetivo geral consistiu em compreender a influência da capacidade técnico-administrativa do município de Natal/RN na implementação da Rede de Atendimento (RA) voltada à mulher em situação de violência. Para alcançar

esse propósito, foram definidos os seguintes objetivos específicos: a) Investigar como se organiza institucionalmente a Rede de Atendimento (RA) no município de Natal/RN; b) Investigar os instrumentos de coordenação intragovernamental e os procedimentos de monitoramento de implementação da RA no município; c) Identificar os recursos humanos, financeiros e tecnológicos disponíveis para implementação da RA; d) Compreender o processo de capacitação dos agentes públicos; e e) Compreender a percepção dos gestores sobre a capacidade técnico-administrativa da RA.

A partir desses objetivos, a pesquisa propôs um percurso metodológico capaz de articular teoria e empiria, superando as lacunas observadas na literatura e respondendo às críticas relacionadas à fragmentação metodológica frequentemente presente em estudos de capacidades estatais. Assim, a metodologia foi explicitamente delineada na introdução, garantindo clareza e coerência quanto ao tipo de pesquisa, à natureza dos dados e às técnicas de análise utilizadas.

Trata-se de uma pesquisa quali-quantitativa, configurada como estudo de caso. A opção por essa abordagem se justifica pela natureza exploratória do tema e pela necessidade de compreender em profundidade as dinâmicas administrativas e institucionais da Rede de Atendimento de Natal/RN. O estudo de caso permite, portanto, apreender a complexidade da realidade local e identificar as particularidades da ação estatal em determinado contexto de implementação.

O marco temporal da investigação compreendeu o período de 2021 a 2024, correspondente à gestão do prefeito Álvaro Dias. Esse recorte foi escolhido por englobar um ciclo administrativo no qual ocorreram importantes transformações na política local de enfrentamento à violência contra as mulheres, incluindo o funcionamento da Patrulha Maria da Penha (PMP).

A pesquisa adotou como referencial teórico-metodológico o modelo proposto por Pires e Gomide (2016), que define a dimensão técnico-administrativa das capacidades estatais a partir de três eixos de análise: organização, coordenação e monitoramento. Esse modelo foi adaptado com base em Marengo (2017), que detalha as variáveis relacionadas à burocracia municipal, e Souza (2018), que incorpora o componente de capacitação dos agentes públicos.

Dessa forma, o estudo combinou diferentes instrumentos de coleta e análise de dados, integrando pesquisa documental, questionários e entrevistas semiestruturadas aplicadas aos gestores e representantes das instituições que compõem a Rede de Atendimento.

Para o primeiro objetivo específico, referente à organização institucional da Rede de Atendimento, realizou-se levantamento documental sobre as políticas de enfrentamento à violência contra a mulher no município, incluindo planos, decretos, relatórios e normativos internos.

O segundo objetivo, voltado aos mecanismos de coordenação intragovernamental e monitoramento, foi investigado por meio de entrevistas semiestruturadas com gestores das secretarias municipais responsáveis pela execução das ações da RA.

O terceiro objetivo, que tratou da identificação dos recursos humanos, financeiros e tecnológicos, utilizou o modelo analítico de Pires e Gomide (2016, p. 127 e 129 – Quadro 05), aplicado por meio de questionários e entrevistas. Para essa etapa, os dados foram organizados em tabelas e gráficos com o auxílio do software Microsoft Excel.

Quadro 2: Aspectos da dimensão técnico-administrativa conforme Pires e Gomide (2016)

Dimensão técnico-administrativa das capacidades estatais		
I)	Presença de burocracias governamentais profissionalizadas (Organização)	Envolve as capacidades derivadas da existência e funcionamento de burocracias competentes e profissionalizadas, dotadas dos recursos organizacionais (humanos), financeiros e tecnológicos necessários para conduzir as ações de governo de forma coordenada (Pires e Gomide, 2016, p. 127).
II)	Funcionamento de mecanismos de coordenação intragovernamental (Coordenação)	
III)	Existência de procedimentos de monitoramento de implementação (Monitoramento)	

Fonte: Elaboração própria (2025), com base em Pires e Gomide (2016).

O Quadro 2 apresenta o modelo de análise das capacidades estatais proposto por Pires e Gomide (2016) sobre a dimensão técnico-administrativa, dividida em três níveis: a) Organização; b) Coordenação; e c) Monitoramento.

Para complementar a análise da burocracia profissionalizada, o estudo adotou as variáveis de Marengo (2017), que detalham a natureza dos vínculos funcionais (estatutários, celetistas, comissionados e sem vínculo permanente), permitindo identificar o perfil dos servidores que integram a Rede de Atendimento no município de Natal/RN, conforme detalhado no Quadro 3.

Quadro 3: Variáveis da burocracia municipal por Marenco (2017, p. 1038)

Estatutário	Funcionários públicos contratados sob as regras do Regime Jurídico Único, implicando seleção por meio de concurso público e a obtenção da estabilidade no cargo após três anos de estágio probatório.
Celetistas	Servidores com contrato de trabalho regido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), portadores de direitos trabalhistas e carteira de trabalho assinada, mas sem estabilidade no cargo público.
Comissionados	Funcionários que exercem funções de confiança política, de livre-nomeação pela autoridade governamental, podendo ser removidos por decisão desta autoridade.
Sem vínculo permanente	Nesta categoria enquadram-se os servidores que trabalham por prestação de serviços, sem vínculo empregatício e sem carteira de trabalho assinada. Incluem-se: autônomos, estagiários, voluntários e aqueles cedidos por outras administrações.

Fonte: Elaboração própria, 2025, com base em Marenco (2017).

A análise da capacitação dos agentes públicos – variável fundamental para a efetividade da burocracia – baseou-se em Souza (2018), que propõe a mensuração da qualidade das capacitações e sua influência no desempenho institucional. As entrevistas buscaram compreender quem promove as capacitações, quais as temáticas abordadas e com que frequência são realizadas, além de identificar os desafios enfrentados pelos gestores na manutenção de uma equipe qualificada.

O quarto objetivo específico, relacionado à compreensão do processo de capacitação, e o quinto, referente à percepção dos gestores sobre a capacidade técnico-administrativa, foram operacionalizados com o apoio de questionários e entrevistas semiestruturadas.

Os sujeitos da pesquisa compreenderam representantes das principais instituições municipais que integram a Rede de Atendimento à mulher em situação de violência, conforme mostra o quadro abaixo.

Quadro 4: Sujeitos para as entrevistas da Rede de Atendimento no âmbito municipal

Conselho Municipal da Mulher
Centro de Referência da Mulher Elizabeth Nasser
Casa Abrigo Clara Camarão (CACC)
Patrulha Maria da Penha
Secretaria Municipal de Saúde (SMS)
Secretaria Municipal de Segurança Pública e Defesa Social (SEMDES)
Secretaria Municipal de Políticas Públicas para as Mulheres (SEMUL)
Secretaria Municipal de Educação (SME)
Secretaria Municipal de Trabalho e Assistência Social (SEMTAS)

Fonte: Elaboração própria (2025).

Os instrumentos de coleta foram elaborados com base em Souza (2018, Apêndice A e B – adaptado), considerando ainda dois eixos do Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência Contra a Mulher (PNEVCM): (i) garantia da aplicabilidade da Lei Maria da Penha; e (ii) ampliação e fortalecimento da rede de serviços para mulheres em situação de violência.

O conjunto metodológico foi sintetizado no Quadro 5, que apresenta a articulação entre a pergunta de pesquisa, os objetivos, as categorias analíticas e as técnicas utilizadas, facilitando a compreensão do percurso metodológico.

Quadro 5: Síntese metodológica

Pergunta de Pesquisa	Objetivo Geral	Objetivo Específico	Categoria de Análise	Técnica de Pesquisa	Técnica de Análise	Instrumento de Análise
Como a capacidade técnico-administrativa influencia o funcionamento da Rede de Atendimento no município de Natal/RN?	Compreender a influência da capacidade técnico-administrativa do município de Natal/RN para implementação da Rede de Atendimento voltada à mulher em situação de violência.	Verificar como se organiza institucionalmente a Rede de Atendimento (RA) no município de Natal/RN	-	Pesquisa documental Entrevista semiestruturada	Análise de conteúdo	-
		Investigar os instrumentos de coordenação intragovernamental e os procedimentos de monitoramento de implementação da RA no município	Capacidade técnico-administrativa -Pires e Gomide (2016), Marengo (2017) e Souza (2018)	Aplicação de questionário e Entrevista semiestruturada	Análise de conteúdo	Tabelas e gráficos no Excel
		Identificar os recursos humanos, financeiros e tecnológicos disponíveis para implementação da RA	Capacidade técnico-administrativa -Pires e Gomide (2016), Marengo (2017) e Souza (2018)	Aplicação de questionário e Entrevista semiestruturada	Análise de conteúdo	Tabelas e Gráficos no Excel Google Forms
		Compreender o processo de capacitação dos agentes públicos	Souza (2018)	Aplicação de questionário e entrevista semiestruturada	Análise de conteúdo	Tabelas e Gráficos no Excel Google Forms
		Compreender a percepção dos gestores sobre a	Souza (2018)	Pesquisa de campo (entrevista	Análise de conteúdo	Word Cloud Generator

		capacidade técnico-administrativa da RA.		semiestruturada)		
--	--	--	--	------------------	--	--

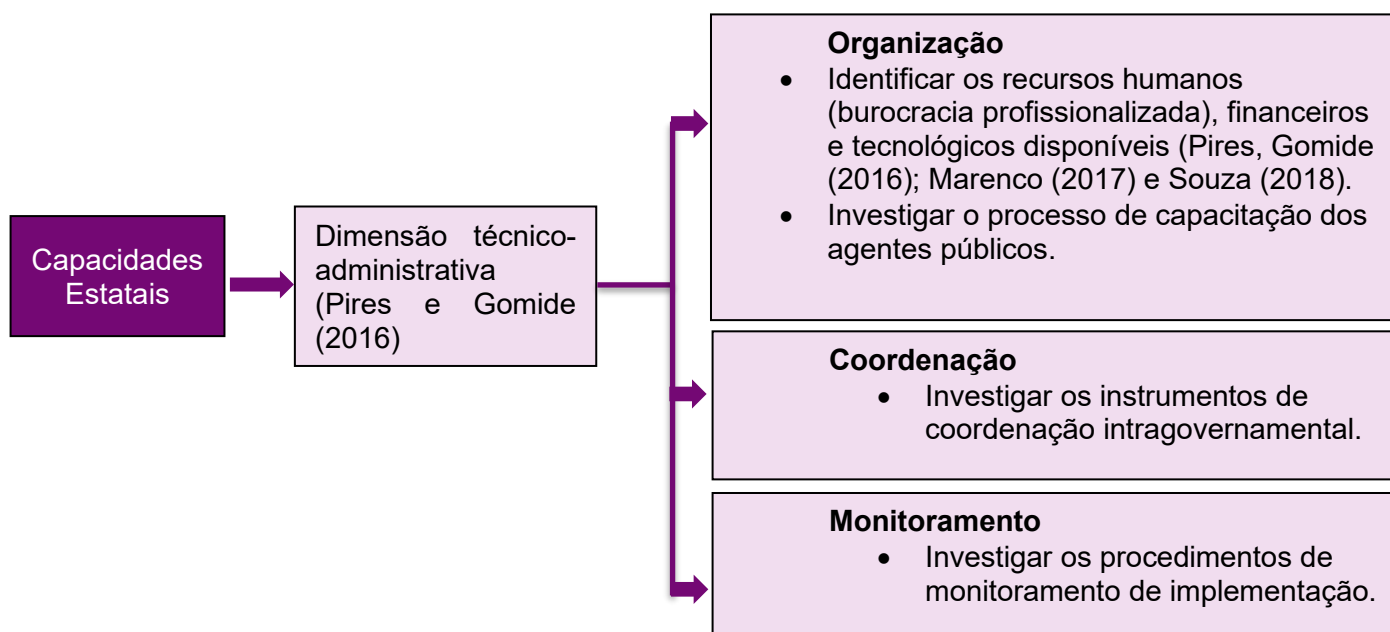
Fonte: Elaboração própria (2025).

Essa sistematização responde às críticas frequentemente dirigidas aos estudos sobre capacidades estatais quanto à falta de clareza metodológica e à dispersão das informações sobre os procedimentos de pesquisa. Ao apresentar de forma explícita as estratégias de coleta e análise, esta dissertação busca assegurar transparência, replicabilidade e validade científica.

Além disso, os resultados foram analisados por meio da técnica de análise de conteúdo, articulando os achados empíricos com o referencial teórico sobre capacidades estatais. A triangulação dos dados provenientes de diferentes fontes (documentos, entrevistas e questionários) permitiu identificar convergências e contradições, fortalecendo a consistência das conclusões.

O modelo analítico utilizado está representado na Figura 1, que sintetiza a estrutura conceitual da pesquisa.

Figura 1: Modelo analítico para a dimensão da capacidade técnico-administrativa (adaptado de Pires e Gomide, 2016)



Fonte: Elaboração própria (2025), com base em (Pires e Gomide, 2016; Marengo, 2017; Souza, 2018).

Em consonância com o marco legal estabelecido pela Constituição Federal de 1988 e com as diretrizes da Política Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres, o estudo de caso de Natal/RN oferece um campo fértil para refletir sobre os limites e potencialidades das capacidades estatais municipais. Embora o município

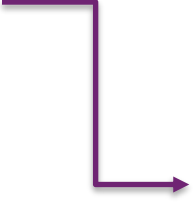
possua a estrutura institucional mais completa da Região Metropolitana, os resultados preliminares de pesquisas anteriores (Cruz et al., 2024) indicam fragilidades na articulação entre os órgãos e na coordenação das ações, revelando que a presença de capacidades formais não garante, por si só, a efetividade da implementação.

Dessa forma, o presente trabalho pretende contribuir tanto para o aperfeiçoamento da literatura sobre capacidades estatais quanto para o debate sobre a gestão das políticas públicas voltadas às mulheres, oferecendo subsídios para a formulação de estratégias de fortalecimento institucional e administrativo da Rede de Atendimento.

A dissertação está estruturada em cinco partes, incluindo esta introdução e as considerações finais. O Capítulo 1 apresenta a revisão de literatura sobre o conceito de capacidades estatais, abordando suas origens, dimensões e aplicações empíricas. O Capítulo 2 discute a política de enfrentamento à violência contra a mulher, suas bases legais e os desafios de implementação em diferentes contextos federativos. O Capítulo 3 analisa os achados empíricos, destacando o perfil da burocracia da Rede de Atendimento de Natal/RN e a percepção dos gestores sobre a capacidade técnico-administrativa. Por fim, as considerações finais sintetizam os principais resultados, discutem as limitações do modelo analítico adotado e apresentam recomendações para o fortalecimento das capacidades estatais no âmbito municipal.

Ao propor a análise da influência da capacidade técnico-administrativa na implementação da Rede de Atendimento à mulher em Natal/RN, esta dissertação busca avançar na compreensão das condições de ação do Estado em contextos de políticas descentralizadas e intersetoriais. O estudo pretende demonstrar que a qualidade da implementação não depende apenas da existência de estruturas institucionais, mas, sobretudo, da capacidade de articular recursos, pessoas e processos em torno de um objetivo comum: garantir o acesso das mulheres aos seus direitos e a efetividade das políticas públicas de enfrentamento à violência de gênero.

CAPÍTULO 1



1. CAPACIDADES ESTATAIS: um olhar sobre a categoria analítica de estudos do “estado em ação”

Este é o capítulo destinado à apresentação da fundamentação teórica mobilizada neste estudo, ou seja, a temática que sustenta a presente pesquisa se refere ao conceito de Capacidades Estatais. Entendemos que os estudos sobre essa categoria analítica são de grande relevância para o desenvolvimento de pesquisas e produção de políticas públicas, visto que as capacidades que um estado possui são determinantes para o bom funcionamento das políticas das mais diversas áreas. A apresentação gira em torno das definições e formas de mensuração, buscando trazer os olhares de produções internacionais bem como nacionais para oferecer uma compreensão a respeito da temática escolhida. Ao final deste capítulo, busca-se elucidar as escolhas teórico-conceitual que fundamenta os métodos aqui empregados.

A análise das capacidades estatais parte de uma questão essencial frequentemente colocada pela literatura especializada: “capacidade para quê?” (Cingolani, 2013; Gomide; Pereira; Machado, 2018). Essa pergunta orienta o esforço de situar o conceito não como uma abstração genérica, mas como um conjunto de atributos concretos que permitem ao Estado agir de forma efetiva na condução de políticas públicas. Em outras palavras, a capacidade estatal não é um fim em si, mas um meio para a implementação de políticas e a realização de objetivos coletivos (Evans, 1995; Souza, 2017).

Do ponto de vista teórico, o conceito de capacidade estatal ganhou centralidade nas últimas décadas como uma lente privilegiada para examinar o papel do Estado no desenvolvimento, em contraposição às abordagens que o tratavam apenas como arena de interesses ou como ente meramente regulador. Sua relevância decorre da constatação de que políticas bem desenhadas podem falhar na prática caso não haja aparato estatal capaz de executá-las — o que torna o estudo das capacidades um tema estratégico tanto para a ciência política quanto para a administração pública (Cingolani, 2013; Evans; Skocpol; Rueschemeyer, 1985).

Neste capítulo, portanto, serão apresentadas as origens, as principais abordagens e dimensões analíticas das capacidades estatais, bem como as formas de mensuração e operacionalização do conceito. Ao final, discute-se como essas dimensões serão mobilizadas para compreender o caso empírico de Natal/RN,

destacando-se o papel das capacidades técnico-administrativa como eixo central da análise.

O interesse acadêmico pelas capacidades estatais está intrinsecamente relacionado ao esforço das ciências sociais em compreender o papel do Estado no desenvolvimento econômico, social e institucional. De acordo com Cingolani (2013), os estudos sobre o Estado passaram por períodos de relativo esquecimento, sendo retomados em dois grandes momentos — ou “ondas” — de renovação teórica.

A primeira onda, ocorrida nos anos 1960, foi marcada pelas teorias neomarxistas e pelos debates sobre o Estado capitalista. Nessa perspectiva, o Estado era compreendido como um instrumento de dominação de classe ou como espaço de reprodução das relações de produção, o que limitava a análise de suas capacidades autônomas de ação (Poulantzas, 1978).

A segunda onda, nas décadas de 1970 e 1980, representou um retorno ao Estado (“bringing the State back in”), conforme o movimento inaugurado pela obra de Evans, Rueschemeyer e Skocpol (1985). Essa vertente, conhecida como neoinstitucionalismo estatista, buscou restituir ao Estado o status de ator central na análise política, enfatizando sua autonomia relativa e sua capacidade de formular e implementar políticas de desenvolvimento.

Foi nesse contexto que emergiu a noção moderna de “capacidade estatal”, associada à habilidade do Estado de transformar objetivos em resultados e de manter a coerência e continuidade das políticas públicas (Evans, 1993; Skocpol, 1985). A partir de então, a literatura passou a se concentrar na investigação de como as estruturas burocráticas, os recursos institucionais e a coordenação política influenciam a efetividade das ações governamentais.

Autores como Lindvall e Teorell (2016) e Fukuyama (2013) reforçam que a análise das capacidades estatais permite compreender as diferenças persistentes de desempenho entre Estados e governos. O foco desloca-se, assim, da explicação macroestrutural para os mecanismos de ação estatal, ou seja, para os modos pelos quais o Estado organiza seus recursos, coordena suas instituições e interage com a sociedade.

Os estudos envolvendo capacidades estatais surgiu, portanto, nos anos 1980 a partir dos autores neo-weberianos, como Evans, Rueschemeyer e Skocpol (1985) e Skocpol e Finegold (1982). A partir disso, observamos um escopo maior de literatura fazendo referência a aspectos como autonomia, burocracia e capacidade de ação

estatal, desenvolvendo, então, o conceito de “capacidade estatal”. Desde a sua concepção conceitual, essa, digamos que, categoria analítica, tem sido utilizada para estudar as diversas relações entre o Estado, a sociedade e o desenvolvimento.

Como categoria analítica, o termo capacidade estatal surgiu na literatura durante a segunda metade do século passado, quando os Estados se viram forçados a prover políticas para atender às demandas sociais e econômicas. Compreender como alguns Estados eram mais bem sucedidos nesta seara em detrimento de outros foi o que mobilizou estudiosos de diversos países a buscarem compreender os fatores e as variáveis que interferiam nos resultados, ou seja, quais eram capacidades estatais mobilizadas (Cingolani, 2013).

No Brasil, esse debate ganhou força a partir dos anos 2000, quando a agenda de pesquisa sobre capacidades estatais e políticas públicas se consolidou como campo analítico relevante (Souza, 2017; Pires; Gomide, 2016; Grin, 2012). A partir das contribuições de autores como Pires e Gomide (2014; 2016), as capacidades estatais passaram a ser analisadas em sua multidimensionalidade, especialmente nas políticas sociais, que exigem coordenação intersetorial e atuação descentralizada.

Esse movimento de retomada teórica não apenas revalorizou o papel do Estado, mas também possibilitou uma leitura mais pragmática e empírica sobre como os governos mobilizam suas capacidades para enfrentar problemas públicos complexos — como é o caso das políticas de enfrentamento à violência de gênero, objeto desta pesquisa.

O conceito de capacidade estatal é notoriamente polissêmico e multidimensional (Cingolani, 2013; Grin, 2012). Essa diversidade decorre do fato de que diferentes tradições teóricas — weberiana, institucionalista, desenvolvimentista e gerencial — abordam o tema sob ângulos distintos. Ainda assim, há consenso de que o termo se refere ao conjunto de recursos, estruturas e competências que permitem ao Estado implementar suas decisões e alcançar seus objetivos (Souza, 2017; Pires; Gomide, 2016).

Bichir (2016) chama atenção para o caráter não essencialista do conceito, argumentando que as capacidades estatais variam conforme o contexto histórico e as agendas políticas de cada período. Assim, o que é considerado capacidade em determinado momento pode tornar-se obstáculo em outro, à medida que mudam as demandas sociais e as formas de atuação estatal.

Essa flexibilidade conceitual impõe ao pesquisador o desafio de delimitar as dimensões analíticas relevantes ao objeto de estudo. No caso desta dissertação, privilegia-se a abordagem que compreende as capacidades estatais como recursos institucionais, humanos, financeiros e tecnológicos mobilizados para a formulação e implementação de políticas públicas (Bichir, 2016; Pires; Gomide, 2016).

Conforme já mencionado anteriormente, o conceito é polissêmico e multidimensional. Devido a isso, não existe consenso à delimitação do campo analítico e da aplicação do conceito (Grin, 2012). Exemplo disso é que, na literatura, ainda, o termo é associado a ideia de governança, o que às vezes gera uma confusão entre os dois conceitos (Cingolani, 2013; Lindvall; Teorelli, 2016; Fukuyama, 2013). Nesse sentido, é essencial deixar claro qual os aspectos da capacidade estatal estão sendo considerados e quais os referenciais teóricos que fundamentam as dimensões escolhidas (Cingolani, 2013). Nesse sentido, Kurtz e Schrank (2007) afirmam que as pesquisas em capacidades estatais consistem na observação de componentes, estruturas, informações, recursos mobilizados (inputs) ou resultados (outputs) e efeitos (outcomes) da ação das organizações estatais.

Conforme aponta Cingolani (2013) o conceito de capacidade estatal mais abordado na literatura é relacionando-o a capacidade de implementação, dimensão essa que deriva da tradição weberiana relativa ao Estado moderno, e que compreende a existência tanto de uma burocracia profissional, atuando de modo isolado, sem interferências, para fazer valer as decisões de modo impessoal. Assim, esse poder de implementação está voltado a existência de um corpo de funcionários altamente qualificados (Cingolani, 2013).

No Brasil, grande parte da literatura sobre capacidades estatais voltou o olhar para as características de composição dessa burocracia, ou seja, a sua dimensão administrativa ou burocrática, calcada nas tradições weberianas (Aguilar; Lima, 2019). Nessa linha, Gomide, Pereira e Machado (2017, p. 7) afirmam que “as definições de capacidade estatal difundidas na literatura dizem respeito ao poder de produção de políticas públicas pelas burocracias do Estado”.

Para Celina Souza (2017) o conceito está relacionado a capacidade do Estado de introduzir-se na sociedade e implantar suas decisões. Nesse sentido corroborando com o conceito definido por Mann (1986), o qual utiliza a expressão “poder infraestrutural do Estado”. Segundo Celina Souza (2017), o conceito de capacidade

estatal foi desenvolvido por Tilly (1985) com o objetivo de analisar o poder do Estado na arrecadação de impostos.

Souza (2017) enfatiza que o reconhecimento deste conceito na literatura é associado a importância e o impacto de outro conceito, qual seja: o de autonomia relativa do Estado, criado por Evans, Rueschemeyer e Skocpol (1985). Nessa linha, Skocpol (1985, p. 9) define capacidade estatal como sendo “a habilidade do Estado de implementar seus objetivos, particularmente diante da oposição de grupos sociais poderosos”.

A partir disso, o conceito foi sendo utilizado por diversos atores e sob diferentes abordagens e conceituação (Souza, 2017). A vista disso, capacidade do Estado envolve várias definições e cada uma delas captura aspectos diferentes do conceito. Souza (2017) destaca que o conceito além de ser abrangente, envolve inúmeras dimensões, que serão melhor detalhadas mais à frente.

Por fim, podemos considerar que o termo “capacidade estatal” é “um processo, o que significa que sua análise captura um momento no tempo, embora algumas capacidades possam ser mantidas por séculos” (Souza, 2017, p. 31). Embora a utilização do conceito tenha avançado nos últimos tempos, ainda não possui uma definição única (Gomide; Pereira; Machado, 2017).

A literatura distingue duas vertentes principais: 1) A state capacity, centrada nas características estruturais do Estado — como burocracia, arrecadação fiscal, estabilidade institucional e poder coercitivo; 2) A policy capacity, voltada às habilidades específicas para formular, implementar e avaliar políticas públicas (Segatto; Euclides; Abrucio, 2021).

Essas abordagens não são excludentes, mas complementares, pois indicam que a capacidade do Estado depende tanto de suas condições estruturais quanto de suas competências operacionais. Essa distinção é particularmente útil para o nível municipal, onde as políticas públicas são implementadas com recursos escassos e forte dependência de arranjos intergovernamentais.

Com base nessas discussões, o quadro a seguir sintetiza algumas das principais conceituações de capacidades estatais, evidenciando a diversidade de definições na literatura.

Quadro 6: Algumas conceituações de Capacidades Estatais

AUTOR	CONCEITO
Fukuyama (2013)	É definida pelos insumos para a burocracia.
Souza (2016, p.51)	É definida como o “conjunto de instrumentos e instituições de que dispõe o Estado para estabelecer objetivos, transformá-los em políticas e implementá-las”.
Bichir (2016, p. 26)	Conceitua as capacidades do Estado “derivam não só das competências de formulação e implementação de suas políticas, mas também da construção de apoio à agenda entre os atores sociais, políticos e econômicos relevantes”.
Lindvall e Teorell (2016)	Definem como a força da relação causal entre o Estado que implementa políticas e os resultados específicos que pretendem alcançar.
Pires e Gomide (2014)	A capacidade do Executivo em implementar suas políticas abarcando atores e interesses diversos.
Grin; Demarco e Abrucio (2021, p. 48)	Conceituam o termo como “o domínio de atributos técnicos e administrativos que aumentam as possibilidades da ação do Estado para gerar segurança, regularidade e objetividade na aplicação das normas”.

Fonte: elaboração própria (2025), com base nos autores supracitados.

A partir dessa sistematização, observa-se que, embora as definições variem, todas apontam para a ação estatal como foco de análise, situando o Estado não apenas como estrutura, mas como agente dotado de capacidades que podem ser ampliadas, restritas ou transformadas.

No contexto brasileiro, autores como Pires e Gomide (2016) têm contribuído para o avanço da discussão ao propor uma leitura que articula dimensões técnico-administrativa e político-relacional, superando o enfoque exclusivamente burocrático. Essa perspectiva, adotada neste estudo, permite compreender como a combinação de recursos e relações viabiliza (ou limita) a implementação de políticas públicas, especialmente em contextos municipais complexos como o de Natal/RN.

A literatura especializada tem se dedicado a compreender de que forma as capacidades estatais podem ser observadas, analisadas e mensuradas. Por ser um conceito multidimensional e relacional, sua mensuração não é trivial. Diversos autores, entre eles Grindle (1996), Cingolani (2013), Pires e Gomide (2016) e Segatto, Euclides e Abrucio (2021), propõem dimensões e variáveis que permitem

operacionalizar empiricamente o conceito, ajustando-o a diferentes contextos e escalas de análise.

Entre as contribuições clássicas, destaca-se o trabalho de Grindle (1996), que propõe quatro dimensões fundamentais — institucional, técnica, administrativa e política — consideradas essenciais para o funcionamento do Estado e o desenvolvimento das políticas públicas. Essa tipologia parte da premissa de que a ação estatal depende da existência de estruturas e processos capazes de articular regras, competências e legitimidade política.

Quadro 7: Dimensões das Capacidades Estatais de Grindle

DIMENSÃO	CONCEITO
Capacidade institucional	Capacidade de aplicar as “Regras do jogo”, ou seja, regular a economia, a política e as interações. Capacidade de cumprir e firmar políticas nacionais, convenções legais e normas de comportamento social e político.
Capacidade técnica	Envolve a capacidade de definir e gerenciar de modo eficaz as políticas macroeconômicas. Além de manter um quadro com pessoas bem treinadas, adequadamente alocadas e bem equipadas, de modo a retornarem análise de políticas com contribuições técnicas e informações decisivas para a tomada de decisões.
Capacidade administrativa	A capacidade de executar funções administrativas básicas, essenciais para o desenvolvimento econômico e o bem-estar social.
Capacidade política	Capacidade de manter canais eficazes e legítimos para demanda social, representação, e resolução de conflitos, com a presença de líderes políticos e administradores responsáveis que promovam a participação da sociedade no processo de tomada de decisão.

Fonte: elaboração própria (2025), com base em Grindle (1996, *tradução nossa*).

A partir desse referencial, outras propostas buscaram adaptar a análise das capacidades à realidade dos municípios, unidades onde a ação estatal se concretiza de modo mais próximo aos cidadãos. Nessa escala, as dimensões mais observadas estão associadas à disponibilidade de recursos humanos qualificados, recursos financeiros adequados, infraestrutura organizacional, e à existência de instrumentos de planejamento e coordenação interinstitucional.

O estudo de Coelho *et al.* (2020), por exemplo, sistematiza variáveis utilizadas para mensurar a capacidade estatal em políticas públicas municipais, oferecendo um panorama comparativo entre diferentes áreas — habitação, assistência social, educação e saúde.

Quadro 8: Algumas formas de medir capacidade estatal a nível municipal

AUTOR	FORMAS DE MENSURAÇÃO
Arretche (2012) – Política Habitacional	a) Órgãos destinados à gestão da política; b) Cadastros próprios e/ou fontes de informação para a identificação do déficit municipal de moradias; c) Consórcios intermunicipais de habitação; d) Instâncias de participação popular e, e) Fundos específicos para a política.
Instituto Pólis (2013, p. 46) – Gestão municipal no desenvolvimento urbano	a) Instrumentos de gestão como planos diretores; b) Estruturas como secretarias; c) Canais institucionais de participação; d) Arranjos federativos, como a existência de consórcios.
Sátyro; Cunha; Campos (2016) – Política de Assistência Social	a) Dados relativos aos vínculos empregatícios dos trabalhadores dessa área; b) Inserção na estrutura e, c) Forma e aos seus graus de educação.
Coelho <i>et al.</i> – Política de saúde, educação e assistência social.	a) Recursos humanos: percentagem de funcionários concursados com ensino superior na administração direta; b) Recursos financeiros: adoção de fundos; c) Instrumentos de planejamento e gestão: adoção de planos municipais de políticas públicas; d) Estruturas de gestão: adoção de secretarias municipais exclusivas; e) Arranjos: adoção de consórcios; f) Canais de participação: adoção de conselhos.

Fonte: Elaboração própria (2025), com base em Coelho *et al.* (2020).

A partir dessa literatura, percebe-se que a mensuração das capacidades estatais deve ser contextualizada conforme o nível de governo, a política pública analisada e os objetivos da pesquisa. No caso dos municípios, as dimensões técnico-administrativas e político-relacionais ganham centralidade, pois são elas que revelam a capacidade institucional local de coordenar, executar e sustentar políticas intersetoriais (Pires; Gomide, 2016; Segatto; Euclides; Abrucio, 2021).

Nesse sentido, Pires e Gomide (2016) sistematizam um modelo de análise que organiza as capacidades estatais em duas grandes dimensões: técnico-administrativa e político-relacional. Ambas se articulam à noção de arranjos institucionais de implementação, compreendidos como “os conjuntos de regras, atores, instrumentos e práticas que sustentam a execução de uma política pública” (Pires; Gomide, 2014, p. 8).

Quadro 9: Formas de mensuração das capacidades estatais por Pires e Gomide (2016)

DIMENSÃO	VARIVÁVEIS
Técnico-administrativa	a) Existência e funcionamento de burocracias competentes e profissionalizadas; b) Presença de recursos organizacionais, financeiros e tecnológicos;
Político-relacional	a) Habilidades e procedimentos de inclusão de diversos atores, tais como sociais, econômicos e políticos.

Fonte: elaboração própria (2025), com base em Pires e Gomide (2016).

Essas dimensões revelam que o desempenho estatal não depende apenas da presença de uma burocracia profissional, mas também da habilidade de mobilizar atores e coordenar ações em contextos de interdependência institucional. Essa abordagem é especialmente relevante para políticas públicas de caráter intersetorial e descentralizado, como a Rede de Atendimento à mulher em situação de violência, que exige cooperação entre diferentes órgãos e níveis de governo.

De modo semelhante, Segatto, Euclides e Abrucio (2021) ampliam o modelo de Pires e Gomide ao propor indicadores observáveis tanto no nível organizacional quanto no nível individual, permitindo compreender como as capacidades estatais se expressam nos arranjos institucionais e nas práticas cotidianas dos gestores públicos.

A partir das tipologias apresentadas, nota-se que as capacidades estatais são múltiplas e interdependentes, abrangendo tanto os recursos e estruturas formais (dimensão técnico-administrativa) quanto os mecanismos de articulação e legitimidade (dimensão político-relacional). Essa perspectiva é essencial para compreender as condições de implementação de políticas públicas complexas, nas quais a eficácia depende da coordenação entre múltiplos agentes, como ocorre na política de enfrentamento à violência contra as mulheres.

Quadro 10: Formas de mensuração a partir de Segato, Euclides e Abrucio (2021)

DIMENSÃO	NÍVEL ORGANIZACIONAL	NÍVEL INDIVIDUAL
Técnico-administrativa	a) Recursos humanos, financeiros e tecnológicos; b) Sistemas de informação e estratégias de monitoramento e avaliação das ações; c) Instrumentos de coordenação intra e inter-governamentais; d) Existência de processos e mecanismos institucionalizados e previamente definidos de gerenciamento de pessoas e recursos financeiros.	a) Perfil e trajetória do secretário e dos gestores; b) Papéis dos gestores e burocratas no processo de decisão e implementação; c) Práticas, conhecimentos e competências nas políticas e em seus instrumentos.
Político-relacional	a) Parcerias formalizadas com outras organizações públicas, privadas e sociedade civil; b) Mecanismos institucionalizados de relacionamento com o Legislativo, Judiciário e Órgãos de controle; c) Papel dos conselhos de participação social; d) Mecanismos de comunicação entre secretarias de educação e escolas e, e) Participação em consórcios e arranjos.	a) Relações entre gestores das secretarias de educação e gestores de outros órgãos e organizações; b) Relação entre coordenadores pedagógicos e equipes de gestão escolar; c) Participação de gestores em redes e comunidades de políticas.

Fonte: Segato; Euclides e Abrucio (2021).

A partir das abordagens apresentadas, a dimensão técnico-administrativa assume papel central nesta dissertação. Essa escolha está em consonância com a literatura nacional recente, que identifica nessa dimensão um dos núcleos das capacidades necessárias para a implementação de políticas públicas em contextos federativos (Pires; Gomide, 2016; Gomide; Pereira; Machado, 2018; Marengo, 2017).

A dimensão técnico-administrativa está associada à eficiência, à coordenação e à disponibilidade de recursos para a execução de políticas. Refere-se à existência de burocracias qualificadas, à estabilidade institucional e à disponibilidade de instrumentos de planejamento, monitoramento e avaliação (Evans; Rauch, 2014; Pires; Gomide, 2016). Essa dimensão expressa a capacidade do Estado de transformar diretrizes em ações concretas, garantindo regularidade, previsibilidade e qualidade na provisão de bens e serviços públicos.

Por sua vez, a dimensão político-relacional envolve as habilidades de articulação, negociação e coordenação interinstitucional. Relaciona-se à legitimidade política, à capacidade de envolver atores sociais e econômicos e à criação de mecanismos de participação e controle social (Cingolani, 2013; Souza, 2017). Essa dimensão é particularmente relevante em políticas de caráter transversal, que exigem integração entre diferentes órgãos, como ocorre na Rede de Atendimento à mulher.

Nesse mesmo esforço de operacionalização do conceito de capacidade estatal, os autores Gomide, Pereira e Machado (2017) apresentam variáveis que podem ser observáveis e mensuráveis para analisar e medir a capacidade de ação do Estado. A tabela detalha melhor quais foram as variáveis utilizadas.

Quadro 11: Formas de mensuração por Gomide, Pereira e Machado (2017)

DIMENSÃO	VARIÁVEIS
Técnico-administrativa	a) Recursos humanos, financeiros e tecnológicos adequados e disponíveis; b) Instrumentos de coordenação intra e intergovernamentais; c) Estratégias de monitoramento e avaliação das ações.
Político-relacional	a) Mecanismos de interação das burocracias do Executivo com atores do sistema político-representativo; b) Canais institucionalizados de participação da sociedade civil nos processos decisórios; c) Articulação com órgãos de controle interno e externo.

Fonte: Gomide; Pereira e Machado (2017).

Nessa perspectiva, a capacidade estatal resulta da interação entre dimensões estruturais e relacionais, configurando-se como um processo dinâmico de aprendizado e adaptação institucional. Autores como Marenco, Strohschoen e Joner (2017) enfatizam a importância da profissionalização da burocracia municipal, associando a capacidade técnico-administrativa à presença de servidores estáveis e qualificados. Para esses autores, quanto maior o número de servidores efetivos com formação superior atuando na administração direta, maior o potencial de ação e continuidade das políticas públicas.

Essa concepção dialoga com o entendimento de Souza (2018), que define a capacidade estatal como resultante da interação entre fatores políticos, institucionais, administrativos e técnicos. Segundo a autora, a qualidade da burocracia, a estabilidade organizacional e a existência de informações confiáveis são elementos indispensáveis à gestão das políticas públicas.

De um modo geral, Souza (2018, p. 275) define que Capacidade do Estado “incorpora fatores políticos, institucionais, administrativos e técnicos”. Diferentemente dos demais autores citados acima, Souza (2018) utiliza o termo “capacidade burocrática”, sendo esta necessária na gestão das políticas públicas, entendimento este compartilhado pelos demais autores dos estudos sobre capacidades estatais. Nesse ínterim, ela mede o nível dessa burocracia a partir das variáveis “grau de profissionalização” e “a qualidade da burocracia”.

Dessa forma, tem-se que analisar as capacidades estatais via ótica técnico-administrativa é de suma importância e um passo para identificar as condições que tornam o Estado (e aqui nos referimos ao município, especificamente) capaz de produzir políticas públicas e implementá-las, nos dando condições de compreender a influência dessa capacidade na implementação da Rede de Atendimento voltada à mulher em situação de violência no município de Natal/RN, objeto deste estudo.

Diante da centralidade que o conceito de capacidades estatais tem adquirido nas análises sobre a atuação governamental, observa-se uma diversidade de abordagens teóricas e metodológicas para sua verificação e análise, as quais variam conforme o objeto de estudo, os interesses do pesquisador e os campos disciplinares envolvidos. Nesse sentido, a formulação e a implementação de políticas públicas voltadas ao enfrentamento da violência contra a mulher constituem um terreno particularmente profícuo para a investigação dessa temática. Trata-se de um campo marcado por elevada complexidade institucional, resultado da descentralização de

competências instituída pela Constituição Federal de 1988, da natureza multidisciplinar das ações requeridas e da necessidade de articulação entre diferentes setores e níveis de governo.

Além disso, a urgência e a visibilidade social do problema demandam uma burocracia intersetorial, tecnicamente qualificada e sensível às especificidades do fenômeno. A literatura recente sobre capacidades estatais no contexto brasileiro tem refletido esse cenário, ao aprofundar a análise de suas múltiplas dimensões, escalas e setores, evidenciando uma preocupação crescente com a efetividade da ação estatal em contextos federativos marcados pela fragmentação institucional e pela complexidade das agendas públicas.

A literatura empírica brasileira sobre capacidades estatais é marcada por um predomínio de abordagens quantitativas e pelo uso de municípios como unidade analítica principal. De acordo com levantamento de Santos e Grin (2023), a capacidade administrativa é a dimensão mais mobilizada nas análises, embora haja uma crescente atenção às dimensões técnico-informacional e relacional, especialmente no contexto da transformação digital da gestão pública.

Os estudos sobre capacidades estatais no Brasil têm avançado significativamente na última década, refletindo o esforço de compreender como diferentes níveis de governo mobilizam recursos e competências para a implementação de políticas públicas em contextos federativos complexos. O país apresenta uma estrutura fortemente descentralizada, na qual os municípios assumem papel central na execução das políticas sociais, o que torna essencial o estudo das capacidades locais de gestão (Pires; Gomide, 2016; Grin; Abrucio, 2021).

De acordo com Souza (2017), a Constituição Federal de 1988 inaugurou uma nova lógica de governança no Estado brasileiro, ao ampliar as responsabilidades municipais na oferta de políticas públicas e estabelecer instrumentos de coordenação intergovernamental. Contudo, essa descentralização nem sempre foi acompanhada da ampliação das capacidades institucionais necessárias para a efetiva implementação das políticas. Em muitos casos, observa-se assimetria de capacidades entre os entes federativos, o que gera desigualdades territoriais e limita a atuação de municípios com estruturas administrativas frágeis (Arretche, 2012).

Nesse cenário, o conceito de capacidades estatais permite analisar não apenas os recursos disponíveis, mas também os arranjos institucionais que os municípios constroem para executar suas funções. Como observam Pires e Gomide (2024), a

ação estatal depende da interação entre atores, instrumentos e regras institucionais, que podem tanto ativar quanto restringir as capacidades locais. Assim, compreender as capacidades do Estado requer examinar os mecanismos de coordenação intergovernamental, os modos de articulação entre secretarias e órgãos e as estratégias de relacionamento com a sociedade civil.

Pesquisas recentes demonstram que a construção de capacidades estatais não é linear nem cumulativa: ela depende da trajetória institucional e das condições contextuais em que se desenvolve. Grin e Abrucio (2021), ao analisar a adesão dos municípios ao Programa de Modernização das Administrações Tributárias (PMAT), evidenciam que o desenho institucional do programa favoreceu municípios com estruturas mais robustas, reproduzindo desigualdades pré-existentes. Esse achado reforça a importância de analisar as capacidades estatais a partir das condições específicas de cada território.

De modo semelhante, Marengo (2025) argumenta que as capacidades informacionais e administrativas podem se desenvolver mesmo em contextos institucionais frágeis, desde que existam incentivos e mecanismos de aprendizagem organizacional. Para o autor, a burocracia profissionalizada, embora central, não é condição suficiente para garantir a efetividade da ação estatal; é necessário considerar os fluxos de informação, os canais de coordenação e os mecanismos de responsabilização que estruturam a atuação governamental.

Essas discussões encontram eco na análise de Santos e Grin (2023), que realizaram uma revisão metodológica da produção empírica nacional entre 2010 e 2023. Os autores identificaram um predomínio de abordagens quantitativas voltadas às capacidades administrativas, mas apontam uma tendência crescente de estudos que incorporam as dimensões político-relacionais e informacionais, especialmente em políticas sociais e setoriais. Essa ampliação reflete a compreensão de que o desempenho estatal não se explica apenas por recursos técnicos, mas também pela habilidade de coordenar e articular atores em redes de implementação.

Na escala estadual, Tock, Grin e Gonzalez (2020) destacam o papel das condições estruturais e institucionais na implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Segundo os autores, os governos estaduais desempenham função estratégica no fortalecimento das capacidades locais, atuando como vetores de coordenação federativa. Em perspectiva semelhante, Loureiro e Calabrez (2020) analisam a trajetória da Secretaria do Tesouro Nacional como

expressão da construção de capacidades fiscais, mostrando que o acúmulo institucional e a estabilidade burocrática são fatores decisivos para a efetividade da ação estatal.

Outros estudos exploram as capacidades estatais em situações emergenciais. Lui *et al.* (2023), ao investigar a gestão educacional durante a pandemia da Covid-19, observam que as capacidades técnico-administrativas e político-relacionais foram essenciais para a adoção de medidas de ensino remoto e manutenção de vínculos com as comunidades escolares. Já Oliveira e Alves (2024) analisam a implementação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) em Contagem (MG), ressaltando a importância das capacidades institucionais acumuladas e da articulação federativa para sustentar a política educacional.

Esses estudos convergem para três conclusões principais:

- a) As capacidades estatais são multifacetadas e dependem da articulação entre dimensões técnicas, administrativas, relacionais e informacionais;
- b) A existência de capacidade não implica sua ativação automática — é necessário que arranjos institucionais e mecanismos de governança viabilizem sua mobilização;
- c) O desempenho estatal está fortemente condicionado pela coordenação federativa e pela capacidade dos governos locais de adaptar normas gerais a contextos específicos (Pires; Gomide, 2024; Pereira *et al.*, 2023).

No contexto municipal brasileiro, essas constatações assumem relevância particular. O município é o espaço em que o Estado se faz mais presente na vida cotidiana da população e, ao mesmo tempo, o nível mais suscetível à escassez de recursos e à fragmentação institucional. Portanto, compreender as capacidades estatais em nível local significa investigar como os governos municipais transformam diretrizes legais em ações concretas, articulando burocracias, instrumentos e relações políticas.

Essa perspectiva é especialmente pertinente quando se trata de políticas voltadas à proteção e aos direitos das mulheres, cuja efetividade depende da integração de diferentes setores — saúde, assistência social, segurança pública e justiça. Nesse sentido, o estudo da Rede de Atendimento à mulher em situação de violência em Natal/RN oferece um campo empírico privilegiado para examinar como o município ativa suas capacidades estatais diante de um problema público complexo, que exige ação coordenada, sensibilidade social e continuidade institucional.

A partir da revisão teórica apresentada, é possível sintetizar alguns pressupostos que orientam o enfoque analítico desta dissertação. Em primeiro lugar, entende-se que as capacidades estatais expressam as condições concretas que permitem ao Estado agir de forma efetiva e legítima na implementação de políticas públicas (Pires; Gomide, 2016; Souza, 2017). Essas condições envolvem tanto aspectos estruturais e técnico-administrativos, relacionados à organização burocrática e aos recursos disponíveis, quanto aspectos político-relacionais, ligados à articulação interinstitucional e à construção de consensos.

Em segundo lugar, o estudo adota a compreensão de que as capacidades não são atributos fixos, mas processos dinâmicos e contextuais. Elas se constroem e se transformam à medida que o Estado interage com atores sociais e institucionais, ajustando suas estratégias diante das demandas e constrangimentos do ambiente político (Evans, 1995; Cingolani, 2013). Assim, analisar capacidades estatais implica observar não apenas o que o Estado tem, mas o que ele faz com o que tem, isto é, como mobiliza e coordena seus recursos.

Com base nesses pressupostos, o modelo analítico adotado nesta pesquisa privilegia a dimensão técnico-administrativa das capacidades estatais, entendida como elemento central para analisar a implementação da RA. Essa dimensão permite analisar de que forma o município de Natal/RN organiza seus recursos humanos, financeiros e tecnológicos, bem como seus mecanismos de coordenação e monitoramento, para implementar a Rede de Atendimento à mulher em situação de violência. Todavia, o estudo reconhece que tais capacidades não operam isoladamente: a dimensão político-relacional é igualmente relevante, na medida em que sustenta a articulação intersetorial, o diálogo entre instituições e a legitimidade das ações estatais. Assim, embora o foco recaia sobre a dimensão técnico-administrativa, a análise considera a interdependência entre ambas, compreendendo que a eficácia da política depende tanto da estrutura administrativa quanto da capacidade de cooperação entre os atores envolvidos.

O quadro a seguir apresenta a síntese teórico-analítica que orienta o estudo empírico.

Quadro 12: Síntese analítica das dimensões e variáveis mobilizadas na pesquisa

Dimensão	Variáveis analíticas	Indicadores empíricos
Técnico-administrativa	Estrutura organizacional e disponibilidade de recursos humanos, financeiros e tecnológicos.	Existência de órgãos e serviços especializados; número e perfil dos servidores; capacitação técnica; infraestrutura tecnológica e física.
	Procedimentos de coordenação e monitoramento.	Planejamento e avaliação das ações; fluxos de informação entre órgãos; instrumentos de gestão e relatórios de desempenho.

Fonte: Elaboração própria (2025), com base em Pires e Gomide (2016; 2024), Segatto, Euclides e Abrucio (2021) e Souza (2017).

A partir desse modelo, a análise empírica buscará compreender em que medida as capacidades estatais — especialmente a técnico-administrativa, eixo central deste estudo — estão presentes e como se articulam no contexto de Natal/RN. Essa dimensão é fundamental para entender os mecanismos de coordenação, a disponibilidade de recursos e a estrutura organizacional que sustentam a implementação da Rede de Atendimento à mulher em situação de violência. Entretanto, reconhece-se que tais capacidades são potencializadas quando associadas a elementos político-relacionais, responsáveis por viabilizar a articulação intersetorial e o diálogo entre instituições que integram a política.

Essa abordagem permite ir além da mera descrição institucional, possibilitando identificar os fatores que fortalecem ou fragilizam a atuação da Rede, bem como as condições que ampliam ou limitam a capacidade do Estado municipal de garantir direitos e promover justiça social. Ao privilegiar a dimensão técnico-administrativa, mas considerar sua interação com a dimensão político-relacional, a dissertação adota uma leitura que reconhece a interdependência entre estrutura e ação. A efetividade das políticas públicas depende, assim, da qualidade dos recursos e instrumentos disponíveis, mas também da capacidade dos agentes públicos de construir coordenação, cooperação e legitimidade.

A análise das capacidades estatais, especialmente em contextos federativos e de políticas intersetoriais, requer a compreensão de como tais capacidades se expressam por meio dos arranjos institucionais de implementação. De acordo com Pires e Gomide (2014; 2021), esses arranjos constituem os conjuntos de regras, atores, instrumentos e práticas que estruturam a ação estatal e condicionam a ativação das capacidades disponíveis. Assim, as capacidades técnico-administrativas

não se materializam de forma abstrata, mas por meio de mecanismos institucionais concretos — como fluxos decisórios, rotinas de coordenação e canais de cooperação — que configuram o modo de funcionamento das políticas públicas. No caso da Rede de Atendimento à mulher em situação de violência, compreender esses arranjos é fundamental para identificar em que medida o Estado municipal transforma suas capacidades em ação efetiva, revelando tanto os avanços quanto as limitações da governança local.

A escolha pela política de enfrentamento à violência contra as mulheres como campo empírico insere-se no esforço de ampliar a aplicação do referencial de capacidades estatais às políticas sociais. Essa opção é coerente com o movimento recente da literatura nacional, que busca compreender como as capacidades se manifestam em políticas marcadas pela transversalidade, pela atuação em rede e pela exigência de cooperação entre diferentes setores (Grin; Abrucio, 2021; Pires; Gomide, 2016). Nesse tipo de política, a eficácia da ação estatal depende não apenas de recursos técnicos e administrativos, mas também da capacidade de articular atores, construir consensos e sustentar arranjos institucionais estáveis. Desse modo, o estudo da Rede de Atendimento à mulher em Natal/RN oferece uma oportunidade analítica singular para observar como o Estado local mobiliza suas capacidades frente a um problema público complexo e estrutural.

Reconhece-se, contudo, que o modelo analítico adotado, centrado na dimensão técnico-administrativa, possui limitações inerentes. A ênfase nessa dimensão visa evidenciar as condições estruturais e operacionais que sustentam a implementação da política, mas não esgota a compreensão da ação estatal. Dimensões complementares, como a político-relacional e a informacional, também influenciam a efetividade da Rede de Atendimento, especialmente em um contexto interinstitucional e descentralizado. Assim, o modelo proposto deve ser entendido como uma lente analítica que privilegia certos aspectos do fenômeno, sem pretender abarcar sua totalidade. Essa escolha metodológica busca garantir profundidade na análise de uma dimensão específica, reconhecendo, entretanto, que outras dimensões poderão ser retomadas nas considerações finais, à luz dos resultados empíricos.

A fundamentação teórica aqui apresentada orienta diretamente a construção do modelo metodológico da pesquisa. As dimensões e variáveis sintetizadas no Quadro 12 constituem a base para a definição dos indicadores empíricos e das

categorias de análise que guiarão o estudo de caso. Dessa forma, a passagem da teoria para o campo empírico ocorrerá pela observação das condições concretas de funcionamento da Rede de Atendimento em Natal/RN, tomando a capacidade técnico-administrativa como eixo analítico central. Essa aproximação entre teoria e método busca assegurar coerência interna ao estudo, permitindo que as inferências empíricas derivem de um arcabouço conceitual claramente delimitado.

Dessa forma, o estudo das capacidades estatais na Rede de Atendimento à mulher em Natal/RN permite compreender como o Estado local se manifesta na prática, evidenciando tanto as potencialidades quanto os limites de sua atuação diante de um problema público de natureza estrutural e transversal. A discussão teórica apresentada neste capítulo constitui, portanto, o marco conceitual que orienta a análise empírica desenvolvida nos capítulos seguintes, ao examinar o Estado “em ação” (Grin; Abrucio, 2021) e os elementos que condicionam a qualidade da implementação dessa política no município.

CAPÍTULO 2



2. A VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER E AS LEGISLAÇÕES DE ENFRENTAMENTO

A violência contra a mulher entendida como um problema social e, posteriormente, como de saúde pública também, abre espaço para demandas por ações públicas em diversos âmbitos de atuação do Estado, tais como segurança pública, saúde, educação, assistência social dentre outras (Vilella; Lago, 2007; Lamoglia, Minayo, 2009; Silva *et al.*, 2012).

Neste capítulo será abordado quatro aspectos essenciais: breve discussão sobre o cenário de violência contra a mulher, o início do processo de implementação de políticas públicas no campo dos direitos humanos das mulheres, as Políticas de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, os conceitos de Rede de Atendimento e Rede de Enfrentamento e a Lei 11.340/2006 – notadamente conhecida como Lei Maria da Penha, para o entendimento do processo de visibilidade e atenção à temática da violência contra as mulheres no Brasil, explanando como o Governo Federal, Estadual e Municipal se uniram/unem para garantir os direitos das mulheres.

2.1. Um olhar sobre o cenário de violência contra a mulher no Brasil e no Rio Grande do Norte

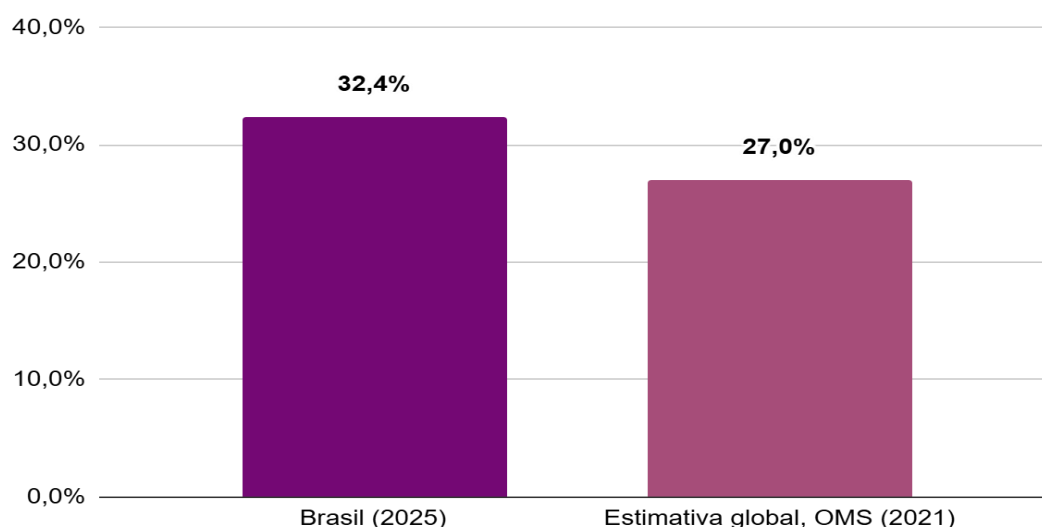
A violência contra a mulher configura-se como um fenômeno persistente na sociedade contemporânea, constituindo tema de ampla relevância no debate público e na produção acadêmica. Trata-se de uma problemática de elevada gravidade, cujos impactos incidem sobre mulheres de diferentes origens sociais, étnicas e territoriais. Diversas iniciativas de sistematização e análise de dados têm buscado dimensionar a magnitude desse fenômeno no Brasil. Nesse sentido, o Atlas da Violência, produzido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), utiliza informações provenientes do Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM) e do Sistema de Informação de Agravos de Notificação (SINAN), ambos vinculados ao Ministério da Saúde. De acordo com os dados mais recentes do Atlas (IPEA, 2025), entre os anos de 2013 e 2023, foram registrados 47.463 homicídios de mulheres no país. Somente em 2023, contabilizaram-se 3.903 assassinatos de mulheres, o que corresponde a uma taxa de 3,5 mortes por 100 mil mulheres.

Complementarmente, o Anuário Brasileiro de Segurança Pública (2024) evidencia um aumento significativo nos casos de feminicídio, com o registro de 1.467

vítimas no ano de 2023 — o maior número desde a promulgação da Lei nº 13.104, de 9 de março de 2015, que instituiu a qualificadora de feminicídio no ordenamento jurídico brasileiro.

Ainda no campo das estatísticas sobre violência de gênero, a quinta edição do relatório Visível e Invisível: a Vitimização de Mulheres no Brasil (2025), elaborado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, destaca a elevada prevalência de violência física e/ou sexual perpetrada por parceiros ou ex-parceiros íntimos. Embora a metodologia da pesquisa de vitimização brasileira não siga o mesmo recorte da Organização Mundial da Saúde (restrito a mulheres entre 15 e 49 anos), os dados indicam uma incidência possivelmente superior no Brasil, uma vez que a amostra inclui jovens a partir de 16 anos, excluindo, contudo, adolescentes com menos de 15 anos — aspecto que interfere na comparação direta entre os levantamentos e será ilustrado no gráfico a seguir.

Gráfico 2: Prevalência de violência física ou sexual provocada por parceiro íntimo e/ou ex-parceiro íntimo



Fonte: Fórum Brasileiro de Segurança Pública; Instituto DataFolha. Pesquisa Visível e Invisível: a vitimização de mulheres no Brasil, edição 5, 2025.

O presente relatório elucida variáveis cruciais para a compreensão da violência contra a mulher, delineando os principais agressores, os contextos de ocorrência e o perfil sociodemográfico das vítimas. No que tange aos autores da violência, os dados indicam que parceiros íntimos correspondem à maior parcela, com 40,0% dos casos,

seguidos por ex-parceiros íntimos (26,8%), amigos/conhecidos (7,6%) e pais/mães (5,2%). Em relação aos locais de ocorrência, o ambiente doméstico se destaca como o de maior prevalência, com 57,0% dos registros, seguido por rua (11,6%), internet/redes sociais (5,0%), bar/balada (3,3%) e trabalho (2,3%). A análise do perfil das mulheres vítimas revela uma significativa disparidade racial, com 64,2% de vítimas negras, em contraste com 28,9% de brancas, 3,9% de amarelas e 2,3% de indígenas. No âmbito nacional, a faixa etária mais afetada pela violência abrange mulheres entre 25 e 34 anos (43,6%), seguida pelos grupos de 35 a 44 anos (39,5%) e de 45 a 59 anos (38,2%). A alta prevalência da violência em todas as faixas etárias, particularmente entre 16 e 59 anos, sugere que a violência se manifesta em múltiplas formas ao longo do ciclo de vida das mulheres.

Quando observados os números relativos a casos de agressão em contexto de violência doméstica, os dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública (2024) revelam um aumento de 9,8% em relação à 2022. Dados recentes indicam um recrudescimento da violência contra a mulher. No que concerne à ameaça, o volume de ocorrências registradas em delegacias apresentou um incremento de 16,5%, totalizando 778.921 mulheres que reportaram ter vivenciado tal situação. A violência psicológica, por sua vez, registrou um expressivo aumento de 33,8%, afetando 38.507 mulheres. Adicionalmente, o crime de *stalking* (perseguição) também demonstrou uma elevação considerável, com 77.083 mulheres sendo vítimas dessa modalidade de violência, o que representa um acréscimo de 34,5% (Anuário Brasileiro de Segurança Pública, 2024).

Adicionalmente aos indicadores criminais, a magnitude e a multifacetada natureza da violência contra a mulher podem ser evidenciadas por meio de dados secundários provenientes do acionamento da Polícia Militar para ocorrências de violência doméstica e dos registros do Poder Judiciário referentes às Medidas Protetivas de Urgência. Nesse contexto, verificou-se um total de 848.036 chamadas para o serviço de emergência 190, operado pela Polícia Militar, e 663.704 novos processos judiciais solicitando medidas protetivas, dos quais 81,4% resultaram na concessão das referidas medidas (Anuário Brasileiro de Segurança Pública, 2024).

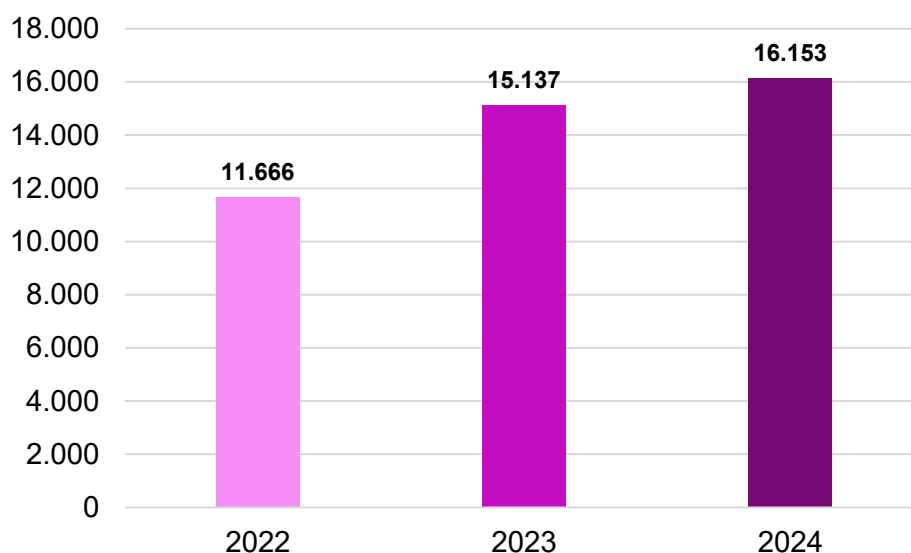
Diante desse contexto, fica evidente que a violência contra a mulher persiste na sociedade como também a urgência de atenção do Estado e do desempenho deste quanto a implementação de políticas públicas que visem a prevenção, a assistência,

a proteção e a garantia dos direitos das mulheres em situação de violência, além do combate com ações para com os autores da violência.

Os dados evidenciam um problema social que atinge diversas mulheres sob diferentes etnias, idades e locais. É um fenômeno que exige por parte do Estado, para sua prevenção e enfrentamento, políticas e ações articuladas que visem atender à mulher na sua integralidade (Cruz, 2021).

Para uma melhor precisão de visualização do fenômeno da violência contra a mulher algumas variáveis importantes devem ser observadas quando estudamos questões de violência, quais sejam: região; raça/cor das vítimas; idade; local de ocorrência e autores das vítimas de violência. Partindo disso, ao analisarmos o panorama da violência em nível estadual, com foco na realidade do Rio Grande do Norte (RN) e considerando o recorte temporal de 2022-2024, os dados da Coordenadoria de Informações Estatísticas e Análises Criminais (COINE) da Secretaria de Estado da Segurança Pública e da Defesa Social (SESED) evidenciam um crescimento da violência.

Gráfico 3: Quantidade de mulheres vítimas de violência por ano no RN



Fonte: Elaboração própria (2025), com base nos dados da COINE (2022, 2023, 2024).

Ao analisar a série histórica, constata-se um aumento progressivo no número total de vítimas de violência doméstica e familiar. Conforme demonstrado no gráfico acima, foram registradas 11.666 vítimas em 2022, 15.137 em 2023 e 16.153 em 2024.

Tal trajetória ascendente corrobora a persistência e a intensificação da problemática da violência.

No tocante ao marcador social raça/cor, os dados da Coordenadoria de Informações Estatísticas e Análises Criminais (COINE) do RN indicam que mulheres pardas, brancas e pretas concentram os maiores índices de vitimização por violência. Complementarmente, a Coordenadoria de Defesa dos Direitos da Mulher e Minorias (CODIMM), responsável pela compilação de dados do Ligue 180, corrobora essa distribuição, evidenciando a preponderância de vítimas pretas e pardas, conforme detalhado na tabela abaixo.

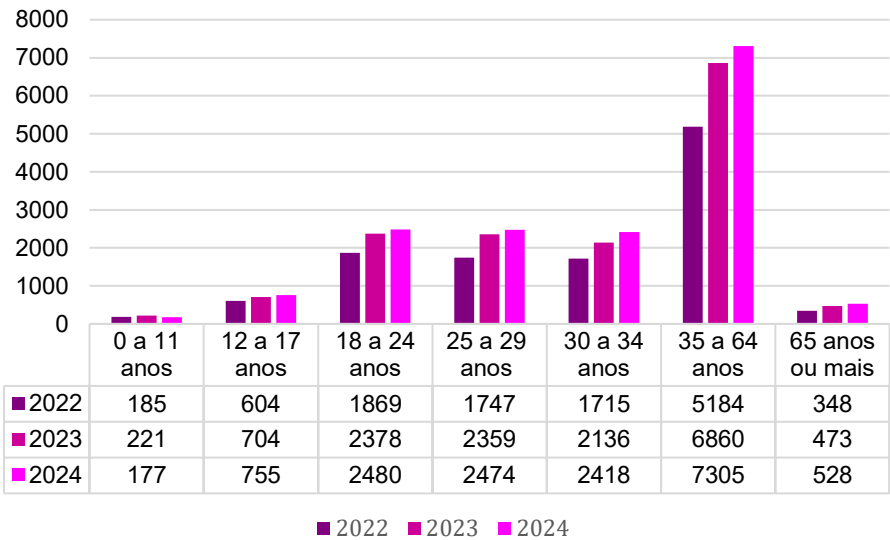
Tabela 1: Perfil de mulheres vítimas de violência por Raça/Cor

COINE			
Raça/Cor	2022	2023	2024
Parda	5.865	7.272	7.459
Branca	3.644	4.697	5.042
Preta	907	1.480	1.366
Amarela	30	45	98
Indígena	15	12	4
Raça não informada	1.205	1.631	2.184
CODIMM			
Branca	268	153	136
Preta	54	45	34
Parda	307	230	189
Indígena	0	0	3
Não informado	79	37	36

Fonte: Elaboração própria (2025), com base nos dados COINE e CODIMM (2022;2023;2024).

Em relação à distribuição etária das mulheres vítimas de violência, os dados da COINE revelam que a faixa de 35 a 64 anos concentra o maior número de ocorrências, seguida pelas faixas de 18 a 24 anos, 25 a 29 anos e 30 a 34 anos. De modo similar, nos dados provenientes da CODIMM, o grupo etário de 35 a 63 anos (em associação com 30 a 34 anos) também se destaca por apresentar volumes elevados. É crucial ressaltar que a vitimização perpassa todas as faixas etárias, incluindo crianças (0 a 11 anos) e adolescentes (12 a 17 anos), embora nestes grupos os números sejam significativamente menores (2 casos em 2022; 1 em 2023 e 1 em 2024), conforme ilustrado no gráfico abaixo.

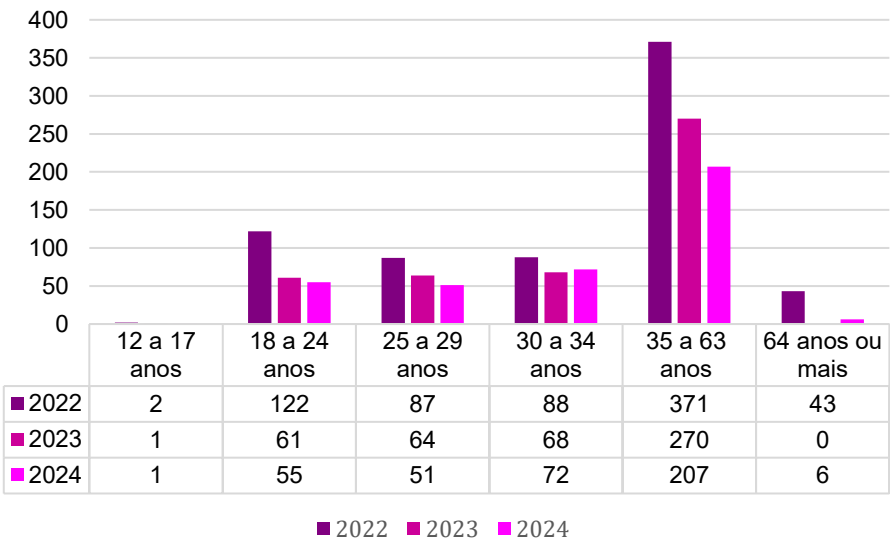
Gráfico 4: Faixa etária das vítimas por ano (COINE)



Fonte: Elaboração própria (2025), com base nos dados COINE (2022;2023;2024).

Já ao observamos a faixa etária com base nos dados da Coordenadoria da Defesa da Mulher e das Minorias (CODIMM), visualizamos uma prevalência de mulheres vítimas na faixa etária de 35 a 63 anos, o que aponta o impacto da violência em mulheres em idade adulta e economicamente ativas.

Gráfico 5: Faixa etária das vítimas por ano (CODIMM)



Fonte: Elaboração própria (2025), com base nos dados da CODIMM (2022;2023;2024).

Dada a centralidade da temática da violência contra a mulher nas agendas públicas e nos debates contemporâneos sobre direitos humanos e segurança, bem

como à luz dos dados estatísticos que evidenciam sua crescente incidência em nível nacional e, em particular, no estado do Rio Grande do Norte (RN), constata-se que essa problemática transcende os limites individuais, configurando-se como um desafio estrutural de segurança pública, tanto no contexto brasileiro quanto em escala global. A violência de gênero compromete diretamente a dignidade, a integridade física e psicológica, e a liberdade das mulheres, e evidencia as desigualdades históricas de poder entre os sexos, enraizadas em padrões socioculturais discriminatórios que ainda persistem nas relações sociais e institucionais.

No ordenamento jurídico brasileiro, a segurança pública é consagrada como direito fundamental e dever do Estado, conforme preceitua o artigo 144 da Constituição Federal de 1988. Tal dispositivo define a segurança pública como responsabilidade solidária entre o Estado e a sociedade, atribuindo às instituições que compõem o aparato estatal – Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Ferroviária Federal, Polícias Civis, Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares – a incumbência de preservá-la por meio da atuação preventiva, repressiva e investigativa, cada qual dentro de suas competências legais.

Entretanto, quando se trata do enfrentamento à violência contra a mulher, observa-se que as respostas estatais demandam não apenas a ação das forças de segurança, mas também a articulação de um conjunto de políticas públicas intersetoriais voltadas à prevenção, proteção e responsabilização dos agressores. Nesse sentido, instrumentos legais como a Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006) e a Lei do Feminicídio (Lei nº 13.104/2015) ampliaram o marco normativo, reconhecendo a especificidade da violência de gênero e impondo ao Estado o dever de estruturar redes de atendimento integradas, acolhedoras e eficazes.

No contexto do Rio Grande do Norte, os dados produzidos por instituições como a Secretaria de Estado da Segurança Pública e da Defesa Social (SESED) e o Fórum Brasileiro de Segurança Pública revelam não apenas o aumento dos índices de violência letal e não letal contra mulheres, mas também fragilidades na articulação entre os entes federativos e nas capacidades institucionais locais para enfrentar de modo eficaz o fenômeno. Diante disso, torna-se imprescindível o fortalecimento das ações de segurança pública com enfoque de gênero, bem como a ampliação dos investimentos em políticas sociais e de proteção, de modo a garantir o direito das mulheres a uma vida livre de violência, conforme preconizado pelas normas nacionais

e compromissos internacionais ratificados pelo Brasil, como a Convenção de Belém do Pará (1994).

2.2. Breve panorama do processo de visibilidade dos direitos humanos das mulheres

A violência contra as mulheres configura-se como uma das mais persistentes e graves formas de violação dos direitos humanos, refletindo padrões estruturais de desigualdade de gênero e revelando limitações históricas do Estado em garantir a cidadania plena às mulheres. Embora o Estado brasileiro tenha desenvolvido, ao longo das últimas décadas, diversas políticas públicas nas áreas de segurança, saúde, educação, assistência social e justiça com o objetivo de transformar essa realidade, o enfrentamento da violência de gênero ainda apresenta obstáculos significativos. Tais desafios estão intrinsecamente relacionados à fragmentação dos arranjos institucionais e à insuficiência das capacidades estatais em assegurar a implementação efetiva, coordenada e sustentável dessas políticas no território nacional.

O marco normativo internacional de direitos humanos exerce papel central na formulação e disseminação de parâmetros legais e institucionais para a proteção das mulheres. Nesse sentido, destaca-se o protagonismo de organismos multilaterais como a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização dos Estados Americanos (OEA), que, a partir da pressão dos movimentos feministas transnacionais, passaram a incorporar a questão da violência contra a mulher nas agendas internacionais. A adoção da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW), em 1979, e sua entrada em vigor em 1981, constituiu um marco jurídico internacional, ao estabelecer obrigações vinculantes para os Estados-partes, inclusive o Brasil, no sentido de assegurar a igualdade de direitos entre homens e mulheres em todas as esferas da vida.

Todavia, apesar dos avanços trazidos pela CEDAW, o texto inicial da Convenção foi criticado por não abordar de forma explícita a violência baseada em gênero. Essa lacuna começou a ser suprida com a Recomendação Geral nº 19 (1992), que passou a reconhecer a violência contra a mulher como uma forma de discriminação. A partir de então, consolidou-se o entendimento de que a violência de

gênero representa uma violação de direitos humanos e requer ação estatal estruturada, contínua e abrangente (Senado Federal, s.n.)¹.

No plano regional, a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, conhecida como Convenção de Belém do Pará, adotada pela OEA em 1994 e ratificada pelo Brasil em 1995, estabeleceu marcos normativos e políticos importantes ao reconhecer expressamente a responsabilidade dos Estados na prevenção, repressão e erradicação da violência contra a mulher, especialmente no contexto doméstico e familiar. A elaboração e aprovação da Convenção representaram não apenas um avanço legal, mas também o resultado da atuação de arranjos institucionais internacionais mediados por organizações como a Comissão Interamericana de Mulheres (CIM), em diálogo com as reivindicações dos movimentos feministas latino-americanos.

A denúncia apresentada por Maria da Penha Fernandes à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), em 1998, tornou-se um marco na responsabilização internacional do Brasil. O Relatório nº 54/01 da CIDH concluiu que o Estado brasileiro foi omisso ao não garantir os direitos fundamentais à justiça e à proteção judicial, configurando um padrão discriminatório em relação à tolerância institucional à violência doméstica. Como resposta, a Comissão recomendou uma série de medidas voltadas à qualificação das capacidades estatais, como a ampliação de delegacias especializadas, capacitação de agentes públicos e inclusão de conteúdos de gênero nos currículos de formação dos operadores do sistema de justiça e segurança (Senado Federal, s.n.).

Nesse contexto, evidencia-se a importância dos arranjos institucionais – compreendidos como a articulação entre atores estatais e não estatais, regras formais e informais, e mecanismos de coordenação e cooperação – no processo de implementação de políticas públicas voltadas à equidade de gênero. O fortalecimento das capacidades estatais, por sua vez, refere-se à aptidão do Estado em formular, executar, monitorar e avaliar políticas de forma eficaz e territorialmente abrangente, o que envolve recursos humanos, financeiros, técnicos e organizacionais (Pires; Gomide, 2024).

As recomendações oriundas dos sistemas internacionais de direitos humanos contribuíram para impulsionar a construção de uma arquitetura institucional de

¹ Curso Dialogando sobre a Lei Maria da Penha. Cadernos EaD – Instituto Legislativo Brasileiro. Senado Federal.

enfrentamento à violência contra a mulher no Brasil. Essa estrutura inclui a criação de delegacias especializadas, centros de referência, casas-abrigo, serviços de atendimento psicológico e jurídico, bem como a promulgação da Lei nº 11.340/2006 – conhecida como Lei Maria da Penha –, que consolidou um novo marco legal e político no país, ao integrar medidas protetivas, penais, processuais e preventivas em um sistema nacional de atenção às mulheres em situação de violência.

Entretanto, a eficácia desses mecanismos tem sido condicionada pela capacidade do Estado em garantir a institucionalização e a perenidade dos serviços, muitas vezes fragilizados por descontinuidades administrativas, baixa integração intersetorial e desigualdades regionais na oferta de equipamentos públicos. Assim, o fortalecimento dos arranjos institucionais e das capacidades estatais é condição fundamental para a efetivação dos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil e para a consolidação de uma política de enfrentamento à violência de gênero que seja integral, intersetorial e baseada em evidências (Gomide; Marengo, 2024).

2.3. Políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres no Brasil

O conceito de violência contra a mulher é fruto de um processo histórico de construção social impulsionado pelo movimento feminista, especialmente a partir da década de 1970. Conforme destaca Grossi (1994), essa concepção emergiu da crítica às interpretações jurídicas que legitimavam o assassinato de mulheres com base na chamada “legítima defesa da honra”, frequentemente utilizada nos tribunais para absolver ou atenuar a pena de homens que cometiam feminicídios. Tal contexto jurídico e social motivou a mobilização dos movimentos de mulheres, que, em 1979, lançaram a campanha “Quem ama não mata”, em resposta ao julgamento de Doca Street, acusado de assassinar sua companheira Ângela Diniz. Nesse período, a violência contra a mulher passou a ser reconhecida, ainda de forma incipiente, como um problema público, associado majoritariamente aos homicídios perpetrados por maridos, companheiros ou parceiros íntimos, indicando o início de um processo de desnaturalização das agressões no âmbito das relações afetivo-conjugais.

A mobilização do movimento feminista, impulsionada pela indignação diante da banalização da violência letal contra as mulheres, contribuiu decisivamente para a criação dos primeiros serviços de atendimento especializados. Conforme argumenta

Grossi (1994, p. 474), “a compreensão de que o feminicídio representava o desfecho de uma escalada de agressões iniciada com episódios de espancamento orientou a formulação de respostas institucionais à violência conjugal”. Diante da crescente demanda e da diversidade das necessidades apresentadas pelas mulheres em situação de violência, o movimento intensificou sua atuação política, pressionando o Estado pela criação de Delegacias Especiais de Atendimento à Mulher (DEAMs), como forma de institucionalizar a escuta qualificada e a proteção às vítimas.

O movimento feminista brasileiro se consolidou como uma das expressões mais influentes da luta por direitos no cenário internacional, sendo reconhecido como referência na inclusão de pautas fundamentais na agenda governamental (Carneiro, 2017). Sua atuação foi central não apenas para a inserção do debate sobre gênero e violência contra as mulheres nas políticas públicas, mas também para o questionamento da ineficiência do Estado e a reivindicação de ações concretas voltadas à superação de desigualdades estruturais. As demandas abarcavam temas como acesso à educação infantil (creches), igualdade de gênero, atenção integral à saúde da mulher, reconhecimento das diversidades sexuais e reprodutivas, entre outros, ampliando o escopo das políticas sociais com base em uma perspectiva interseccional e de justiça social.

A atuação do movimento feminista na promoção e gestão de espaços institucionais, como as Delegacias Especiais de Atendimento à Mulher e outros canais de acolhimento, contribuiu para consolidar, em um primeiro momento, uma compreensão restrita da violência de gênero como fenômeno circunscrito à esfera conjugal e/ou doméstica. Essa percepção derivava do elevado número de mulheres em relacionamentos íntimos que recorriam a esses serviços para relatar situações de lesões corporais, ameaças, estupro, maus-tratos, abandono, sedução, sequestro e cárcere privado, bem como tentativas de homicídio (Grossi, 1994). Todavia, à medida que os serviços se institucionalizavam e os estudos qualitativos ganhavam espaço na produção acadêmica, novas formas de violência foram sendo evidenciadas, desafiando a abordagem tradicional centrada na violência doméstica.

A partir da década de 1990, a ampliação do debate público e o aprofundamento das análises feministas permitiram a problematização de outras manifestações da violência de gênero, como o assédio sexual, a discriminação no acesso e permanência no mercado de trabalho, o abuso sexual infantil no contexto familiar, bem como a violência direcionada especificamente a mulheres negras e indígenas,

frequentemente marcada por recortes interseccionais de raça, classe e etnia (Grossi, 1994).

Neste contexto, o conceito de invisibilidade, conforme definido por Schraiber *et al.* (2005), diz respeito à ausência de reconhecimento público de determinadas experiências de violência como questões de ordem coletiva e passíveis de intervenção estatal. Assim, a violência contra a mulher passa a ser considerada visível quando deixa de ser percebida como um problema privado ou individual e é incorporada às agendas públicas por meio de políticas de assistência, prevenção e responsabilização dos agressores. Tal mudança de paradigma reflete o processo de institucionalização de demandas sociais historicamente negligenciadas, reafirmando a centralidade da atuação dos movimentos feministas na construção de políticas públicas sensíveis às desigualdades de gênero.

Mencionamos anteriormente que os serviços de atendimento instituídos pelos movimentos de mulheres e as delegacias de atendimento à mulher, criados nos Estados, contribuíram para a visibilidade da violência. Vale acrescentar o papel relevante da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres nessa tarefa, mediante expansão dos serviços de atendimento, a criação do Plano Nacional de Políticas de Enfrentamento da Violência contra a Mulher e o trabalho em parceria com os Estados e Municípios, a institucionalização do sistema de atendimento em rede, que visa dar conta das várias facetas da violência contra a mulher, entre outras medidas. Ganha destaque também a Lei Maria da Penha que não deixa dúvidas quanto à responsabilidade do Estado não só em punir, mas também em atuar na prevenção, assistência das mulheres em situação de violência e reeducação dos autores de violência, como veremos adiante (Brasil, 2004).

O enfrentamento à violência contra a mulher ganhou centralidade na agenda política brasileira a partir do processo de redemocratização iniciado na década de 1980. Esse contexto político-institucional marcou o início de uma reconfiguração das relações entre o Estado e os movimentos sociais, permitindo avanços significativos nas demandas feministas por políticas públicas voltadas à proteção e promoção dos direitos das mulheres (Brasil, 2017). Nesse período, destacam-se as primeiras conquistas institucionais impulsionadas pela mobilização feminista, como a criação, em 1985, da primeira Delegacia de Defesa da Mulher no estado de São Paulo e do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), este último em consonância com a Década da Mulher proclamada pela Organização das Nações Unidas.

No ano seguinte, em 1986, foi inaugurada a primeira Casa-Abrigo do país, também em São Paulo, vinculada à Secretaria de Segurança Pública, destinada ao acolhimento de mulheres em situação de risco iminente de morte. Até o início dos anos 2000, essas iniciativas representaram as principais ações estatais no enfrentamento à violência de gênero, com ênfase nos setores da segurança pública e da assistência social. Entre os marcos desse período, destacam-se a criação do Programa Nacional de Combate à Violência contra a Mulher, em 2002, a formulação da Norma Técnica do Ministério da Saúde para prevenção e tratamento dos agravos decorrentes da violência sexual e, em 2003, a promulgação da Lei nº 10.778, que instituiu a notificação compulsória dos casos de violência contra as mulheres atendidas em serviços de saúde, públicos ou privados (Brasil, 2017).

Entretanto, é apenas a partir de 2003, com a criação da Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (SPM/PR), que se consolida um arcabouço normativo e institucional mais robusto voltado à prevenção e ao enfrentamento da violência de gênero. Essa nova estrutura estatal impulsionou investimentos na ampliação dos serviços especializados, como os Centros de Referência e as Defensorias da Mulher, além da formulação de propostas para a construção de Redes de Atendimento que articulassem diferentes setores do Estado em torno de uma resposta mais integrada e abrangente à violência contra as mulheres (Brasil, 2011).

A realização da I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (I CNPM), em 2004, e a subsequente elaboração do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres representaram a consolidação do eixo de enfrentamento à violência como diretriz estratégica da política nacional para as mulheres. A partir desse marco, observa-se uma inflexão na atuação estatal, que passa a incorporar uma abordagem intersetorial, superando a lógica restrita aos campos da segurança e assistência social.

A construção e a consolidação de políticas públicas são influenciadas por múltiplas dimensões, dentre as quais se destaca a dimensão relacional, conforme argumentam Tatagiba, Abers e Silva (2018). Segundo as autoras, os subsistemas de políticas públicas são moldados por configurações específicas de atores e instituições, que, por meio de interações estratégicas, podem criar janelas de oportunidade para o avanço de determinadas pautas. No caso das políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres, a atuação dos movimentos feministas desempenhou

papel central na institucionalização dessas políticas, ao disputar espaços e influenciar a criação de instâncias participativas, como conselhos e conferências, bem como mecanismos normativos e administrativos, a exemplo de órgãos gestores, leis e decretos (Brasil, 2011).

Essas articulações entre movimentos sociais e aliados no interior do Estado foram decisivas para a formulação da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, cuja estrutura se baseia no Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, elaborado a partir da I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres realizada em 2004. Como observam Tatagiba, Abers e Silva (2018, p. 112), “os movimentos não só aproveitam as oportunidades colocadas pela conjuntura, como, no caso da presença de aliados em posições de poder”, ampliam sua capacidade de agência, o que evidencia o papel dos arranjos institucionais na configuração das políticas públicas.

Os Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres, formulados em 2004, 2007 e 2010 pela Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) e pelo Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), foram fundamentais para consolidar a agenda de enfrentamento à violência. Destaca-se, nesse percurso, a promulgação da Lei nº 11.340/2006 – a Lei Maria da Penha –, considerada um marco normativo por incorporar a perspectiva de gênero como elemento estruturante. Conforme apontam Cruz *et al.* (2024, p. 3), “a lei foi criada com um enfoque no gênero, e é nisso que se distingue das demais, apresentando, dessa forma, um novo ponto de vista para as leis direcionadas às mulheres anteriores a ela”.

Em 2011, a criação do Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres representou um avanço na institucionalização e territorialização da política, ao estabelecer diretrizes para sua implementação articulada nos níveis federal, estadual e municipal. O pacto reafirma o compromisso do Estado brasileiro com a abordagem integral e intersetorial do enfrentamento à violência, ao propor que os entes federativos planejem e executem ações coordenadas nos eixos de prevenção, assistência, combate e garantia de direitos (Brasil, 2011). A formulação da Rede de Atendimento de Serviços Especializados para mulheres em situação de violência também consolidou a transversalidade da política, ampliando sua atuação para além dos setores de segurança pública e assistência social.

A criação da Secretaria de Políticas para as Mulheres, no início dos anos 2000, representou um marco institucional relevante, na medida em que consolidou as pautas

históricas do movimento feminista brasileiro em ações estatais estruturadas. Essa iniciativa impulsionou a implementação de políticas públicas baseadas na prevenção da violência, na responsabilização dos agressores e na garantia dos direitos humanos das mulheres, reforçando o papel do Estado como promotor da dignidade, da integridade física e psicológica e da cidadania das mulheres em situação de violência. Contudo, como destaca o documento elaborado pelo Senado Federal (Brasil, 2017), o Pacto Nacional se operacionaliza de forma desigual nos diferentes territórios, a depender da capacidade institucional de cada ente federativo, o que evidencia a centralidade das capacidades estatais — em especial a dimensão técnico-administrativa — para a efetividade da política.

Por fim, o Pacto configurou-se como uma estratégia de governança voltada à coordenação federativa e à indução de políticas integradas, orientando sua execução a partir dos quatro eixos estruturantes da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres: prevenção, assistência, combate e garantia de direitos. A Figura 02, a seguir, apresenta de forma sistematizada esses eixos.

Figura 2: Eixos da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres



Fonte: elaboração própria com base na Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, SPM, 2011.

No subcapítulo destinado à conceituação da Rede de Atendimento e da Rede de Enfrentamento à violência contra a mulher, os eixos estruturantes dessas políticas públicas serão analisados de forma mais aprofundada, com base na política específica que constitui o objeto deste estudo.

Nesse contexto de formulação de políticas voltadas às mulheres, destaca-se a incorporação, pelo sistema internacional de proteção dos direitos humanos, de uma abordagem ampla da violência contra a mulher, compreendida como expressão da violência de gênero. Tal concepção parte do entendimento de que essa forma de violência representa uma violação da dignidade humana e uma manifestação das assimetrias históricas de poder entre homens e mulheres (OEA, 1994).

A Lei Maria da Penha - Lei nº 11.340/2006, por sua vez, foi elaborada a partir de um sólido arcabouço teórico acumulado ao longo de quase três décadas de estudos feministas e de direitos humanos, incorporando, ainda, os marcos normativos internacionais estabelecidos pelas Convenções sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW) e de Belém do Pará, bem como a determinação constitucional que impõe ao Estado o dever de criar mecanismos destinados à prevenção e repressão da violência no âmbito das relações familiares (art. 226, § 8º, da Constituição Federal).

Importa destacar, no entanto, que a Lei nº 11.340/2006 privilegiou, de modo especial, as formas de violência que mais incidem nas estatísticas nacionais e que são cometidas no contexto das relações domésticas, familiares e afetivas — sejam estas atuais ou pretéritas — conforme estabelecido em seu artigo 5º.

Art. 5º Para os efeitos desta Lei, 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:

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.

Antes da promulgação da LMP, os casos de violência contra as mulheres eram, em grande medida, tratados com base na Lei nº 9.099/1995, que institui os Juizados Especiais Cíveis e Criminais. Embora essa legislação tenha representado um avanço em termos de celeridade e simplificação processual, seus efeitos sobre os casos de violência doméstica e familiar foram limitados e problemáticos. Isso se deve ao fato de que a referida norma não foi concebida para lidar com as especificidades da violência de gênero, tratando tais situações como infrações penais de menor potencial

ofensivo, passíveis de trâmites judiciais simplificados e de penas alternativas (Brasil, 2006).

A promulgação da Lei nº 9.099, de 1995, que instituiu os Juizados Especiais Criminais para o julgamento das infrações penais de menor potencial ofensivo, representou um marco no processo de racionalização da justiça criminal. Contudo, sua aplicação nos casos de violência doméstica contra as mulheres mostrou-se inadequada diante da complexidade desse tipo de violência. Embora delitos como lesão corporal leve, ameaça, injúria, difamação e perturbação da tranquilidade – frequentemente associados às situações de violência de gênero – se enquadrassem no escopo dessa legislação, a resposta penal oferecida era desproporcional à gravidade do fenômeno, privilegiando mecanismos despenalizadores e conciliatórios que muitas vezes resultavam em impunidade e revitimização da mulher.

Assim, a concepção inicial de celeridade e simplificação processual revelava-se incompatível quando deslocada para contextos marcados por relações desiguais de poder, dependência emocional e econômica, e dinâmicas cíclicas de agressão. Segundo a apostila do Senado Federal (2017), a maioria das queixas apresentadas por mulheres vítimas de violência doméstica envolvia crimes enquadrados como de menor potencial ofensivo, levando esses casos a serem tratados nos Juizados Especiais de forma semelhante a disputas entre vizinhos ou brigas de trânsito. Como consequência, observou-se um elevado índice de arquivamentos em audiências de conciliação, ausência de escuta qualificada da vítima, aplicação de penas alternativas pouco eficazes — como a doação de cestas básicas — e, principalmente, a banalização da violência de gênero.

Essa inadequação legal gerou forte mobilização dos movimentos feministas e de entidades atuantes na proteção às mulheres, que denunciaram o uso da conciliação como instrumento de silenciamento da vítima e a negligência do sistema de justiça diante da violência doméstica. Tais críticas foram reforçadas pelo fato de que a legislação então vigente ignorava o caráter estrutural da violência contra a mulher, tratando-a como conflitos intersubjetivos, e não como expressões de uma ordem social baseada na desigualdade de gênero.

Nesse contexto, a LMP representou uma ruptura paradigmática ao reconhecer a violência doméstica e familiar contra a mulher como uma violação dos direitos humanos e uma manifestação das relações desiguais de poder entre os sexos. Essa

legislação conferiu centralidade à proteção da vítima, incorporando diretrizes da Convenção de Belém do Pará, ratificada pelo Brasil em 1995, e instituindo um modelo de enfrentamento que articula prevenção, assistência, responsabilização do agressor e atuação em rede.

A LMP revogou a aplicação dos institutos despenalizadores da Lei nº 9.099/1995 nos casos de violência doméstica, estabelecendo que a conciliação e a transação penal não eram mais admissíveis quando a integridade física ou psíquica da mulher estivesse em risco. Ademais, redefiniu a natureza jurídica de diversos delitos praticados nesse contexto, atribuindo-lhes elevado potencial ofensivo e instituindo a ação penal pública incondicionada nos casos de lesão corporal, com vistas a evitar a desistência por parte da vítima, muitas vezes motivada por medo, coação ou dependência.

Entre os principais avanços da LMP, destaca-se a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, com competência híbrida — cível e criminal — para assegurar um atendimento integral e articulado. Além disso, a lei instituiu medidas protetivas de urgência, autorizando o afastamento do agressor do lar e a proibição de contato com a vítima, mesmo antes do ajuizamento da ação penal. Tais medidas visam resguardar a integridade física, psicológica e moral da mulher, bem como evitar a reincidência da violência.

Outro aspecto inovador da LMP é o reconhecimento da violência baseada no gênero como categoria explicativa e normativa (art. 5º), compreendendo que a violência contra a mulher não se reduz a atos isolados de agressão, mas é parte de um sistema de dominação historicamente construído. A lei tipifica cinco formas principais de violência — física, psicológica, sexual, patrimonial e moral — detalhando condutas que, anteriormente, não recebiam o devido reconhecimento jurídico. Essa tipificação ampliou significativamente o escopo de proteção, conferindo maior visibilidade às múltiplas manifestações da violência de gênero.

A LMP também estabeleceu dispositivos voltados à prevenção e à reeducação, determinando a atuação de equipes multidisciplinares nos órgãos do sistema de justiça, a oferta de atendimento humanizado nas delegacias, o fortalecimento da rede de atendimento e a implementação de políticas públicas intersetoriais.

Além disso, assegurou, como um de seus dispositivos centrais, o direito à assistência jurídica integral e gratuita às mulheres em situação de violência, conforme estabelecido em seu art. 27. Tal previsão garante o acompanhamento técnico ao

longo de todas as fases do processo judicial, incluindo o exercício do contraditório, o direito à manifestação e à interposição de recursos. A única exceção refere-se às medidas protetivas de urgência, previstas no art. 19, cuja concessão independe da representação legal da vítima, buscando conferir celeridade e efetividade à sua proteção.

Outro aspecto inovador da legislação reside no reconhecimento da diversidade das estruturas familiares e conjugais, ao explicitar, no parágrafo único do art. 5º, que a proteção conferida às mulheres em situação de violência independe de sua orientação sexual. Com isso, a norma reconhece que a violência de gênero pode ocorrer também em relações homoafetivas, ampliando o escopo de proteção e reafirmando o princípio da universalidade dos direitos humanos.

No que se refere à atuação das forças de segurança pública, a LMP ampliou significativamente as atribuições das autoridades policiais (arts. 10 a 12), impondo a instauração obrigatória de inquérito policial em todos os casos de violência doméstica e familiar, independentemente da gravidade do delito. Essa mudança representa uma ruptura com a prática anterior, na qual os crimes de menor potencial ofensivo eram registrados por meio de Termo Circunstanciado (TC), muitas vezes arquivado em razão da desistência da vítima. Com o inquérito, deve-se incluir o registro formal da ocorrência, a colheita de provas, o exame de corpo de delito e os depoimentos da vítima, do agressor e de testemunhas.

A atuação policial também passou a incorporar a exigência de um atendimento humanizado e especializado, o que inclui o encaminhamento da vítima para serviços de proteção e assistência, como casas-abrigo, Centros de Referência Especializados da Assistência Social (CREAS), Institutos Médicos Legais (IML) e unidades de saúde. Além disso, compete às autoridades policiais informar sobre os mecanismos de proteção disponíveis, como as medidas protetivas de urgência, e, quando necessário, representar pela prisão preventiva do agressor, contribuindo para a articulação da rede de enfrentamento e a efetivação da responsabilização penal.

As medidas protetivas de urgência, previstas nos arts. 22 a 24 da LMP, figuram entre os instrumentos centrais da política de proteção à integridade física e psicológica das mulheres. Tais medidas podem ser deferidas independentemente da existência de ação penal em curso. Dentre aquelas dirigidas ao agressor, destacam-se o afastamento do lar, a proibição de aproximação ou contato com a vítima e testemunhas, e a suspensão do porte de arma. Por sua vez, às vítimas pode ser

assegurado o acesso a abrigo temporário, a prioridade em programas sociais e a garantia de manutenção do vínculo trabalhista durante o período de afastamento por motivos de segurança. Importa salientar que, enquanto as medidas impostas ao agressor possuem caráter obrigatório, as dirigidas à mulher têm aplicação facultativa, respeitando sua autonomia.

A LMP também prevê a possibilidade de decretação de prisão preventiva em caso de descumprimento das medidas protetivas, a qual pode ser requerida pelo Ministério Público, pela autoridade policial ou determinada de ofício pelo juízo competente (art. 20). Esta previsão busca reforçar a efetividade das medidas de proteção e prevenir a reincidência da violência.

No tocante à responsabilização do autor da violência, a legislação introduz mecanismos voltados à sua reeducação, mediante sua inclusão em programas específicos de responsabilização e reflexão crítica sobre os padrões de masculinidade (conforme arts. 45 e 152 da Lei de Execuções Penais). Tais programas objetivam, sobretudo, prevenir a reincidência e fomentar transformações culturais mais amplas.

A LMP também reforça a possibilidade de decretação de prisão preventiva em caso de descumprimento das medidas protetivas, a ser requerida pelo Ministério Público, autoridade policial ou de ofício pelo juízo (art. 20) (Brasil, 2017).

A Lei também promove alterações relevantes no tratamento processual da representação da vítima. De acordo com o art. 16, a retratação somente poderá ocorrer em audiência previamente designada e conduzida perante o juiz e o Ministério Público, a fim de assegurar que a decisão da mulher seja tomada de forma livre, consciente e isenta de pressões. Essa medida aplica-se, exclusivamente, aos crimes cuja persecução penal depende de representação, como o crime de ameaça.

No tocante às sanções, o art. 17 da LMP veda expressamente a aplicação de penas alternativas, como a prestação de serviços à comunidade ou o pagamento de cestas básicas, por entender que tais penalidades contribuem para a banalização da violência doméstica e negligenciam os impactos físicos, emocionais e sociais que recaem sobre as vítimas.

A atuação em rede constitui um dos eixos estruturantes da LMP, ao preconizar a articulação entre os diversos órgãos e instituições que compõem o sistema de justiça — Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública — e os serviços públicos nas áreas de segurança, saúde, assistência social, educação, trabalho e habitação, além de organizações da sociedade civil. Essa articulação visa garantir uma resposta

integral, interdisciplinar e intersetorial às mulheres em situação de violência, reconhecendo a complexidade do fenômeno e a necessidade de políticas públicas integradas.

A LMP instituiu ações de caráter preventivo e pedagógico, ao prever a promoção de campanhas educativas, a produção de pesquisas e estatísticas, e a capacitação continuada dos profissionais que atuam na rede de atendimento. Estabeleceu, ainda, a inserção da temática da violência de gênero nas diretrizes curriculares nacionais, de forma transversal e interdisciplinar, como estratégia fundamental para o enfrentamento das causas estruturais da violência contra as mulheres.

Por fim, ressalta-se que essas ações de prevenção e assistência estão inseridas na Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres e exigem a cooperação entre os entes federativos. Nesse escopo, foram elaboradas normas de padronização e protocolos técnicos, como a Norma Técnica das Delegacias Especializadas, as Diretrizes para abrigo de mulheres em situação de risco, as Normas sobre o atendimento a vítimas de violência sexual, políticas de enfrentamento ao tráfico de mulheres e diretrizes nacionais de enfrentamento ao feminicídio.

Dessa forma, a Lei Maria da Penha representa uma inflexão normativa e institucional no tratamento da violência contra as mulheres no Brasil, substituindo a lógica da informalidade e da minimização dos delitos pela construção de um sistema articulado de proteção, prevenção e responsabilização, fundado na perspectiva dos direitos humanos e da equidade de gênero.

2.4. Conceituação da Rede de Enfrentamento e da Rede de Atendimento

O subitem seguinte deste capítulo irá trabalhar de forma minuciosa a definição de Rede de Enfrentamento e Rede de Atendimento, necessárias ao entendimento do processo de implementação de políticas públicas nessa área.

A Rede de Atendimento e a Rede de Enfrentamento é o meio da materialização da ação do estado. Em 2003, noção de rede foi institucionalizada pela Secretaria de Políticas para as Mulheres que passou a coordenar as ações de enfrentamento da violência contra as mulheres. De acordo com a Política Nacional (Brasil, 2011), a Rede de Enfrentamento refere-se à implementação de políticas amplas e articuladas, e que

buscam dar conta da complexidade da violência contra as mulheres em todas as suas formas de expressão. Para o enfrentamento, faz-se necessário a atuação conjunta de diversos atores em diferentes áreas, tais como: saúde, segurança pública, justiça, educação, assistência social, dentre outras.

A Rede de Enfrentamento atua em quatro eixos do Plano Nacional: o combate, prevenção, assistência e garantia de direitos. No âmbito do combate, se busca incluir o estabelecimento e cumprimento de normas penais que garantam a punição e responsabilização dos autores de violência. Para isso, a Política Nacional propõe ações visando a implementação da Lei Maria da Penha, em especial nos aspectos processuais/penais e, também, através da criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher.

No que diz respeito ao eixo preventivo, predominam ações educativas, culturais, sociais, dentre outras, buscando promover uma mudança de valores, em especial no que tange à cultura do silêncio quanto à violência contra as mulheres no espaço doméstico e à banalização do problema pela sociedade.

O eixo da assistência constitui o cerne da atuação da Rede de Atendimento, manifestando-se de forma mais evidente nesse âmbito. A Política Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, entre seus objetivos primordiais, visa assegurar um atendimento humanizado e qualificado às mulheres em situação de violência. Tal garantia é operacionalizada por meio da atuação articulada e coordenada entre os diversos agentes governamentais e não-governamentais, que são responsáveis pela oferta direta de serviços nos casos de violência. A assistência se concretiza através de um conjunto de estratégias: a formação continuada de agentes públicos e comunitários, a criação de serviços especializados, e a institucionalização, constituição e/o fortalecimento da Rede de Atendimento. Esta Rede compreende a atuação integrada dos níveis Federal, Estadual e Municipal de governo, além de parcerias estratégicas, com o propósito de garantir um atendimento integral e humanizado às mulheres.

O último eixo da Política Nacional, qual seja: a garantia aos direitos humanos das mulheres, visa o cumprimento das recomendações previstas nos tratados internacionais na área de violência contra as mulheres, já citados neste capítulo. Assim sendo, a Política deverá garantir a implementação de iniciativas que promovam o empoderamento das mulheres, bem como o acesso à justiça e o resgate das mulheres como sujeito de direitos.

Para melhor compreensão e visualização, o quadro abaixo destaca a composição da Rede de Enfrentamento:

Quadro 13: Composição da Rede de Enfrentamento

INSTITUIÇÕES E SERVIÇOS DA REDE DE ENFRENTAMENTO	
Agentes governamentais e não-governamentais formuladores, fiscalizadores e executores de políticas voltadas para as mulheres (organismos de políticas para as mulheres, ONGs feministas, movimento de mulheres, conselhos dos direitos das mulheres, outros conselhos de controle social)	
Núcleos de enfrentamento ao tráfico de mulheres	
Serviços/programas voltados para a responsabilização dos agressores	
Universidades	
Órgãos federais, estaduais e municipais responsáveis pela garantia de direitos (habitação, educação, trabalho, seguridade social, cultura, etc)	
Serviços especializados e não-especializados de atendimento às mulheres em situação de violência (a rede de atendimento)	

Fonte: Elaboração própria (2024) com base na Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher, 2011.

A Rede de Atendimento está inclusa na Rede de Enfrentamento. Conforme consta na Política Nacional (2011, p.14):

O conceito de Rede de Atendimento refere-se à atuação articulada entre as instituições/serviços governamentais, não-governamentais e a comunidade, visando à ampliação e encaminhamento adequado das mulheres em situação de violência; e ao desenvolvimento de estratégias efetivas de prevenção. A constituição da rede de atendimento busca dar conta da complexidade da violência contra as mulheres e do caráter multidimensional do problema, que perpassa diversas áreas, tais como: a saúde, a educação, a segurança pública, a assistência social, entre outros.

Levando em consideração a importância da atuação articulada entre os serviços integrantes da rede e, além disso, observando a tendência de isolamento dos serviços e à desarticulação entre os níveis de governos no que diz respeito a implementação de políticas públicas nessa questão, o trabalho em rede surge, então, como uma alternativa para superar a desarticulação e fragmentação dos serviços, por meio da ação coordenada entre diferentes áreas governamentais, organizações não-governamentais e a sociedade civil como um todo.

Conforme aponta Cruz *et al.* (2024), a Rede de Atendimento é marcada pela multiplicidade de serviços e de instituições, e durante o percurso percorrido pela vítima em busca de assistência, esta acaba se deparando com as dificuldades dos órgãos para a prestação dos serviços. Nesse sentido, o trabalho em rede surge com a proposição de garantir a integralidade no atendimento, evitando esse descaminho durante o processo e, conseqüentemente, a desistência da vítima ao buscar apoio do Estado para o enfrentamento da violência. Consubstanciado na Política Nacional (Brasil, 2011, p. 14):

A necessidade de criação de uma Rede de Atendimento leva em conta a rota crítica (OMS/OPAS, 1998) que a mulher em situação de violência percorre. Essa rota possui diversas portas-de-entrada (serviços de emergência na saúde, delegacias, serviços da assistência social), que devem trabalhar de forma articulada no sentido de prestar uma assistência qualificada e não-revitimizante à mulher em situação de violência.

Conforme consta na Política Nacional, no âmbito do governo, a Rede de Atendimento à Mulher em situação de violência é composta pelos seguintes serviços conforme o quadro 15 abaixo:

Quadro 14: Serviços previstos pela Política Nacional de Enfrentamento à Violência Contra a Mulher

SERVIÇO	OBJETIVO
Centros de Referência (CRAS E CREAS)	São espaços que visam o acolhimento, atendimento, proteção básica e social, orientação e encaminhamento jurídico à mulher em situação de violência, visando o resgate e fortalecimento de sua cidadania. Ademais, são vistos como agentes articuladores dos serviços da rede de atendimento, e devem acompanhar e monitorar as ações desenvolvidas pelas instituições.
Casas-Abrigo	São locais que devem fornecer, em caráter sigiloso e temporário, moradia protegida e atendimento integral a mulheres em risco de vida iminente em decorrência de violência doméstica.
Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher	Espaços de caráter preventivo e repressivo, devem realizar ações de prevenção, apuração, investigação e enquadramento legal, sempre pautado nos direitos humanos e princípios do Estado Democrático de Direito e nas Normas Técnicas de Padronização (SPM, 2006). Além das atribuições previstas na Lei Maria da Penha, como a expedição de medidas protetivas e urgência ao juiz no prazo máximo de 48 horas.

Defensorias da Mulher	É o órgão do Estado que visa fornecer assistência jurídica, orientar e encaminhar as mulheres em situação de violência. Além disso, são responsáveis pela defesa de cidadãos que não possuem condições econômicas de arcar com custos processuais, tais como advogado.
Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher	Buscam oferecer serviços de cunho cível e criminal, além de contar com equipes de atendimento multidisciplinar composta por profissionais das áreas psicossocial, jurídica e da saúde.
Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180	Busca auxiliar e orientar as mulheres em situação de violência através de um número de utilidade pública – 180, de forma gratuita e em qualquer parte do território nacional. Cabe à Central encaminhar e fornecer informações sobre os serviços mais próximos, bem como os demais fornecidos pela rede.
Ouvidorias	É um espaço que visa escutar, encaminhar os casos, além de proporcionar atendimentos diretos, fortalecendo os direitos da cidadã, orientando-a e aproximando-a da instituição.
Serviço de Responsabilização e Educação do Agressor	Responsável pelo acompanhamento das penas e das decisões proferidas pelo juízo competente no que tange aos agressores, consubstanciado nas leis Maria da Penha e Execução Penal. Oferta ações educativas e reflexivas sobre a questão de gênero. Além de fornecer informações, acompanhamento sobre a situação dos agressores.
Polícia Civil e Militar	Não somente a Delegacia Especializada, mas a comum também deve registrar, prestar atendimento e encaminhar para os demais serviços da rede.
Instituto Médico Legal	Com um papel essencial, em especial aos casos de violência física e/ou sexual. Coleta provas, valida e providencia as demais perícias pertinentes ao caso.
Serviços de Saúde	Presta assistência médica, de enfermagem, psicológica e social, com base na Norma Técnica de Prevenção e Tratamento dos Agravos Resultantes da Violência Sexual contra Mulheres e Adolescentes.

Fonte: Elaboração própria (2024) com base na Política Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres, Brasil, 2011.

Como podemos visualizar, não somente a Política Nacional como também e, essencialmente, a LMP trouxe um novo paradigma de atuação na questão das mulheres em situação de violência. Além disso, pode-se observar que a violência doméstica contra a mulher tem sido um problema cada vez mais em pauta nas discussões e preocupações da sociedade brasileira.

É considerado um problema complexo e um fenômeno polissêmico que se expressa de várias formas, tais como: abusos psicológicos, maus tratos físicos, abusos sexuais e outros. Em vista disso, vimos também que é dever do Estado apoiar a mulher que sofre violência por parte de seu parceiro, criando condições especiais de atendimento para essa situação, que geralmente é recorrente nos lares em que ela tem lugar, tendendo a piorar com o passar do tempo ou quando tem agravantes como alcoolismo, dificuldades financeiras e problemas de desemprego.

Diante disso, vários Estados Nacionais e organismos internacionais passaram a investir em políticas e propostas para prevenção da violência contra a mulher, principalmente contra a violência conjugal. Nesse sentido, surge a necessidade de olhar para o desenvolvimento das políticas públicas, ou seja, conhecer os instrumentos que o Estado usa para implementar suas políticas, assim sendo, conhecer as capacidades estatais.

CAPÍTULO 3

3. A CAPACIDADE TÉCNICO-ADMINISTRATIVA DA REDE DE ATENDIMENTO À MULHER EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA NO MUNICÍPIO DE NATAL/RN

O enfrentamento à violência contra a mulher exige a atuação coordenada entre os entes federativos – União, estados e municípios – sendo a Rede de Atendimento (RA) o principal instrumento de articulação interinstitucional. No município de Natal/RN, a composição da RA obedece à Lei Municipal nº 6.792, de 13 de abril de 2018, que determina a divulgação, nos sites da Prefeitura e da Câmara Municipal, dos serviços integrantes da rede.

De acordo com o Artigo 7º da Lei nº 6.902/2019, a RA em Natal/RN é denominada “Rede Protetiva de Atenção às Mulheres em Situação de Violência”. Ela se estrutura a partir da integração de ações e serviços ofertados por diversas instituições públicas – federais, estaduais e municipais –, organizações da sociedade civil, universidades, instituições privadas e ONGs, abrangendo áreas como segurança pública, saúde, justiça, assistência social e educação. O objetivo central é assegurar atendimento qualificado, humanizado e integral às mulheres e seus dependentes, com ênfase na prevenção, acolhimento, encaminhamento e monitoramento dos casos de violência. O quadro abaixo detalha os órgãos/instituições por categorias.

Quadro 15: Rede Protetiva de Atenção às Mulheres em Situação de Violência por categoria

Categoria	Órgão/Instituição
Atenção Policial	• Delegacias de Polícia comuns e especializadas (DEAMs); • Patrulhas da Polícia Militar comuns e Patrulhas Maria da Penha; • Guardas Municipais comuns e Maria da Penha; • Polícia Federal; • Corpo de Bombeiros; • Instituto Médico-Legal.
Atenção Jurídica	• Juízos comuns e especializados; • Promotorias comuns e especializadas; • Defensorias comuns e Núcleos de Defesa da Mulher das Defensorias Públicas.
Na Saúde	• Unidades de Saúde; • Hospitais e Maternidades; • Serviços de saúde especializados em atendimento a mulheres em situação de violência; • Centros de Atenção Psicossocial; • SAMU.

Na Assistência Social	• Casas-Abrigo; • Casas de Acolhimento para Mulheres em Situação de Violência; • Centros de Referência Especializada de Assistência Social – CREAS; • Centros de Referência de Assistência Social – CRAS.
Outros	• Escolas e Universidades da rede municipal, estadual e federal; • Casas Abrigo da Mulher Brasileira; • Centros de Referência/Especializados de Atendimento à Mulher; • Unidades Móveis de Atendimento à Mulher; • Central de Atendimento à Mulher Ligue 180.

Fonte: Elaboração própria, 2024, com base em FUNCERN, 2023.

Para além da composição institucional, é importante distinguir os conceitos de “enfrentamento” e “atendimento” à violência contra a mulher, os quais fundamentam as diretrizes e os fluxos de atuação da RA. O protocolo do município de Natal/RN apresenta essa diferenciação conforme o Quadro 16:

Quadro 16: Diferenciação entre Enfrentamento e Atendimento

Enfrentamento à violência contra a mulher	Atendimento à mulher vítima de violência
Realização de um conjunto de ações de prevenção e repressão à violência contra a mulher, de proteção, assistência e atendimento às vítimas.	Assistência à vítima e à família, imediata e contínua; Direcionamento da vítima às políticas sociais e serviços adequados à sua realidade e necessidade; e, Apoio à vítima na busca de autonomia e dignidade.

Fonte: elaboração própria, 2024, com base em Funcern, 2023.

O quadro 16 estabelece uma distinção conceitual e operacional entre duas categorias fundamentais no enfrentamento da violência de gênero. Essa diferenciação é relevante para a área de políticas públicas, pois evidencia que tais categorias, embora inter-relacionadas, possuem escopos, objetivos e formas de atuação distintas no âmbito da rede de proteção.

Conforme o quadro acima, o enfrentamento é apresentado como um conjunto articulado de ações de natureza preventiva, repressiva, protetiva e assistencial, evidenciando seu caráter mais amplo e estruturante. O enfrentamento envolve a formulação de políticas públicas, a articulação interinstitucional e a atuação em

múltiplas frentes — jurídica, social, educacional e de segurança pública — com o objetivo de combater as causas estruturais da violência, proteger os direitos das mulheres e garantir que o ciclo da violência seja interrompido. Esse conceito está alinhado com a concepção de políticas integradas de gênero, conforme consta na Lei Maria da Penha, que propõe uma atuação articulada entre os diversos setores do Estado.

Já o atendimento, por sua vez, refere-se a um conjunto de ações imediatas e continuadas voltadas à mulher em situação de violência, e também, em alguns casos, à sua família. Tem caráter mais operacional, direto e personalizado, com foco no acolhimento, na escuta qualificada, na prestação de serviços e na construção de caminhos para a superação da situação vivenciada. O quadro 17 destaca três eixos fundamentais do atendimento, quais sejam: a) assistência imediata e contínua, que visa à proteção emergencial da vítima; b) o encaminhamento para políticas sociais e serviços especializados, de acordo com a especificidade da demanda (seja saúde, assistência social, segurança, moradia, entre outros); e c) apoio à reconstrução da autonomia e da dignidade da mulher, compreendido como um processo que exige suporte material e outros, garantindo acesso a direito e fortalecendo a capacidade de decisão da vítima.

O atendimento pressupõe a atuação integrada da rede de serviços, tais como: Delegacias Especializadas, Centros de Referência, Defensorias Públicas, Ministérios Públicos e serviços de saúde e assistência social, e requer capacitação técnica dos profissionais e protocolos de acolhimento baseados em princípios de respeito, não revitimização e empoderamento.

Embora distintos, os conceitos de enfrentamento e atendimento são complementares e interdependentes. O enfrentamento cria as condições políticas, institucionais e sociais para a existência de serviços qualificados de atendimento. Por sua vez, o atendimento eficaz contribui para os objetivos mais amplos do enfrentamento, ao garantir que as mulheres tenham acesso aos seus direitos e condições para romper com o ciclo da violência. A articulação entre esses eixos é condição essencial para o fortalecimento da rede de proteção, especialmente em contextos marcados por desigualdades estruturais e fragilidades institucionais.

As instituições que compõem a RA possuem especificidades quanto à sua função e forma de atuação. A Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher (DEAM) é uma das principais instâncias no enfrentamento à violência, com atribuições

preventivas, investigativas e de assistência. Conforme a Norma Técnica de Padronização das DEAMs (Brasil, 2006), essas unidades devem acolher as vítimas com escuta ativa, realizada preferencialmente por delegadas e equipes capacitadas em violência de gênero, com base na Convenção de Belém do Pará. Após a promulgação da Lei Maria da Penha, as DEAMs passaram a exercer novas competências, como a expedição de medidas protetivas de urgência, conforme já bem explicitado.

Segundo o 8º Diagnóstico Nacional das Unidades de Polícia Civil Especializadas no Atendimento às Mulheres (2022), o Brasil possui atualmente 535 unidades, conforme a tabela abaixo:

Tabela 2: Unidades de Polícia Civil especializadas em atendimento às mulheres

Total	535
Delegacias Especializadas	519
Postos de Atendimento	11
Núcleos Integrados	4
Delegacias Online	1

Fonte: elaboração própria, 2024, conforme o 8º Diagnóstico Nacional das Unidades de Polícia Civil Especializadas no Atendimento às Mulheres, 2022.

O diagnóstico também revela a concentração dessas unidades na região Sudeste (45,23%), seguida pelo Nordeste (21,12%). No Rio Grande do Norte, há 12 DEAMs em funcionamento, sendo duas localizadas em Natal. Apesar disso, a cobertura permanece inferior quando comparada a capitais como Teresina (5 unidades) e Belo Horizonte (5 unidades).

Outro serviço essencial é o Centro de Referência de Atendimento à Mulher (CRAM), cuja implementação é de responsabilidade municipal. Em Natal, esse serviço é representado pelo CREN, gerido pela SEMUL e inaugurado em 2010. O CREN presta atendimento psicossocial, jurídico e de acolhimento, recebendo tanto demandas espontâneas quanto encaminhamentos.

As Casas Abrigo também desempenham papel fundamental no acolhimento emergencial e na proteção de mulheres sob risco iminente de morte. Conforme a Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher (Brasil, 2011), essas unidades oferecem acolhimento sigiloso e provisório, atendimento psicológico e jurídico, e encaminhamento para programas de autonomia financeira. Segundo o

IBGE (2018), havia 155 Casas Abrigo no Brasil, das quais apenas duas no RN – em Mossoró e Natal (Casa Abrigo Clara Camarão).

Outro serviço relevante é a Casa de Acolhimento Provisório (com permanência de até 15 dias, não sigilosas), núcleos de atendimento em delegacias comuns, defensorias públicas especializadas e o conjunto de instituições educacionais que atuam na prevenção e na garantia de direitos, como a Secretaria Municipal de Educação.

Em vista disso, este capítulo tem por objetivo apresentar e discutir os resultados da pesquisa empírica sobre a capacidade técnico-administrativa da Rede de Atendimento em Natal, obtidos por meio de questionários e entrevistas com os gestores da RA. A análise está estruturada em duas partes: i) o perfil da burocracia das instituições da RA no município de Natal/RN, a partir de questionário com base em Souza (2018, adaptado), abordando vínculo funcional, escolaridade, especialização, permanência no serviço, e perspectivas de carreira; e, ii) a percepção dos gestores municipais sobre a capacidade técnico-administrativa da RA, com base em entrevistas semiestruturadas aplicadas com gestores das instituições.

3.1 O perfil da burocracia das instituições da RA no município de Natal/RN

A análise do perfil burocrático das instituições que integram a Rede de Atendimento à Mulher em Situação de Violência (RA) em Natal/RN constitui elemento central para compreender a dimensão técnico-administrativa das capacidades estatais no nível local. Essa dimensão abrange, conforme Pires e Gomide (2016), os recursos humanos, organizacionais e de gestão que possibilitam ao Estado formular e implementar políticas públicas de forma coordenada e eficaz.

Entretanto, a escassez de informações sistematizadas sobre a composição da burocracia municipal representa um desafio metodológico recorrente (Souza, 2015). A Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC/IBGE) constitui uma fonte importante para estudos sobre administração pública local (Marenco, 2017; Papi, 2021), mas não contempla dados específicos sobre a estrutura funcional da Rede de Atendimento à Mulher. Diante dessa lacuna, esta pesquisa aplicou um questionário a 12 representantes institucionais (N=12) vinculados à RA em Natal, com o objetivo de levantar informações sobre vínculo funcional, escolaridade, especialização, tempo de permanência e perspectivas de carreira.

Os resultados do questionário revelam, segundo as percepções dos respondentes, que a Rede de Atendimento é composta majoritariamente por servidores vinculados ao regime estatutário. Essa predominância é interpretada pelos participantes como um indicativo de relativa estabilidade administrativa, condição frequentemente associada ao fortalecimento das capacidades estatais em contextos subnacionais (Pires; Gomide, 2014; Marques, 2016). Importa destacar, contudo, que tais informações derivam de percepções dos gestores e não de registros administrativos consolidados, razão pela qual devem ser compreendidas como um retrato aproximado, e não como dado censitário.

A literatura especializada enfatiza que a profissionalização e a estabilidade do corpo burocrático são elementos essenciais para o desenvolvimento de capacidades estatais duradouras. Segundo Cavalcante e Lotta (2015) e Marengo (2017), burocracias estáveis tendem a acumular conhecimento técnico, reproduzir rotinas institucionais e sustentar a continuidade das políticas públicas, especialmente em áreas que demandam coordenação intersetorial, como a política de enfrentamento à violência de gênero.

O Quadro 17, a seguir, apresenta a composição funcional da RA no município de Natal, conforme as respostas dos gestores participantes da pesquisa (N=12).

Quadro 17: Composição da administração da RA no município de Natal/RN

Instituição	Vinculação	menos de 30%	entre 30% e 60%	entre 60% e 90%	mais de 90%
Casa Abrigo	Estatutário				
	Comissionado				
	Sem vínculo permanente				
Conselho Municipal de Direitos da Mulher	Estatutário				
	Comissionado				
	Sem vínculo permanente				
Centro de Referência Elizabeth Nasser	Estatutário				
	Comissionado				
	Sem vínculo permanente				
Patrulha Maria da Penha	Estatutário				
	Comissionado				
	Sem vínculo permanente				
	Estatutário				

Secretaria Municipal de Políticas para as Mulheres	Comissionado				
	Sem vínculo permanente				
Secretaria Municipal de Segurança Pública e Defesa Social	Estatutário				
	Comissionado				
	Sem vínculo permanente				
Secretaria Municipal de Educação	Estatutário				
	Comissionado				
	Sem vínculo permanente				
Secretaria Municipal do Trabalho e da Assistência Social	Estatutário				
	Comissionado				
	Sem vínculo permanente				
Secretaria Municipal de Saúde (I - Policlínica Sul)	Estatutário				
	Comissionado				
	Sem vínculo permanente				
Secretaria Municipal de Saúde (I - Núcleo de Educação Permanente/Hospital Municipal da Mulher)	Estatutário				
	Comissionado				
	Sem vínculo permanente				
Secretaria Municipal de Saúde (I - Policlínica Norte)	Estatutário				
	Comissionado				
	Sem vínculo permanente				
Secretaria Municipal de Saúde (I - Leste II/PMN)	Estatutário				
	Comissionado				
	Sem vínculo permanente				

Fonte: Elaboração própria, 2025.

A partir desses dados, observa-se que quatro instituições — Casa Abrigo, CMDM, CREN e SME — possuem entre 30% e 60% de seus quadros compostos por servidores estatutários, enquanto o CMDM e a SEMUL apresentam mais de 90% de cargos comissionados. Essa composição indica uma estrutura administrativa heterogênea, marcada pela coexistência de vínculos estáveis e transitórios.

Vale salientar que a Secretaria Municipal de Educação (SME), embora não diretamente envolvida na assistência às mulheres em situação de violência, contribui para o combate e prevenção da violência e a garantia de direitos de mulheres e seus

filhos em casos graves. A SME integra a Rede Protetiva, que inclui tanto serviços de atendimento direto quanto agentes governamentais e não governamentais.

Segundo as percepções dos gestores, a presença de servidores efetivos favorece a continuidade das ações e o fortalecimento da memória institucional, ao passo que a rotatividade inerente aos cargos comissionados tende a fragilizar o acúmulo de conhecimento técnico. Essa interpretação converge com as análises de Souza (2017), que associa o predomínio de servidores estatutários à profissionalização burocrática e ao cumprimento de requisitos básicos de estabilidade.

No entanto, a elevada proporção de cargos comissionados em determinadas instituições — especialmente na SEMUL — sugere uma vulnerabilidade administrativa associada a ciclos políticos e orçamentários. Conforme observam Pires e Gomide (2021), a dependência de vínculos precários compromete a capacidade do Estado de sustentar políticas públicas de forma autônoma e planejada, reduzindo sua resiliência institucional. Nesse quesito, vale destacar que o CMDM é um órgão colegiado, com caráter consultivo e deliberativo, ocupados por representantes do governo e da sociedade civil sem vínculo permanente.

Além da vinculação funcional, o questionário também indagou sobre o grau de instrução dos servidores da RA, variável relevante para analisar o componente técnico da capacidade estatal. Conforme apresentado no Quadro 18, a percepção dos respondentes indica que entre 60% e 90% dos profissionais possuem ensino superior completo, e entre 30% e 60% têm formação em nível de pós-graduação.

Quadro 18: Composição da administração da RA por grau de instrução

Instituição	Grau de Instrução	menos de 30%	entre 30% e 60%	entre 60% e 90%	mais de 90%
Casa Abrigo	Nível superior				
	Nível de pós-graduação				
Conselho Municipal de Direitos da Mulher	Nível superior				
	Nível de pós-graduação				
Centro de Referência Elizabeth Nasser	Nível superior				
	Nível de pós-graduação				
	Nível superior				

Patrulha Maria da Penha	Nível de pós-graduação				
Secretaria Municipal de Políticas para as Mulheres	Nível superior				
	Nível de pós-graduação				
Secretaria Municipal de Segurança Pública e Defesa Social	Nível superior				
	Nível de pós-graduação				
Secretaria Municipal de Educação	Nível superior				
	Nível de pós-graduação				
Secretaria Municipal do Trabalho e da Assistência Social	Nível superior				
	Nível de pós-graduação				
Secretaria Municipal de Saúde (I - Policlínica Sul)	Nível superior				
	Nível de pós-graduação				
Secretaria Municipal de Saúde (I - Núcleo de Educação Permanente/Hospital Municipal da Mulher)	Nível superior				
	Nível de pós-graduação				
Secretaria Municipal de Saúde (I - Policlínica Norte)	Nível superior				
	Nível de pós-graduação				
Secretaria Municipal de Saúde (I - Leste II/PMN)	Nível superior				
	Nível de pós-graduação				

Fonte: Elaboração própria, 2025.

De acordo com Marengo (2017) e Cingolani (2013), a qualificação formal do corpo técnico constitui um indicador relevante da dimensão técnico-administrativa, pois reflete a capacidade de formulação e execução de políticas públicas complexas. Todavia, os resultados sugerem uma lacuna importante: ainda que os profissionais possuam alta escolaridade, poucos detêm especialização diretamente vinculada ao campo das políticas para as mulheres ou ao enfrentamento da violência de gênero. Essa constatação — segundo os próprios respondentes — revela a necessidade de fortalecer a formação temática e a capacitação continuada como estratégia para

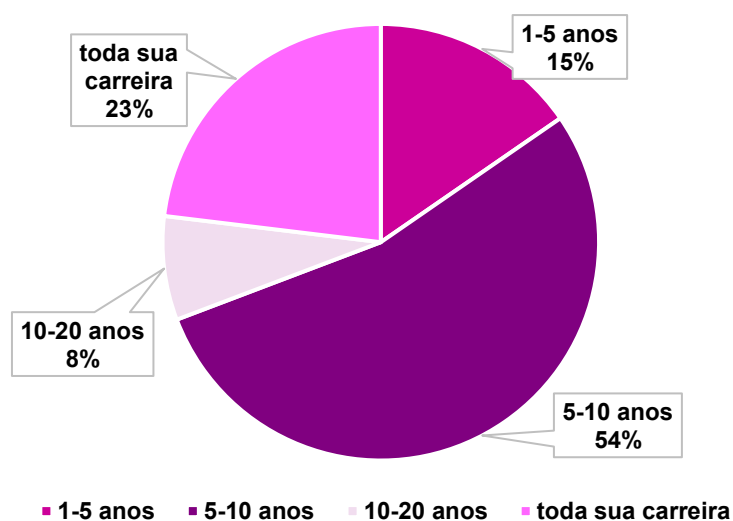
aprimorar as capacidades analíticas e operacionais da rede, conforme aponta o quadro abaixo.

Quadro 19: Composição da administração da RA especialistas na área de PPM

Instituição	menos de 30%	entre 30% e 60%	entre 60% e 90%	mais de 90%
Casa-Abrigo				
Conselho Municipal de Direitos da Mulher (CMDM)				
Centro de Referência Elizabeth Nasser (CREN)				
Patrulha Maria da Penha (PMP)				
Secretaria Municipal de Políticas para as Mulheres (SEMUL)				
Secretaria Municipal de Segurança Pública e Defesa Social (SEMDES)				
Secretaria Municipal de Educação (SME)				
Secretaria Municipal do Trabalho e da Assistência Social (SEMTAS)				
SMS (I - Policlínica Sul)				
SMS (II - Núcleo de Educação Permanente/Hospital Municipal da Mulher)				
SMS (III - Policlínica Norte)				
SMS IV - Leste II/PMN)				

Fonte: Elaboração própria, 2025.

Além disso, a pesquisa buscou atender também no questionário o tempo médio de permanência dos servidores nas instituições que compõem a Rede de Atendimento à Mulher em Situação de Violência (RA) no município de Natal/RN. Com base nas respostas dos gestores, 54% atuam entre 5 e 10 anos nas respectivas instituições; 23% permanecem por toda a carreira; 15% entre 1 e 5 anos; e apenas 8% possuem entre 10 e 20 anos de permanência. Esses dados, apresentados no Gráfico 6, são indicativos relevantes para a compreensão das dinâmicas institucionais e organizacionais que permeiam a implementação de políticas públicas no nível local.

Gráfico 6: Tempo médio de permanência do servidor

Fonte: Elaboração própria, 2025.

O tempo de permanência dos servidores está diretamente relacionado à dimensão organizacional das capacidades estatais, especialmente no que diz respeito à estabilidade da força de trabalho, à acumulação de conhecimento técnico e à continuidade administrativa (Cingolani, 2013; Cavalcante; Lotta, 2015). A permanência prolongada tende a favorecer a constituição de rotinas organizacionais consolidadas, o fortalecimento de vínculos interinstitucionais e a sedimentação de saberes práticos e técnicos necessários à execução de políticas públicas sensíveis e complexas, como as voltadas para o enfrentamento da violência de gênero.

Entretanto, a presença de vínculos de curta duração ou com alta rotatividade pode comprometer a continuidade e a efetividade das ações estatais, sobretudo quando associada à ocupação de cargos estratégicos por meio de indicação política, como é o caso das secretarias municipais. Nesse contexto, é necessário considerar que a rotatividade nos postos de liderança política pode fragilizar o processo de institucionalização das políticas públicas e desarticular redes de proteção social que demandam coordenação e planejamento de longo prazo (Grin; Abrucio, 2021).

Outra questão abordada pela pesquisa refere-se à perspectiva de promoção e/ou ascensão profissional que têm os servidores municipais da RA, conforme podemos visualizar no quadro abaixo. Essa questão assume relevância estratégica para a análise das capacidades estatais, especialmente no que concerne à dimensão organizacional e à gestão de recursos humanos no setor público.

Quadro 20: Perspectiva de promoção profissional

	Casa- Abrigo	CMDM	CREN	PMP	SMS 01	SMS 02	SMS 03	SMS 04	SEMTAS	SME	SEMDDES	SEMUL
2 níveis na maioria dos casos												
3-4 níveis na maioria dos casos												
vários níveis, aproximando-se dos cargos ocupados por indicação político/partidária												
em alguns casos podem ocupar cargos mais altos destinados aos membros do partido que governa (secretário)												

Fonte: Elaboração própria, 2025.

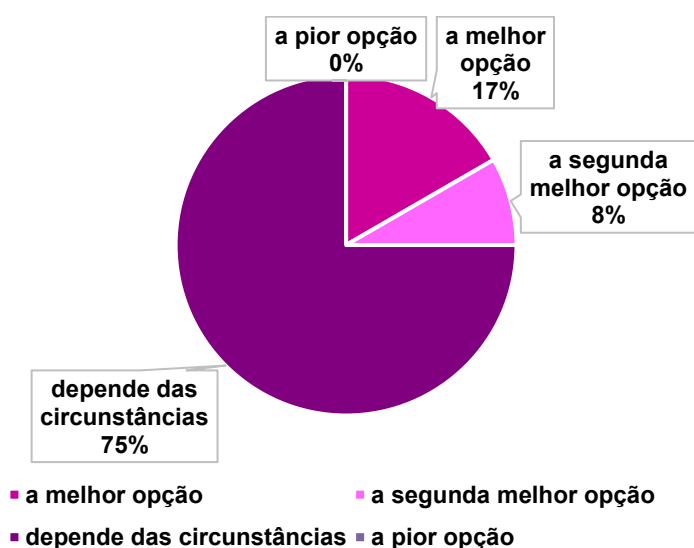
As perspectivas de promoção e ascensão profissional variam entre as instituições. Seis instituições indicaram "2 níveis na maioria dos casos", quatro instituições apontaram "3-4 níveis na maioria dos casos", e apenas a SMS 02 mencionou "vários níveis, aproximando-se dos cargos ocupados por indicação político/partidária". Importante mencionar que o representante do CMDM respondeu "nenhum" com relação a este quesito.

A valorização profissional por meio de planos de carreira estruturados, capacitações continuadas e mecanismos transparentes de ascensão funcional contribui diretamente para o fortalecimento das capacidades estatais, pois viabiliza a constituição de núcleos burocráticos tecnicamente sólidos e institucionalmente comprometidos com os objetivos da política pública (Marenco, 2017). No caso específico das políticas para as mulheres, que demandam atuação sensível, especializada e intersetorial, a estabilidade e a valorização dos servidores são fatores cruciais para a consolidação de arranjos institucionais duradouros e efetivos (Pires; Gomide, 2021).

No que se refere à percepção dos servidores municipais acerca da carreira no setor público, os dados da pesquisa revelam que 75% dos respondentes consideram essa trajetória como positiva, embora condicionada a determinadas circunstâncias.

Outros 17% apontam-na como a melhor alternativa profissional, enquanto 8% a reconhecem como a segunda melhor opção diante de outras possibilidades de inserção no serviço público. Esses resultados sinalizam uma valorização moderada da carreira estatal, ainda que permeada por fatores de natureza conjuntural e estrutural que impactam diretamente na atratividade e na estabilidade do vínculo com a administração pública.

Gráfico 7: Carreira no setor público



Fonte: Elaboração própria, 2025.

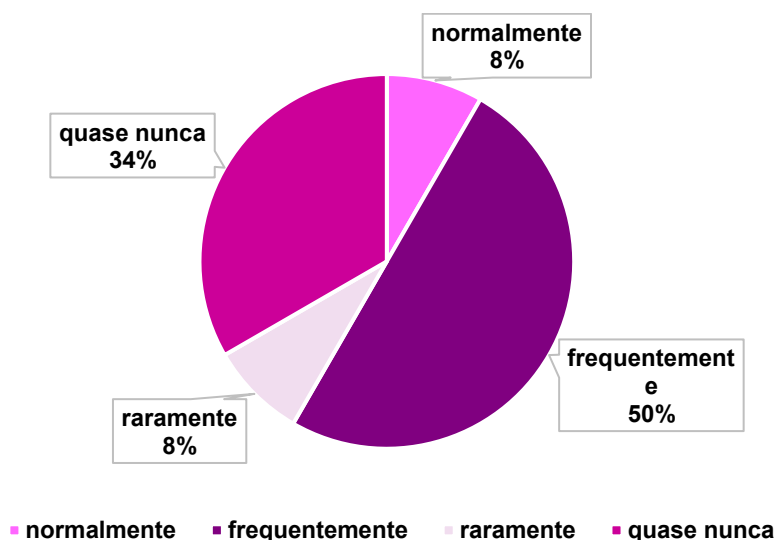
Nesse sentido, os dados obtidos devem ser interpretados com cautela, sobretudo porque indicam uma percepção ambígua em relação à atratividade da carreira pública. Como observa Souza (2017, p. 288), no caso da assistência social em Minas Gerais, "muitos candidatos aprovados em concursos públicos recusam nomeações em virtude dos baixos salários e da falta de perspectivas de valorização profissional". Esse tipo de cenário pode comprometer seriamente a capacidade do Estado de atrair e reter servidores qualificados, especialmente em áreas sensíveis como as políticas sociais, onde o engajamento técnico e ético dos profissionais é fundamental para a efetividade das ações.

Além disso, a pesquisa investigou a frequência com que os servidores da RA atuam simultaneamente no setor privado, prática que revela uma dinâmica de dupla inserção profissional. Esse fenômeno, ilustrado no gráfico a seguir, aponta para a existência de estratégias individuais de complementação de renda, que podem estar associadas a limitações estruturais do setor público em garantir condições adequadas

de trabalho e remuneração. Do ponto de vista das capacidades estatais, essa sobreposição de vínculos pode gerar efeitos adversos, como a fragmentação do tempo de dedicação ao serviço público, a redução do engajamento institucional e a descontinuidade de ações, especialmente em políticas que demandam atuação integral e comprometida com o interesse público (Pires; Gomide, 2021).

Tais achados abrem uma janela de oportunidade para investigações futuras que busquem compreender, de maneira mais aprofundada, como as condições de trabalho, a valorização institucional e as trajetórias profissionais influenciam o desempenho das burocracias subnacionais, particularmente no âmbito de políticas públicas voltadas à promoção de direitos e ao enfrentamento da violência contra a mulher.

Gráfico 8: Frequência setor privado/público



Fonte: Elaboração própria, 2025.

Os dados obtidos por meio do questionário aplicado indicam que o intercâmbio entre o setor público e o setor privado é uma prática frequente entre os profissionais que atuam na Rede de Atendimento à mulher em situação de violência (RA) no município de Natal/RN. Tal fenômeno pode ser compreendido à luz da composição institucional da burocracia que integra a RA, na qual aproximadamente 90% dos servidores são ocupantes de cargos comissionados, sujeitos a jornadas reduzidas de trabalho, com carga horária de apenas seis horas diárias.

Em síntese, os dados obtidos por meio do questionário (N=12) permitem delinear um quadro geral da burocracia que atua na Rede de Atendimento à Mulher em Natal/RN, sob a ótica dos gestores locais. As percepções colhidas indicam uma

estrutura funcional relativamente qualificada e estável, embora permeada por vínculos precários e lacunas de especialização. É fundamental ressaltar, contudo, que os resultados representam um recorte perceptivo e não permitem generalizações sobre o conjunto das instituições municipais. Essa limitação metodológica será considerada na interpretação dos resultados das entrevistas apresentadas na próxima seção.

Cabe destacar, contudo, que a utilização dessas informações exige cautela metodológica, uma vez que os dados foram prestados por representantes institucionais e não passaram por auditorias externas, o que pode suscitar imprecisões ou vieses na representação da realidade. Ainda assim, tais dados constituem um recurso relevante para a análise da burocracia responsável pela operacionalização da política de enfrentamento à violência contra as mulheres em Natal/RN. Ao fornecer um panorama sobre o perfil, as condições de trabalho e as percepções dos servidores, os resultados desta pesquisa contribuem para a agenda analítica sobre capacidades estatais em contextos subnacionais e suscitam novas investigações que aprofundem a pesquisa a partir de dados sistematizados e consolidados no âmbito de cada instituição integrante da Rede de Atendimento.

3.2 A Percepção dos Gestores Municipais sobre a Capacidade Técnico-Administrativa no âmbito do município de Natal/RN para implementação da RA

A segunda etapa da pesquisa empírica buscou compreender, a partir das percepções de nove gestores(as) (N=9) que atuam diretamente nas instituições que compõem a Rede de Atendimento à Mulher em Situação de Violência (RA) em Natal/RN, como se configuram os elementos da capacidade técnico-administrativa na implementação dessa política pública.

As entrevistas foram realizadas entre fevereiro e maio de 2025, com representantes de diferentes órgãos municipais vinculados à rede, abrangendo as áreas de segurança pública, assistência social, saúde, educação e políticas para as mulheres. As instituições foram selecionadas com base em seu papel estratégico na execução das ações de atendimento e enfrentamento à violência de gênero, conforme estabelecido pela Lei Municipal nº 6.902/2019, que define a Rede Protetiva de Atenção às Mulheres em Situação de Violência.

Apesar das opções de comunicação presencial e online, houve dificuldades em contatar e agendar as entrevistas com alguns gestores, devido ao período de realização, responsabilidades do órgão e mudanças de gestão (incluindo o período eleitoral e a necessidade de autorização do Comitê de Ética da UFRN²). Contudo, a agenda de pesquisa foi integralmente executada, e os representantes das instituições que compõem a Rede de Atendimento ofereceram contribuições relevantes para a compreensão da realidade institucional de cada órgão envolvido.

O roteiro semiestruturado utilizado nas entrevistas contemplou vinte questões, agrupadas nas seguintes categorias analíticas:

- a) organização (recursos humanos, financeiros, tecnológicos e infraestrutura);
- b) coordenação (articulação intersetorial e comunicação entre instituições);
- c) monitoramento e avaliação (mecanismos de acompanhamento das ações).

Essa categorização se baseia no modelo analítico de Pires e Gomide (2016), que compreende as capacidades estatais como um conjunto de competências administrativas, técnicas e políticas mobilizadas pelo Estado para formular, coordenar e implementar políticas públicas de maneira eficaz.

As entrevistas foram conduzidas de forma presencial ou remota, conforme disponibilidade dos(as) participantes, e posteriormente transcritas e analisadas à luz das categorias definidas. É importante salientar que as opiniões dos indivíduos estão associadas às suas vivências e experiências, o que significa que a perspectiva dos gestores oferece um recorte da capacidade técnico-administrativa da RA em Natal. O quadro a seguir apresenta a síntese dos(as) entrevistados(as), suas respectivas instituições e datas de realização.

Quadro 21: Lista de entrevistados

Representante	Setor/Instituição do Representante	Data da Entrevista
1	Representante do conselho da mulher (membro)	04/02/2025
2	Representante da Coordenadoria da Patrulha Maria da Penha	17/02/2025
3	Representante/gestora da Casa Abrigo Clara Camarão	13/02/2025
4	Representante da Núcleo de Prevenção às Violências da	13/02/2025

² Protocolo nº 84718624.6.0000.5537

	Secretaria Municipal de Saúde de Natal	
5	Representante da SME/NAPS	06/02/2025
6	Representante do CREN	12/02/2025
7	Representante da SEMUL	12/02/2025
8	Representante da SEMDES	23/04/2025
9	Representante do CREAS/DPSE	28/02/2025

Fonte: Elaboração própria, 2025.

É importante destacar que as informações apresentadas nesta seção refletem as percepções individuais e institucionais dos(as) entrevistados(as), não devendo ser interpretadas como representativas de toda a estrutura municipal. O propósito analítico consiste em identificar padrões de interpretação e recorrências discursivas que evidenciem potencialidades e fragilidades da capacidade técnico-administrativa da RA em Natal.

A seguir, as percepções são sistematizadas nas três dimensões analíticas que orientam o estudo: organização, coordenação e monitoramento.

3.2.1 Organização

A dimensão organizacional das capacidades estatais abrange os recursos humanos, financeiros, tecnológicos e de infraestrutura que condicionam a atuação das instituições públicas na execução das políticas (Cingolani, 2013; Pires & Gomide, 2016). A análise dessa dimensão, a partir das entrevistas com nove gestores(as) da Rede de Atendimento à Mulher em Situação de Violência (RA) de Natal (N=9), permite compreender os principais desafios enfrentados para garantir a continuidade e a efetividade dos serviços prestados.

No que se refere aos recursos humanos, os depoimentos indicam que, sob a ótica dos gestores, há uma insuficiência de profissionais efetivos e qualificados para atender à crescente demanda. Essa percepção é compartilhada por representantes de quase todas as instituições entrevistadas, ainda que em graus variados. A seguir, o Quadro 22 sintetiza as respostas sobre a situação dos recursos humanos na RA.

Quadro 22: Recursos Humanos

Representante	Resposta
Representante 1 (CMDM)	"O conselho é composto por 40 membros, sendo 20 da sociedade civil e 20 da gestão (governo), com 10 titulares de cada segmento. Atualmente, o conselho conta com apenas uma secretária, que está de saída e ainda não foi substituída."
Representante 2 (PMP)	"O principal desafio é a disponibilidade de um quantitativo de servidores suficiente, pois a instituição em geral possui um número menor de efetivo. Além disso, é um desafio encontrar pessoas que se identifiquem com a causa e queiram trabalhar na Patrulha."
Representante 3 (CACC)	"Hoje a casa é composta por cinco assistentes sociais... São cinco assistentes sociais e duas psicólogas... uma cozinheira e nós temos quatro auxiliares de cozinha e temos dois motoristas no turno matutino... Hoje nós Estamos sem motorista que possa fazer essa demanda [no horário noturno] ... Estamos sem pedagogo também... Atualmente esses setores [pedagogos e parte jurídica] eles estão sem ninguém."
Representante 4 (SMS)	"Não há um quantitativo específico de profissionais dedicados exclusivamente a este atendimento, pois a equipe de saúde atua de forma abrangente."
Representante 5 (SME)	"Eu diria que com essa demanda crescente a gente nunca vai chegar... ao ideal, né? Porque... essa situação... tem crescido muito. A gente ano a ano a gente tem recebido mais... casos."
Representante 6 (CREN)	"Hoje no CREN a gente vai tá passando por um momento, né, de readaptação de alguns profissionais que que estão chegando em substituição a esses dois profissionais, tá certo? Então, hoje pelo hoje no CREN, como é que está a situação de recursos humanos? Pela manhã temos dois assistentes sociais, porém não temos psicólogos. É, à tarde tem três, aliás, perdão, duas assistentes sociais e uma psicóloga, certo?" "Eu acredito que no mínimo seis profissionais, três em cada turno, seria o ideal para gente responder essa demanda."
Representante 7 (SEMUL)	"Nós temos pouco pessoal da SEMUL, certo? Nós temos alguns cedidos e comissionados. Então isso é um desafio. Outro desafio enorme que a gente encontra enquanto a SEMUL como um todo... diz respeito à carreiras suas. Porque embora a gente trabalhe na política da assistência social e esteja no senso, dentro do senso suas, não há previsão de que a gente seja contemplado com a carreira suas."
Representante 8 (SEMDES)	"A GM conta com 412 guardas, sendo que o ideal seria entre 800 e 1500, dependendo do cálculo por população. Existe uma lei municipal que limita o número a 800, embora possa ser alterada."
Representante 9 (SEMTAS)	"A maioria dos servidores dos CREAS é efetiva, oriunda do concurso de 2016, com exceção da equipe de apoio (porteiro, vigilante, ASG, cozinheiro) que é terceirizada. As coordenações são obrigatoriamente ocupadas por servidores efetivos desde uma lei municipal de 2018. Não há um dado preciso sobre o quantitativo ideal, pois a realidade varia por CREAS. O CREAS Sul é o mais próximo da equipe completa, enquanto o CREAS Norte é o mais deficitário."

Fonte: Elaboração própria, 2025.

Os relatos indicam que a escassez de servidores efetivos e a dependência de vínculos comissionados ou cedidos constituem fragilidades estruturais da rede. Essa

configuração tende a comprometer a continuidade administrativa e o acúmulo de conhecimento técnico, componentes essenciais para o desenvolvimento de capacidades estatais sustentáveis (Pires & Gomide, 2016; Marengo, 2017).

As falas dos(as) entrevistados(as) revelam que a instabilidade de pessoal provoca descontinuidades nas ações e sobrecarga das equipes, especialmente nas unidades de atendimento direto, como o Centro de Referência da Mulher Elizabeth Nasser (CREN) e a Casa Abrigo Clara Camarão. Nesses casos, a ausência de profissionais de psicologia e pedagogia foi apontada como fator que limita a integralidade do atendimento, conforme expressa a Representante 6:

“Pela manhã temos duas assistentes sociais, mas não temos psicólogas. À tarde, duas assistentes sociais e uma psicóloga. Acreditamos que o ideal seriam seis profissionais, três por turno, para responder à demanda.”

Embora esse dado não possa ser extrapolado para toda a RA, ele ilustra a percepção recorrente de insuficiência de pessoal técnico.

Outro ponto destacado por diferentes entrevistados(as) refere-se à falta de identificação dos profissionais com a pauta de gênero e direitos das mulheres, o que limita a sensibilidade técnica necessária ao atendimento. A Representante 2 resume essa dificuldade ao afirmar que “é um desafio encontrar pessoas que se identifiquem com a causa e queiram trabalhar na Patrulha [Maria da Penha]”. Essa percepção reforça a importância de investimentos contínuos em formação especializada e sensibilização como estratégias de fortalecimento das capacidades estatais no campo das políticas para as mulheres (Grin & Abrucio, 2021).

Por outro lado, o CREAS foi mencionado como exemplo positivo de relativa estabilidade, uma vez que suas coordenações são ocupadas exclusivamente por servidores efetivos desde 2018. Essa estabilidade, segundo os entrevistados, contribui para maior continuidade e padronização das práticas de gestão. Essa diferença entre as unidades sugere que a RA é composta por núcleos institucionais heterogêneos, com graus distintos de consolidação organizacional.

De modo geral, os relatos reforçam que a estrutura de pessoal da RA é fragmentada e frágil, influenciada por vínculos temporários, rotatividade e ausência de plano de carreira específico. Essas condições, segundo Pires e Gomide (2021), limitam a capacidade de o Estado manter arranjos institucionais estáveis e de longo prazo, prejudicando a coordenação entre os órgãos da rede.

No tocante aos recursos financeiros e tecnológicos, as entrevistas apontam que as instituições da RA dependem fortemente de repasses municipais e federais, com escassa capacidade de arrecadação ou fontes próprias. Essa dependência compromete o planejamento de médio prazo e aumenta a vulnerabilidade da rede a contingenciamentos orçamentários.

O Quadro 23 apresenta uma síntese das percepções dos gestores sobre a disponibilidade de recursos financeiros e tecnológicos.

Quadro 23: Recursos Financeiros e Tecnológicos

Representante	Resposta
Representante 1 (CMDM)	"O conselho possui apenas um computador e uma impressora alugada."
Representante 2 (PMP)	A Patrulha Maria da Penha não conta com uma fonte de recursos de origem própria. A única fonte regular de recursos provém do município, através da secretaria (SEMDES). Projetos da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), via Ministério da Justiça, são uma fonte significativa de recursos, com a Patrulha concorrendo a editais. As viaturas, por exemplo, foram em grande parte adquiridas com recursos do Ministério da Justiça em contrapartida com recursos do executivo municipal. A Patrulha possui o essencial para funcionar (computadores, internet, rede de acesso) para trabalho interno e comunicação com a rede (DEAM, Ministério Público, Judiciário). avanço ideal seria a possibilidade de ter mais dispositivos móveis como celulares e tablets nas equipes, facilitando a comunicação direta e objetiva. No entanto, isso ainda são "projetos, né? Idealizações".
Representante 3 (CACC)	"Não, nós não temos fontes de recursos próprios da casa não. As fontes de recursos elas são oriundas da secretaria." "nós temos apenas dois computadores na casa... É insuficiente... Impressora também estava sem funcionar."
Representante 4 (SMS)	"Recurso tecnológico toda unidade tem de computador, de impressora, as unidades têm". Não tenho conhecimento de "nenhuma verba específica" para o enfrentamento da violência contra a mulher na saúde."
Representante 5 (SME)	"Nós temos alguns... programas que vêm do governo federal... nós temos uma fonte do governo federal, nós temos também municipal... nós temos recurso municipal para desenvolver esse trabalho, né, como nós temos do governo federal também." "As escolas são equipadas, tem os equipamentos, dá certo. Isso aí dá certo." E também "as escolas oferecem porque quando a gente precisa de uma reunião mais fechada, mais privada, a gente tem sempre uma sala de apoio na escola para isso."
Representante 6 (CREN)	"Hoje também estamos passando também por um momento muito difícil porque os equipamentos que a gente tem, que são os computadores, são bem antigos."

	"Então, hoje o CREN não tem assim, a gente não tem, a gente precisa de mais notebook, a gente precisa de computador..."
Representante 7 (SEMUL)	"Editais e convênios, emendas parlamentares e também tem o fundo próprio, né? O fundo municipal a gente faz o PPA... Não vejo muita dificuldade, não. Tu vais enfrentando, porque o que a gente percebe, talvez se a gente crescer muito, a gente passa a ter dificuldade, mas como é uma secretaria ainda pequena, para as nossas necessidades, a gente não tem muita dificuldade não." "Com relação a realmente equipamentos, eu acho que é um pouco mais a médio prazo, mas é novo ano, nova gestão, a gente faz as solicitações reiteradas e acredito que assim não chega a ser um problema. Mas que pode melhorar."
Representante 8 (SEMDES)	"A SEMDES não possui fonte de recursos própria de arrecadação. Repasses da prefeitura, convênios com o Ministério da Justiça e emendas parlamentares (federais e municipais)." "É, assim, eu sistemas não só da SEMDES, né? Eu acho que os sistemas ainda são muito, o sistema que a gente usa na prefeitura como todo, eu acho que merece uma um uma evolução."
Representante 9 (SEMTAS)	"O financiamento dos CREAS provém de recursos federais (repasses do Fundo) e municipais (fonte municipal). Nos últimos dois anos, os recursos financeiros do SUAS reduziram mais de 50%, o que dificulta o planejamento e a construção de prédios próprios pelos municípios. O atraso nos repasses também é um problema." "A pandemia evidenciou a necessidade de tecnologia nos CREAS. Equipamentos como celulares, notebooks e webcams foram adquiridos. A implementação do WhatsApp institucional facilitou a comunicação com as famílias, agendamentos e envio de informações. A qualidade da internet em algumas unidades é falha, dificultando a participação em cursos virtuais e o uso coletivo da rede. Furtos de cabo nas regiões também contribuem para a instabilidade."

Fonte: Elaboração própria, 2025.

A partir desses relatos, observa-se que o financiamento da RA está fortemente condicionado à disponibilidade de recursos externos e intergovernamentais, o que limita a autonomia municipal. Essa dependência reflete a assimetria de capacidades entre entes federativos, conforme discutem Souza e Fontanelli (2022), e revela o impacto direto do federalismo cooperativo brasileiro sobre a sustentabilidade das políticas locais.

Os entrevistados também destacaram problemas de infraestrutura tecnológica, como equipamentos obsoletos e instabilidade na conexão de internet, que afetam a qualidade do atendimento e a comunicação entre os órgãos. A Representante 9 relatou que, embora a pandemia tenha impulsionado a adoção de tecnologias (como

o uso de WhatsApp institucional), “a qualidade da internet ainda é um obstáculo para reuniões virtuais e uso coletivo dos sistemas”.

Em termos analíticos, tais limitações comprometem a dimensão técnico-administrativa das capacidades estatais, especialmente quanto à eficiência dos processos de trabalho e à agilidade na comunicação interinstitucional.

As percepções dos(as) gestores(as) revelam um quadro organizacional caracterizado por carência de pessoal efetivo, restrição orçamentária e defasagem tecnológica, elementos que reduzem a previsibilidade e a continuidade das ações públicas. Ao mesmo tempo, observam-se ilhas de estabilidade institucional, como nos CREAS, onde há presença de servidores concursados e rotinas consolidadas.

Esses achados sugerem que o fortalecimento da Rede de Atendimento à Mulher em Natal/RN depende, sobretudo, da ampliação da base de recursos humanos estáveis, da institucionalização de carreiras específicas e da modernização tecnológica das unidades, condições fundamentais para a consolidação das capacidades estatais no nível municipal (Pires & Gomide, 2021; Marengo, 2017).

3.2.2 Coordenação

A coordenação interinstitucional constitui um dos pilares das capacidades estatais voltadas à implementação de políticas públicas complexas. De acordo com Pires e Gomide (2016), a capacidade de coordenação envolve o conjunto de arranjos e mecanismos que permitem articular diferentes atores, setores e níveis de governo em torno de objetivos comuns. No contexto da Rede de Atendimento à Mulher em Situação de Violência (RA) em Natal/RN, compreender como essa articulação se dá no cotidiano institucional é essencial para avaliar o grau de integração entre os órgãos responsáveis pelo atendimento, acolhimento e proteção das mulheres.

As percepções dos(as) nove gestores(as) entrevistados(as) (N=9) evidenciam avanços pontuais e práticas adaptativas na cooperação entre as instituições da rede, mas também revelam fragilidades estruturais no fluxo de comunicação e no estabelecimento de protocolos formais. As respostas indicam que a articulação entre os órgãos ocorre, em grande medida, de forma informal, sustentada por contatos pessoais, mensagens instantâneas e redes de confiança profissional, mais do que por mecanismos institucionais padronizados.

Quadro 24: Mecanismos de coordenação intragovernamental

Representante	Resposta
Representante 1 (CMDM)	A comunicação é feita por ofícios, geralmente pela presidente e vice-presidente, após deliberação dos membros. Atualmente, a articulação mais frequente é com a Secretaria da Mulher, devido à dependência do conselho em relação à secretaria para diversas necessidades (água, carro, material de escritório, etc.).
Representante 2 (PMP)	A comunicação com as demais instituições da rede de atendimento se dá de forma direta através de e-mail, celulares, WhatsApp, visitas presenciais e reuniões. Há um acesso considerado "muito fácil à rede". A articulação mais frequente e contínua é com a Defensoria Pública, Ministério Público e Judiciário. Essa comunicação é direta para absorver os processos e demandas, entender qual mulher será assistida, quais casos estão suspensos e quais tipos de medidas são aplicadas. A frequência é contínua, dependendo da necessidade de cada instituição.
Representante 3 (CACC)	"Essa parte, essa articulação entre organizações, ela também é feita pela coordenação, certo?... até a gestão passada, a coordenação passada, havia sempre reuniões com a rede..." "no momento nós estamos sem. A casa tá sem coordenação." "A articulação com a rede de saúde, essa é a principal. frequentemente nós estamos fazendo essa articulação, porque eu vou dizer para você que 90% das mulheres que são encaminhadas para acolhimento, elas trazem demandas referentes à saúde e principalmente a questão de saúde mental... Aí fora tem a questão das articulações com cestas para a concessão de alguns benefícios, né? É, cesta básica, é cadastro único..."
Representante 4 (SMS)	"Assistência com certeza é o nosso" principal parceiro, com comunicação "diariamente", devido à proximidade no território e ao acompanhamento conjunto das famílias. Há articulação com "delegacias", "CREAS", "Ministério Público" e a "Secretaria da Mulher" (especialmente o CREM). A comunicação se dá "via notificação e via relatório institucional". O maior desafio da articulação é a "comunicação ruída, a gente não consegue se comunicar bem". A percepção é de que os órgãos atuam como "ilhas", sem um "fluxo" ou "contrarreferência" efetiva. "Eu mando para lá e eles não me dizem o que foi feito com ela." Isso impede que a saúde saiba se a mulher foi acolhida, se buscou os serviços indicados ou se continua no ciclo da violência, gerando "muita angústia pros profissionais".
Representante 5 (SME)	"A gente fez uma parceria com a SEMUL, Secretaria de Políticas Públicas para Mulheres, e fez com a Guarda Municipal através da SEMDES... para que a gente possa atender melhor."
Representante 6 (CREN)	A comunicação e articulação com a rede de proteção são realizadas principalmente pela coordenação do CREN. Os mecanismos incluem visitas institucionais (o CREN visitando outras instituições e vice-versa) para estreitar o diálogo e apresentar o serviço. O CREN articula-se mais frequentemente com: Varas da violência doméstica (três varas unificadas) – diálogo diário com a equipe técnica. Promotorias (três promotorias) – diálogo diário. Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher (DEAM). Rede socioassistencial (CRAS, CREAS, serviços de convivência) – diário. Saúde (CAPS, CAPS AD) – diário, devido à alta demanda de saúde mental entre as usuárias. Defensoria Pública – diálogo diário.

Representante 7 (SEMUL)	“A SEMUL é o ator principal responsável pela gestão da rede de atendimento à mulher em situação de violência no município. A coordenação se dá através de reuniões, comitês (como o COTEC) e, notavelmente, pelo programa "Maria da Penha Vai às Escolas", que tem fortalecido a integração entre a SEMUL, SEMDES (Segurança) e SME (Educação). O Conselho da Mulher também possui papel na articulação.
Representante 8 (SEMDES)	“A coordenação interna na SEMDES ocorre através da Secretária, seus adjuntos e os comandantes dos órgãos. A coordenação com outras secretarias é considerada boa, especialmente com SEMU, SEMID, SEMTAS e Educação. Parcerias em projetos (Maria da Penha vai às escolas, ações no maio Laranja) e contato próximo entre os secretários.”
Representante 9 (SEMTAS)	“A articulação dos CREAS com a rede (UBS, distritos sanitários, escolas) flui bem, facilitada pela presença de servidores efetivos que já são conhecidos. O principal órgão de articulação para casos de violência contra a mulher é o Centro de Referência da Mulher (CREN). Há também articulação com a promotoria, mas não para discussão direta de casos. A articulação com saúde e educação ocorre conforme a necessidade da família.”

Fonte: Elaboração própria, 2025.

De acordo com os relatos, a Secretaria Municipal de Políticas para as Mulheres (SEMUL) é reconhecida como a principal instância coordenadora da rede, responsável por promover reuniões, comitês técnicos e campanhas conjuntas, além de articular o programa “Maria da Penha Vai às Escolas”, desenvolvido em parceria com a Secretaria Municipal de Educação (SME) e a Secretaria Municipal de Segurança Pública e Defesa Social (SEMDES). A Representante 7 destacou que, embora a SEMUL exerça o papel de articulação política, “a formalização dos fluxos de comunicação ainda é um desafio, pois dependemos de relações interpessoais e boa vontade dos gestores das outras secretarias”.

Essa constatação é recorrente nas entrevistas e revela uma dependência de mecanismos informais de coordenação, característica comum em redes de políticas públicas de caráter intersetorial (Pires & Gomide, 2016; Grin & Abrucio, 2021). O uso de canais como WhatsApp, e-mails e ligações diretas aparece como estratégia de superação de lacunas estruturais, especialmente em situações emergenciais. Conforme observa a Representante 2, “a comunicação é direta e rápida, o que facilita o atendimento, mas não há um protocolo unificado que registre os fluxos entre as instituições”.

Por outro lado, a Representante 4 (SMS) relatou a ausência de contrarreferência formal entre os órgãos:

“A gente manda o caso para outro setor, mas não recebe retorno. Não sabemos se a mulher foi atendida, se buscou o serviço ou se voltou para a situação de violência. Isso gera muita angústia para os profissionais.”

Esse depoimento ilustra uma fragilidade sistêmica na coordenação horizontal — aquela que envolve instituições de diferentes setores, mas de um mesmo nível de governo. Segundo Souza (2017), a falta de contrarreferência e de sistemas integrados de informação compromete o acompanhamento contínuo dos casos e a eficácia da rede, pois impede a avaliação compartilhada dos resultados.

Ainda assim, algumas experiências positivas de coordenação foram mencionadas. O Centro de Referência Elizabeth Nasser (CREN) e os CREAS destacaram que a presença de servidores efetivos e rotinas institucionais consolidadas favorece a comunicação entre os setores, permitindo maior continuidade e agilidade nas respostas. Esses núcleos funcionam como pontos de ancoragem institucional da rede, atuando de forma mais integrada com o Ministério Público, as Varas de Violência Doméstica e os serviços de saúde mental.

A área da educação também desponta como exemplo de coordenação intersetorial voltada à prevenção. Segundo a Representante 5, a SME articula-se com a SEMUL e a SEMDES em atividades pedagógicas e formativas voltadas à equidade de gênero e à cultura de paz nas escolas. O programa *Maria da Penha Vai às Escolas* foi citado como uma iniciativa relevante, embora ainda dependente de maior institucionalização e continuidade administrativa.

De modo geral, as percepções dos gestores(as) evidenciam um quadro de coordenação baseada em relações interpessoais, sustentada pela disposição e engajamento dos atores locais, mas com baixa formalização de rotinas e protocolos institucionais. Essa combinação, segundo Marengo (2017), expressa uma forma de capacidade adaptativa típica de burocracias subnacionais, que permite respostas rápidas, mas fragiliza a sustentabilidade e a padronização das políticas.

Os depoimentos sugerem que a coordenação intersetorial da RA em Natal opera predominantemente por meio de arranjos informais e flexíveis, apoiados em redes de confiança e contato direto entre os gestores. Embora tais mecanismos favoreçam a agilidade, a ausência de instrumentos normativos e sistemas de

informação compartilhados dificulta o monitoramento, a contrarreferência e a padronização dos atendimentos.

Em termos de capacidades estatais, pode-se inferir que a rede apresenta capacidades relacionais moderadas, sustentadas por capital técnico e engajamento dos profissionais, mas limitadas em sua dimensão organizacional (Cavalcante & Lotta, 2015). O fortalecimento da coordenação institucional requer, portanto, a consolidação de fluxos formais de comunicação, a criação de comitês permanentes de integração e a institucionalização de mecanismos de registro e acompanhamento intersetorial.

Essas medidas poderiam ampliar a coerência das ações, garantir a rastreabilidade dos casos e contribuir para uma governança mais integrada da política de enfrentamento à violência de gênero no município.

3.2.3 Monitoramento

A dimensão de monitoramento e avaliação das políticas públicas é reconhecida como elemento essencial das capacidades técnico-administrativas, uma vez que permite ao Estado acompanhar resultados, identificar fragilidades e reorientar ações com base em evidências (Pires & Gomide, 2016; Cingolani, 2013). No âmbito da Rede de Atendimento à Mulher em Situação de Violência (RA) de Natal/RN, as percepções dos(as) gestores(as) entrevistados(as) (N=9) revelam um cenário marcado pela ausência de instrumentos padronizados de monitoramento, pela fragmentação dos registros institucionais e pela escassez de indicadores comuns entre os órgãos que compõem a rede.

A percepção dos gestores é a de que, embora cada instituição mantenha algum tipo de registro de atendimentos — seja em planilhas, relatórios internos ou sistemas próprios —, não existe um sistema integrado que permita o compartilhamento das informações ou a consolidação de dados municipais sobre violência contra a mulher. Essa lacuna é apontada pelos entrevistados como um dos principais obstáculos à coordenação e ao planejamento estratégico da política.

Quadro 25: Existência de procedimentos de monitoramento de implementação

Representante	Resposta
Representante 1 (CMDM)	O conselho não possui um banco de dados ou mecanismos próprios de monitoramento.
Representante 2 (PMP)	“O monitoramento e acompanhamento são contínuos. A fonte destaca a relação de confiança construída com as assistidas, que passam a ver a Patrulha como um recurso direto de confiança. A Patrulha possui bons registros do que faz e acompanha. Os dados são armazenados em planilhas físicas. Não possuem uma plataforma ou programa específico que facilite a obtenção precisa de informações ou a construção de indicadores. O sistema de registro é considerado “não tão atualizado”. O avanço está nas “dinâmicas técnicas manuais” e no aprimoramento da forma de registrar e trabalhar. Eles têm elaborado planilhas e rotas específicas para otimizar o atendimento. A divisão do atendimento por rotas (sul, norte) por equipe, com rotatividade mensal, permite um melhor controle e resposta mais imediata. O aperfeiçoamento é feito “da melhor forma possível dentro da questão mesmo manual, Uhum. Não, sem mesma ajuda técnica.”
Representante 3 (CACC)	“nós acompanhamos e nós damos esse suporte à mulher enquanto a mulher está acolhida.” “A partir do momento que essa mulher é desabrigada, é feito um relatório e quem faz esse acompanhamento de direto. Aí é o creme... O nosso acompanhamento é nesse momento, nesse período do acolhimento. Após uma sair da casa abriga, quem acompanhamento ou CREN... Quando essa mulher é desabrigada... a gente direciona para um CRAS ou para um CREA para que eles possam fazer esse acompanhamento...” “A gente vai ter indicadores, a gente pode mensurar indicadores como é você me pergunta, Flávia, entre os meses de setembro a dezembro, qual foi a predominância de encaminhamentos? Foi Dean Norte, foi Dean Sul, foi Dean Parnamirim?... Coisas mais amplas nós não temos.”
Representante 4 (SMS)	“notificação é um documento da saúde que gera dados para o nosso banco de de vigilância” municipal. O maior problema atual é a “resistência dos profissionais de notificarem”. Eles ainda têm “muito medo e eles confundem a notificação com denúncia”. Após o esclarecimento dessa distinção, percebe-se um “crescimento nas notificações”, indicando que a demanda sempre existiu, mas não era registrada. O monitoramento realizado pela saúde se limita aos “dados que a gente tem de quantas mulheres sofrem violência, que tipo de violência”. Esses dados são compilados em boletins trimestrais pelo Departamento de Vigilância (DVS) e publicados no site da prefeitura. Há discussões intersetoriais sobre esses dados em grupos como o “Cultura da Paz”, que reúne representantes de todos os municípios do estado. No entanto, “não a nível de sujeito”, ou seja, não há acompanhamento individualizado da mulher após a notificação inicial, o que é um “grande problema”.
Representante 5 (SME)	“Não, a de educação especificamente não é muito o nosso papel fazer o acompanhamento pós o nosso é informar prevenir e como é que a gente monitora indiretamente o seguinte quando a gente tem uma reunião dessa com outras secretarias aí a gente pode fazer uma discussão de caso, como é que tá a situação daquela família.”

	"Nós temos no NAPS, por exemplo, todos os atendimentos que a gente faz, a gente abre uma planilha de de atendimento, que tipo de atendimento foi, quando começou, o que foi realizado, se se finalizado, a gente anota lá concluído."
Representante 6 (CREN)	"Cada mulher atendida possui um técnico de referência (assistente social ou psicólogo) que realiza o acompanhamento individualizado, pensando junto com ela as estratégias para sua emancipação e rompimento do ciclo de violência. Os técnicos fazem os encaminhamentos para a rede e buscam garantir a contrarreferência. O CREN não possui um procedimento institucional padrão para acompanhamento e assistência, sendo o processo realizado de forma individual pelos técnicos. O único documento que norteia a operacionalização é uma Norma de Operacionalização nacional de 2005/2006, considerada antiga e engessada. O CREN não possui um banco de dados próprio para o acompanhamento das ações e a construção de indicadores. As informações colhidas nos atendimentos são enviadas para a SEMTAS, onde são processadas para a construção de gráficos e dados gerais."
Representante 7 (SEMUL)	"A gente trabalha com RM, né, que é o relatório mensal de acompanhamento de todos os equipamentos e a gente tem o PPA, que tem os indicadores que são acompanhados... Agora, há uma previsão já por sinal da gestão anterior, bem antiga já, de que a gente deveria ter um observatório, que é o nosso objetivo, o nosso desejo..." e "Precisa acho que até em termos de sistema um sistema que consiga compilar essas informações que a gente até tem, mas não estão bem bem postas."
Representante 8 (SEMDES)	"A Patrulha Maria da Penha (PMP) é o principal mecanismo de monitoramento. Visitação às assistidas, verificação do cumprimento das medidas, apoio para deslocamento e encaminhamentos (Defensoria, Ministério Público, SEMTAS para vulnerabilidade alimentar). A Patrulha Maria da Penha mantém um banco de dados com informações das assistidas acompanhadas."
Representante 9 (SEMTAS)	"As equipes preenchem mensalmente o Relatório Mensal de Atendimento (RMA), vinculado ao MDS, e um instrumental mais completo elaborado pela vigilância municipal (RAN), que detalha atendimentos por função, encaminhamentos, visitas, entre outros. A vigilância possui um banco de dados com as informações de todos os serviços, permitindo a construção de indicadores e levantamentos específicos por solicitação. Internamente, os CREAS também conseguem filtrar dados. O principal desafio é conseguir parar para analisar os dados com a frequência ideal devido ao alto volume de demandas."

Fonte: Elaboração própria, 2025.

As falas dos(as) gestores(as) convergem na percepção de que a inexistência de mecanismos integrados de informação impede o acompanhamento contínuo das usuárias atendidas, dificultando o fluxo de contrarreferência entre os órgãos. Essa limitação compromete a eficácia da rede, uma vez que casos iniciados em determinado ponto — por exemplo, na saúde ou na educação — nem sempre são comunicados aos demais setores responsáveis pelo acolhimento e pela proteção.

Conforme relatou a Representante 4, “as informações ficam dispersas. Cada secretaria tem seu modo de registrar, e isso impede que a gente acompanhe o percurso da mulher dentro da rede”. Essa situação revela uma fragmentação institucional que fragiliza a dimensão de monitoramento da política e compromete o planejamento de ações baseadas em evidências.

Apesar dessas dificuldades, algumas instituições vêm desenvolvendo iniciativas pontuais de registro sistemático. O CREN e o CREAS, por exemplo, elaboram relatórios mensais e planilhas de acompanhamento, que servem como instrumentos de avaliação interna e de prestação de contas. Contudo, esses documentos permanecem isolados, sem conexão com um sistema municipal de monitoramento. A Representante 6 ressaltou:

“Temos uma planilha com número de atendimentos, tipos de violência e encaminhamentos, mas isso fica só no CREN. Falta um banco de dados único, com acesso das outras secretarias.”

De modo semelhante, a Patrulha Maria da Penha mantém registros operacionais e relatórios de visitas, mas sem interface com os bancos de dados da SEMUL ou da SEMTAS. Essa ausência de interoperabilidade entre sistemas é reconhecida pela literatura como um dos principais entraves à consolidação das capacidades estatais no nível local (Cavalcante & Lotta, 2015; Grin & Abrucio, 2021).

Outro ponto recorrente nas entrevistas refere-se à ausência de indicadores de desempenho e metas específicas para a rede. Nenhum dos(as) entrevistados(as) mencionou o uso de indicadores de monitoramento consolidados, o que indica uma lacuna no ciclo de gestão da política. De acordo com Pires e Gomide (2021), a existência de indicadores compartilhados é fundamental para a aprendizagem institucional e para a coordenação intersetorial, pois permite avaliar resultados de forma objetiva e comparável.

Alguns gestores(as) relataram esforços recentes da SEMUL para sistematizar informações e elaborar relatórios anuais de atividades, mas ainda sem padronização metodológica. A Representante 7 afirmou que “há uma tentativa de consolidar dados, mas cada secretaria envia de um jeito, então os números não batem”. Essa dificuldade expressa a carência de capacidade técnica especializada em gestão de dados e avaliação de políticas públicas no âmbito municipal, aspecto já identificado em outros estudos sobre burocracias locais (Marengo, 2017; Souza & Fontanelli, 2022).

Os resultados evidenciam que o monitoramento e a avaliação da Rede de Atendimento à Mulher em Natal/RN permanecem em estágio incipiente, caracterizados por iniciativas isoladas, ausência de padronização e falta de integração tecnológica entre as instituições. As percepções dos(as) gestores(as) apontam para uma capacidade administrativa limitada, restrita à produção de relatórios internos e planilhas, sem que essas informações alimentem um sistema unificado de gestão e acompanhamento de casos.

Do ponto de vista analítico, essa limitação indica uma fragilidade na capacidade de retroalimentação das políticas públicas, ou seja, na utilização de informações para orientar decisões e replanejar ações. Conforme Pires e Gomide (2016), a inexistência de mecanismos de monitoramento sistemático reduz a capacidade de aprendizagem institucional, elemento essencial para o fortalecimento do Estado no nível subnacional.

Assim, o aprimoramento dessa dimensão demanda a criação de instrumentos institucionais e tecnológicos capazes de integrar as bases de dados das diferentes secretarias, além da formação de equipes técnicas especializadas em avaliação e gestão da informação. A consolidação de uma plataforma intersetorial de monitoramento — sob coordenação da SEMUL — poderia constituir um avanço significativo na institucionalização da Rede de Atendimento e na construção de capacidades estatais mais robustas e sustentáveis.

Com o intuito de enriquecer a análise do estudo, optou-se pela realização da triangulação entre os resultados do questionário (N=12) e das entrevistas (N=9), o que nos permitiu identificar um conjunto de padrões convergentes sobre a capacidade técnico-administrativa da Rede de Atendimento à Mulher em Situação de Violência (RA) em Natal/RN. Essa análise integrada evidencia que, embora existam avanços institucionais e núcleos de estabilidade administrativa, a rede apresenta fragilidades estruturais persistentes, que comprometem sua sustentabilidade e a consolidação de um arranjo verdadeiramente intersetorial.

De modo geral, os dados revelam uma estrutura funcional heterogênea, caracterizada pela coexistência de servidores efetivos em algumas unidades (como o CREAS e a Casa Abrigo) e de cargos comissionados e temporários em órgãos de coordenação (como a SEMUL). Essa composição gera assimetrias internas, afetando a continuidade administrativa e o acúmulo de conhecimento técnico. A triangulação confirma, portanto, a existência de um núcleo burocrático estável, porém insuficiente para garantir a sustentabilidade integral da rede.

No que se refere aos recursos financeiros e tecnológicos, tanto os questionários quanto as entrevistas convergem na percepção de baixa autonomia orçamentária e dependência de repasses intergovernamentais. As limitações financeiras reduzem a previsibilidade das ações e dificultam a manutenção de infraestrutura e equipamentos. A escassez de recursos tecnológicos — aliada à ausência de um sistema integrado de monitoramento — reforça a fragmentação institucional e compromete a circulação de informações entre os órgãos da rede.

A análise das três dimensões (recursos humanos, financeiros e tecnológicos) sugere que a RA de Natal opera sob o que Pires e Gomide (2021) denominam “capacidade estatal adaptativa”: a política se sustenta mais pela iniciativa dos agentes públicos e pela cooperação informal entre as instituições do que por estruturas institucionais sólidas. Essa adaptabilidade garante a sobrevivência do arranjo, mas não assegura sua continuidade a longo prazo.

A partir da triangulação dos dados, observa-se que a sustentação da Rede de Atendimento depende fortemente do engajamento dos profissionais e da articulação pessoal entre gestores(as), mais do que de mecanismos institucionais estáveis. Embora a rede funcione de forma relativamente contínua, essa continuidade é precária, pois repousa sobre vínculos frágeis e estruturas administrativas vulneráveis.

As falas dos entrevistados indicam que o déficit de recursos humanos é um obstáculo central. Em quase todas as instituições, há carência de profissionais efetivos e sobrecarga das equipes existentes, o que reduz a capacidade de resposta e o alcance das ações. Essa limitação compromete a sustentabilidade do arranjo, tornando-o dependente de gestões específicas e da rotatividade política.

Portanto, pode-se perceber que a rede se mantém em funcionamento, contudo, sua permanência é condicionada por esforços individuais e estratégias de coordenação, e não pela consolidação de capacidades estatais robustas e institucionalizadas.

Os resultados, a partir do questionário e da percepção dos gestores, também permitem discutir se a configuração analisada constitui efetivamente uma rede de atendimento ou se se aproxima mais de um aparato institucional completo que deveria ser uma rede.

Os dados revelam que, embora as instituições estejam formalmente integradas sob a coordenação da SEMUL, a articulação entre elas ocorre de modo predominantemente informal, com escassa padronização de fluxos e ausência de

contrarreferência sistemática. A comunicação entre os órgãos é marcada por iniciativas pessoais e arranjos situacionais, sem respaldo em sistemas unificados ou instrumentos legais que garantam continuidade.

Essa configuração indica que a RA de Natal funciona mais como um “arranjo de cooperação interinstitucional” do que como uma rede plenamente integrada. Em termos analíticos, trata-se de um aparato institucional com potencial de rede, mas ainda distante de um modelo consolidado de governança colaborativa. Conforme Grin e Abrucio (2021), a transição de um aparato administrativo para uma rede efetiva exige coordenação formalizada, gestão compartilhada da informação e mecanismos de monitoramento coletivo, condições ainda incipientes no caso analisado.

A triangulação dos dados reforça, ainda, o questionamento da presente pesquisa se capacidade estatal técnico-administrativa influencia o funcionamento da Rede de Atendimento. O funcionamento da política depende menos da disponibilidade de recursos financeiros e mais da forma como os recursos humanos e tecnológicos são organizados. O estudo evidencia que pequenos ajustes institucionais — como a criação de planos de carreira específicos, a padronização dos protocolos de atendimento, a integração das bases de dados e a formalização dos comitês intersetoriais — poderiam gerar grandes impactos positivos na eficiência da rede.

Essas medidas ampliariam a capacidade organizacional e relacional da política, tornando o arranjo mais coeso e sustentável, e fortalecendo a atuação do município como coordenador local da política nacional de enfrentamento à violência contra a mulher.

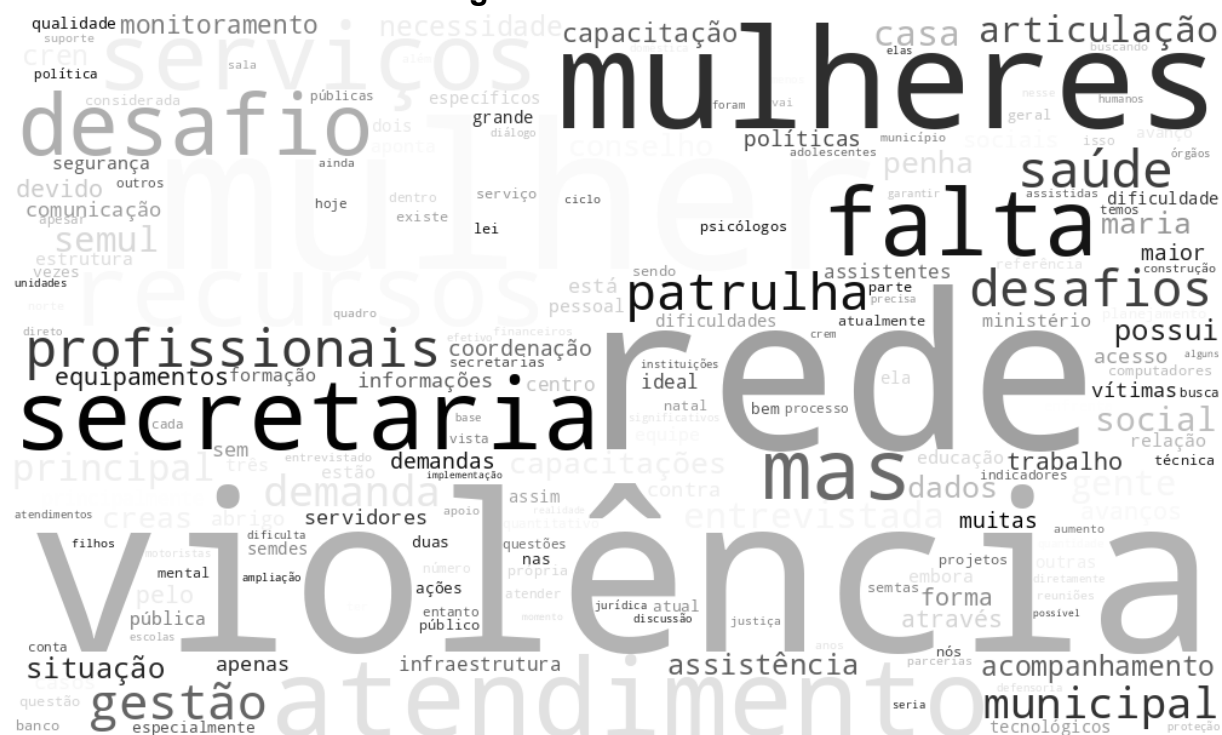
Em síntese, a triangulação entre o questionário e as entrevistas revelam que a Rede de Atendimento à Mulher em Natal/RN apresenta capacidades estatais intermediárias, expressas por uma burocracia local qualificada, mas limitada por vínculos precários e carência de recursos. A rede existe formalmente, mas sua consolidação como instrumento de governança intersetorial depende da institucionalização de rotinas administrativas, da formação continuada das equipes e da integração tecnológica entre os órgãos.

A análise conduzida permite responder à pergunta que orienta a presente pesquisa: as capacidades técnico-administrativas influenciam a implementação da rede ao determinar como e em que medida os recursos humanos, financeiros e tecnológicos são mobilizados. No caso de Natal, essa influência manifesta-se na forma de restrições operacionais que reduzem a sustentabilidade da política, mas

também de arranjos adaptativos que revelam a resiliência da burocracia local e o potencial de aprimoramento da governança pública municipal.

Com o intuito de enriquecer a análise qualitativa, os dados das entrevistas foram organizados em um corpus textual único para outra forma de visualização das informações das entrevistas. Optou-se pela geração de uma Nuvem de Palavras, recurso gráfico que evidencia, por meio da frequência de ocorrência, os termos mais recorrentes nas falas dos(as) entrevistados(as). A representação visual obtida reforça a centralidade de categorias como “atendimento”, “gestão”, “rede”, “violência”, “desafio”, “serviços” e “articulação”. Também se destacam termos associados a recursos humanos e estruturais, além de menções significativas a “acompanhamento” e “monitoramento”, o que corrobora os achados da análise documental e das entrevistas, apontando para a relevância desses aspectos na estruturação da Rede de Atendimento.

Figura 03: Nuvem de Palavras



Fonte: Elaboração própria com base nas entrevistas realizadas, 2025.

Nesse contexto, evidencia-se um quadro de capacidade estatal limitada em sua dimensão técnico-administrativa, que pode comprometer a efetividade das políticas públicas voltadas à proteção das mulheres em situação de violência. A superação desses entraves requer investimentos não apenas em recursos materiais, mas

sobretudo na construção de rotinas institucionais, sistemas de informação integrados e estratégias de formação e retenção de pessoal qualificado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao apresentar os limites e potencialidades da capacidade técnico-administrativa no contexto municipal, esta dissertação reforça a centralidade das capacidades estatais para a efetivação de políticas públicas intersetoriais, destacando a urgência de esforços coordenados que qualifiquem a atuação estatal e promovam, de forma contínua e articulada, a garantia dos direitos das mulheres em situação de violência.



CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação teve como propósito compreender como a capacidade técnico-administrativa do município de Natal/RN influencia a implementação da Rede de Atendimento à Mulher em Situação de Violência (RA). A análise partiu da perspectiva teórico-metodológica das capacidades estatais, com base em Pires e Gomide (2016; 2024), Marengo (2017) e Souza (2018), priorizando a dimensão técnico-administrativa, estruturada nos eixos de organização, coordenação e monitoramento.

A pesquisa partiu do reconhecimento de que a existência formal de estruturas institucionais não é suficiente para garantir a efetividade das políticas públicas. Assim, buscou-se compreender de que modo as capacidades estatais se materializam no cotidiano da gestão municipal e quais limitações emergem no processo de implementação da política de enfrentamento à violência contra a mulher.

Os resultados empíricos demonstraram que a capacidade técnico-administrativa do município de Natal exerce influência sobre o funcionamento da RA. Ainda que o município apresente uma das estruturas mais consolidadas da Região Metropolitana de Natal, a dimensão técnico-administrativa das capacidades estatais é limitada por fragilidades organizacionais, dependência de vínculos precários, ausência de mecanismos sistemáticos de coordenação e carência de instrumentos de monitoramento e avaliação.

Na dimensão da organização, constatou-se a predominância de vínculos funcionais temporários e comissionados, em detrimento de carreiras estáveis e profissionalizadas. Essa característica reforça a vulnerabilidade institucional e prejudica a continuidade das políticas, comprometendo a construção de uma burocracia municipal sólida — condição fundamental para o exercício da função pública segundo o modelo weberiano de racionalidade administrativa. Além disso, observou-se baixa institucionalização dos processos de capacitação, o que reduz a eficiência e a autonomia técnica dos servidores envolvidos.

A coordenação intragovernamental, por sua vez, revelou-se frágil e predominantemente informal. As articulações entre os órgãos que compõem a RA ocorrem por meio de esforços individuais e não de procedimentos padronizados, o que limita a coerência das ações e reforça a fragmentação das respostas institucionais. Essa constatação corrobora a crítica de Souza (2018) quanto à

difficuldade de os entes locais estabelecerem arranjos intersetoriais permanentes, especialmente em contextos federativos descentralizados e desiguais.

Quanto à dimensão do monitoramento, identificou-se a inexistência de fluxos contínuos de informação e de sistemas integrados de avaliação. A ausência de indicadores de desempenho e de um sistema de registro unificado entre os órgãos da rede impede a consolidação de uma gestão baseada em evidências. Tal limitação inviabiliza o acompanhamento dos resultados e a retroalimentação dos processos decisórios, fragilizando a capacidade de aprendizagem institucional e de planejamento estratégico.

Essas constatações permitem afirmar que a capacidade técnico-administrativa de Natal condiciona, mas não determina plenamente, a qualidade da implementação da Rede de Atendimento. O município dispõe de um arcabouço institucional relevante, mas carece de mecanismos que assegurem a continuidade, a coerência e a coordenação das ações entre os diferentes órgãos e níveis de governo. Assim, entendemos que as capacidades técnico-administrativas são necessárias, porém insuficientes para assegurar a efetividade da política pública.

De fato, o estudo demonstrou que a capacidade, entendida apenas como insumo organizacional, não explica integralmente o desempenho das políticas sociais. A efetividade da RA depende também de dimensões político-relacionais e informacionais, que mediam a cooperação entre os atores e a circulação de conhecimento dentro da rede. A ausência de uma reflexão sobre essas dimensões seria uma limitação do modelo adotado; por isso, a presente pesquisa reconhece a necessidade de um olhar multidimensional sobre as capacidades estatais, que articule os processos técnicos aos mecanismos de coordenação política e aprendizado institucional.

Ao responder à pergunta de pesquisa e aos objetivos específicos, o estudo demonstra que:

- a organização institucional da RA é formalmente estruturada, mas frágil em termos de recursos humanos e de rotinas administrativas;
- os instrumentos de coordenação intragovernamental são incipientes, dependentes da boa vontade dos gestores e não de arranjos estáveis;
- os recursos humanos, financeiros e tecnológicos são desiguais e insuficientes para atender à complexidade da política;

- o processo de capacitação dos agentes públicos é esporádico e não sistemático;
- e a percepção dos gestores reflete tanto consciência das limitações quanto disposição para aprimorar a gestão, desde que haja condições institucionais e políticas para isso.

A partir dessa síntese, conclui-se que a RA em Natal opera sob uma capacidade estatal adaptativa — com base nos estudos de Pires e Gomide (2021) —, caracterizada pela existência de esforços coordenados, mas desprovidos de institucionalização. Essa condição assegura certa funcionalidade da política, porém com baixa sustentabilidade administrativa e suscetível à descontinuidade governamental.

Do ponto de vista teórico, a dissertação reafirma a utilidade da abordagem das capacidades estatais como ferramenta analítica para compreender os desafios da implementação de políticas descentralizadas. Entretanto, também evidencia a limitação explicativa do modelo técnico-administrativo quando aplicado isoladamente. A análise sugere que o desempenho das políticas sociais depende de arranjos institucionais híbridos, nos quais capacidades técnicas, políticas e relacionais se entrelaçam para produzir resultados.

Do ponto de vista empírico, o estudo contribui para o campo das políticas públicas voltadas às mulheres ao oferecer um olhar da Rede de Atendimento em Natal/RN a partir da percepção dos gestores, destacando potencialidades e gargalos que podem subsidiar o aprimoramento da gestão municipal. Recomenda-se, portanto, que os gestores priorizem três eixos de ação:

1. profissionalização e estabilidade da burocracia, por meio de concursos públicos e formação técnica continuada;
2. institucionalização de mecanismos de coordenação intersetorial, com fóruns permanentes e protocolos formais de atuação; e
3. criação de um sistema de monitoramento e avaliação unificado, capaz de gerar dados consistentes e orientar decisões baseadas em evidências.

Por fim, reconhece-se que esta dissertação apresenta limitações. O recorte empírico restrito ao município de Natal e o foco na dimensão técnico-administrativa impedem generalizações amplas. Contudo, o estudo oferece pontos analíticos e metodológicos relevantes para pesquisas futuras, que podem incluir comparações

intermunicipais e a incorporação das dimensões político-relacional e informacional das capacidades estatais.

Em síntese, a experiência de Natal revela que o fortalecimento da Rede de Atendimento exige mais do que recursos materiais: requer instituições estáveis, burocracias capacitadas e processos decisórios coordenados. Assim, o desafio que se coloca é o de construir um Estado local capaz de agir com eficiência técnica e sensibilidade social, transformando capacidades formais em ações efetivas de proteção, acolhimento e garantia dos direitos das mulheres.

REFERÊNCIAS

REFERÊNCIAS

- AGUIAR, R. B.; LIMA, L. L. Capacidades estatais: definições, dimensões e mensuração. **Revista Brasileira de Informação bibliográfica em Ciências Sociais (BIB)**, São Paulo, nº. 89, 2019, 28p.
- ARAÚJO, J. M. de; FERREIRA, M. A. M. Análise das capacidades estatais no enfrentamento da pandemia da COVID-19 no Brasil. **Revista Eletrônica de Administração**, Porto Alegre, v. 29, n. 3, e126639, 2023. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/1413-2311.387.126639>. Acesso em: 8 mar. 2025.
- ARRETCHE, Marta. **Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz/Ed. FGV (coedição), 2012.
- BRASIL. Secretaria Especial de Políticas Para Mulheres. **Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres**. Brasília, DF, 2011.
- BRASIL. Lei 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. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 08, ago. 2006. Seção 1, página 1.
- BRASIL. **Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres**. Secretaria Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, Secretaria de Políticas para as Mulheres – Presidência da República. Brasília, 2011.
- BARUFALDI, L. A., Souto, R. M. C. V., Correia, R. S. B., Montenegro, M. M. S., Pinto, I. V., Silva, M. M. A. et al. (2017). **Violência de gênero: Comparação da mortalidade por agressão em mulheres com e sem notificação prévia de violência**. *Ciência & Saúde Coletiva*, 22(9), 2929-2938.
- BLAY, E. A. **Violência contra a mulher e políticas públicas**. Estudos Avançados. 17 (49), 2003.
- BICHIR, R. M. **Novas agendas, novos desafios**: Reflexões sobre as relações entre transferência de renda e assistência social no Brasil. Novos Estud. CEBRAP, v. 104, p. 111–136, 2016.
- BICHIR, Renata; PEREIRA, Guilherme Nunes; GOMES, Maria Laura. Interações socio-estatais e construção de capacidades nas políticas públicas: o caso da assistência social na cidade de São Paulo. **Novos estudos CEBRAP**, v. 40, p. 57-79, 2021.
- BRASIL. Tribunal de Contas do Estado. **Relatório de Auditoria Operacional Coordenada sobre Violência de Gênero (Resposta estatal para prevenção, sanção e erradicação da violência contra a mulher)**. Rio Grande do Norte. Natal, 27 de setembro de 2023.
- CARNEIRO, S. **Mulheres em movimento**. Revista Estudos Avançados, São Paulo, v. 17, n. 49, p. 117-132, 2003. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/eav/article/view/9948/11520>>, 2017

CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. S. **Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação**. Brasília: ENAP, 2015.

CERQUEIRA, Daniel; BUENO, Samira (coord.). **Atlas da Violência 2025**. Brasília: Ipea; FBSP, 2025. 174 p. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/17165>. Acesso em: 8 ago. 2025.

COUTO, V. A.; ROCHA, R. L. S.; RIBEIRO, L. M. L.; SILVEIRA, A. M. **Intersetorialidade e ações de combate à violência contra a mulher**. Revista Estudos Feministas, Florianópolis, 26(2). 2018.

CORTEZ, A. C. S.; LOTTA, G. S. **Arranjos institucionais e capacidades estatais em nível subnacional: a política de educação em direitos humanos em São Paulo**. FGG EAESP. CGPC. Vol. 27. n° 86 | Jan-Abr. 2022.

COORDENADORIA DA DEFESA DA MULHER E DAS MINORIAS (CODIMM). **Dados de denúncias de violência contra a mulher via Disque 180 no estado do Rio Grande do Norte**. Documento não publicado, recebido diretamente da instituição, 2024.

CORDENADORIA DE INFORMAÇÕES ESTATÍSTICAS E ANÁLISES CRIMINAIS (COINE). **Dados de denúncias de violência contra a mulher no estado do Rio Grande do Norte**. Documento não publicado, recebido diretamente da instituição, 2025.

CRUZ, L. D. C. N. **Lei Maria da Penha: um estudo da articulação da rede de atendimento à mulher vítima de violência em Natal/RN**. Monografia. 2021.

CRUZ, L.D. C. N. da; SILVEIRA, R. M. da C.; ALMEIDA, L. de S. B. **Um estudo sobre a articulação da rede de atendimento à mulher vítima de violência em Natal/RN**. In: Anais da XX Semana de Análise Regional e Urbana. Anais...Salvador (BA) UNIFACS, 2023. Disponível em: <<https://www.even3.com.br/anais/XXSARU/751649-UM-ESTUDO-SOBRE-A-ARTICULACAO-DA-REDE-DE-ATENDIMENTO-A-MULHER-VITIMA-DE-VIOLENCIA-EM-NATALRN>>. Acesso em: 26 de fevereiro de 2024.

CUNHA, Elcemir; MENDES, Giovani. **Capacidades Estatais Para a Administração Política Da Inovação Tecnológica No Brasil**. Administração Pública e Gestão Social, 2022, vol. 14, n° 3, ISSN: 2175-5787.

CINGOLANI, L. **The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures**. Working Paper, n. 31. Maastricht: Graduate School of Governance, 2013. 58 p.

EVANS, Peter B. **O Estado como problema e solução**. Revista Lua Nova, n° .28-29, São Paulo. 1993.

EVANS, Peter B. **Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation**. Princeton: Princeton University Press, 1995, 343p.

EVANS, P.; RAUCH, J. E. **Burocracia e crescimento: uma análise internacional dos efeitos das estruturas do Estado “weberiano” sobre o crescimento econômico.** Revista do Serviço Público, v. 65, n. 4, p. 407-437, 2014.

EVANS, P. B.; RUESCHMEYER, D.; SKOCPOL, T.; *On the road toward a more adequate understanding of the State. In: _____.* **Bringing the state back in.** Cambridge: Cambridge University Press, 202. p. 346-366.

EUCLYDES, Fillipe Maciel *et al.* **Capacidades estatais e mineração: uma análise da agência nacional de regulação.** Revista de Administração Pública, v. 56, n. 1, p. 163–175, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-761220210203>.

FUNCERN. **Protocolo municipal de atenção às mulheres em situação de violência no município de Natal/RN.** Natal – RN. 2023.

FONTANELLI, Flavio. *Conceptualizing and Measuring Local Government Capacity in Brazil.* **VII Encontro Brasileiro de Administração Pública**, Brasília/DF, 11, 12 e 13 de novembro de 2020, 17p.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **17º Anuário Brasileiro de Segurança Pública.** São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2023. Disponível em: < >. Acesso em: 03 de março de 2024.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública.** São Paulo, 2025. 19. ed. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/publicacoes/anuario-brasileiro-de-seguranca-publica/>. Acesso em: 8 abr. 2025.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Visível e Invisível: a vitimização de mulheres no Brasil.** 5. ed. São Paulo: FBSP, 2025. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/publicacoes/visivel-e-invisivel-5ed/>. Acesso em: 8 maio. 2025.

FERREIRA, F. E. **No Brasil, uma mulher é vítima de violência a cada quatro horas. São Paulo e Rio de Janeiro concentram quase 60% do total de casos.** Agência Brasil. Rio de Janeiro – Brasil. 07 de março de 2023. Disponível em: < <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2023-03/no-brasil-uma-mulher-e-vitima-de-violencia-cada-quatro-horas>>. Acesso em: 03 de março de 2024.

GRINDLE, M. S. **Challenging the State: crisis and innovation in Latin America and Africa**, Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

GROSSI, M. P. **Novas/Velhas Violências contra a Mulher no Brasil.** Revista Estudos Feministas. Ano 2, 2º sem., 1994, p. 473-483

GROSSI, P. K.; TAVARES, A.; OLIVEIRA, S.B. **A rede de proteção à mulher em situação de violência doméstica: avanços e desafios.** Athenea Digital – num. 14: 267- 280. Revista de Pensamiento e Investigación Social. 2008.

GOMIDE, A. A.; PEREIRA, A. K.; MACHADO, R. Burocracia e capacidade estatal na pesquisa brasileira. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. **Burocracia e**

políticas públicas no Brasil: interseções analíticas. Brasília: Ipea, 2018. p.85-104.

[GLEESON, D.; LEGGE, D. O'N. D.; PFEFFER, M.](#) **Negotiating Tensions in Developing Organizational Policy Capacity: Comparative Lessons to be Drawn,** *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, v. 13, n.3, p. 237-263, jun. 2011.

GOMIDE, A., PEREIRA, A.K., MACHADO, R. **O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica.** *Sociedade e Cultura*, Goiânia, v. 20, n. 1, p. 3-12, jan. /jun. 2017.

GOMIDE, A.A.; PIRES, R.R.C. (Org.). **Capacidades Estatais e Democracia: arranjos institucionais de políticas públicas.** 1.ed. Brasília: IPEA, 2014, v. 1. 385p.

GOMIDE, A. de Á. Capacidades estatais para políticas públicas em países emergentes: (des)vantagens comparativas do Brasil. In: GOMIDE, A.A.; BOSCHI, R. R. (orgs.). **Capacidades Estatais em Países Emergentes: o Brasil em perspectiva comparada.** Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2016.

GOMIDE, A.A.; MARENCO, A. Capacidades estatais: avanços e tendências. Brasília: **Cadernos Enap**, 133 p. 99, 2024. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/7875/1/caderno_enap_capacidades_estatais%20%286%29.pdf>

GRIN; E. J.; DEMARCO, D. J.; ABRUCIO, F. L. Capacidades estatais em governos subnacionais: dimensões teóricas e abordagens analíticas. In: GRIN; E. J.; DEMARCO, D. J.; ABRUCIO, F. L. (Orgs.). **Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro.** Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2021, pp. 42 – 85.

GRIN, E. J. **Notas sobre a construção e a aplicação do conceito de capacidades estatais.** *Teoria & Sociedade*, v. 20, n. 1, p. 148–176, 2012.

GRIN, Eduardo José; ABRUCIO, Fernando Luiz. O elo perdido da descentralização no Brasil: a promoção das capacidades estatais municipais pelo governo federal. **Revista de Sociologia e Política**, v. 29, n. 77, p. e0002, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1678-987321297702>.

GRISA, Cátia.; KATO, Karina; FLEXOR, Georges; ZIMMERMANN, Silvia. **Capacidades estatais para o desenvolvimento rural no Brasil: análise das políticas públicas para a agricultura familiar.** *Revista Sociologia e Cultura*, Goiânia, vol. 20, n. 1, p.13-38, jan.-jun., 2017.

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

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC 2023: Perfil dos Municípios Brasileiros.

INSTITUTO LEGISLATIVO BRASILEIRO. Dialogando sobre a Lei Maria da Penha. Brasília: **Senado Federal**, 2017. 92 p. (Cadernos EaD - ILB). Disponível em: <http://saberes.senado.leg.br>. Acesso em: 8 ago. 2024.

KURTZ, M. J.; SCHRANK, A. Growth and governance: Models, measures, and mechanisms. *Journal of Politics*, v. 69, n. 2, p. 538–554, 2007.

LAMOGLIA, Cláudia Valéria Abdala; MINAYO, Maria Cecília de Souza. Violência conjugal, um problema social e de saúde pública: estudo em uma delegacia do interior do Estado do Rio de Janeiro. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 2, p. 595-604, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-81232009000200028>. Acesso em: 19 jul. 2024.

LINDVALL, J.; TEORELL, J. *State Capacity as Power: A Conceptual Framework*. **STANCE Working Paper Series**, Vol. 1, nº. 1, 2016, 25p., *Department of Political Science, Lund University*.

LIMA, M.G. **Lei Maria da Penha em Natal/RN: limites e possibilidades no combate à violência de gênero contra a mulher**. Dissertação de Mestrado em Serviço Social - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, NATAL, 2010. Natal, RN, 2010.

LIMA-SILVA, F. **Prioridade política e capacidade burocrática: A implementação do PAC-Urbanização de Assentamentos Precários**. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo). Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, p. 317, 2019.

LOUREIRO, Maria Rita; CALABREZ, Felipe. Capacidade estatal e dívida pública no Brasil: O Caso da Secretaria do Tesouro Nacional. **Revista de Sociologia e Política**, v. 28, n. 75, p. e002, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1678-987320287502>.

LUI, L. *et al.* Capacidades estatais e políticas municipais de educação durante a pandemia de COVID-19. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 28, e86049, 2023. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v28.86049>. Acesso em: 8 mar. 2025.

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

LOTTA, G.; FAVARETO, A. **Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil**. *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba, v.24, n. 57, p. 49-65, Mar. 2016.

LUI, Lizandro; SEGATTO, Catarina Ianni; ALBERT, Carla Estefania; SANTOS, Rodrigo Marques dos. **Capacidades estatais e políticas municipais de educação durante a pandemia de COVID-19**. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 28, e86049, 2023. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v28.86049>. Acesso em: 07 mar. 2025.

MACHADO, G. S.; ABRUCIO, F. L.; GRIN, E. J. Coordenação federativa e desigualdade territorial: a efetividade e os limites da política redistributiva da União junto aos municípios no campo da saúde. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, DF, n. 44, p. 1-37, e286987, 2025. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0103-3352.2025.44.286987pt>. Acesso em: 8 mar. 2025.

MARENCO, A.; STROHSCHOEN, M. T. B.; JONER, W. **Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros**. *Revista de Sociologia e Política*, v. 25, n. 64, p. 3-21, 2017.

MARENCO, A. Burocracias Profissionais Ampliam Capacidade Estatal para Implementar Políticas? Governos, Burocratas e Legislação em Municípios Brasileiros. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 60, no 4, 2017.

MARENCO, André. **Aposentando Weber?** Capacidades informacionais nos governos municipais brasileiros. SciELO Preprints, 2025. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.12723>. Acesso em: 10 março. 2025.

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

MENEGHEL, S.N.; MUELLER, B.; COLLAZIOL, M.E.; QUADROS, M.M. **Repercussões da Lei Maria da Penha no enfrentamento da violência de gênero**. Revista Temas Livres. 2011.

MELO, C. M. O. de. **CAPACIDADES ESTATAIS DOS GOVERNOS MUNICIPAIS NAS POLÍTICAS DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO: as experiências de Campina Grande/PB, Recife/PE e Natal/RN**. (Mestrado em Estudos Urbanos e Regionais) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN, Natal, Rio Grande do Norte, 2022.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. **8º Diagnóstico Nacional das Unidades de Polícia Civil Especializadas no Atendimento às Mulheres (DEAM): ano-base 2022**. Brasília, DF: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica/estatistica/publicacoes/8-diagnostico-nacional-das-unidades-especializadas-em-atendimento-a-mulher-2022.pdf>. Acesso em: 8 maio. 2025.

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. Escola Nacional de Administração Pública. **Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação**. Organizadores: Pedro Cavalcante; Gabriela Lotta. Brasília, DF: Enap, 2015. 308 p. (Coleção Gestão Pública). Disponível em: <http://www.enap.gov.br>. Acesso em: 8 ago. 2025.

MONNERAT, G.; SOUZA, R. **Da seguridade social à Intersectorialidade: reflexões sobre a integração das políticas sociais no Brasil**. Revista Katálisis, Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 41-49, 2011.

MOURA, M. A. V., NETTO, L. A., & SOUZA, M. H. N. (2012). **Perfil sociodemográfico de mulheres em situação de violência assistidas nas delegacias especializadas**. Escola Anna Nery, 16(3), 435-442.
<https://doi.org/10.1590/S1414-81452012000300002>

NUNES, A. C. A. S. **Análise de arranjos de implementação de políticas públicas de enfrentamento à violência contra mulheres em municípios de pequeno porte**. Rev. Serv. Público Brasília 68 (3) 503-532. Jul-Set. 2017.

NUNES, Wellington. Políticas públicas e construção de capacidades estatais: comparando políticas industriais e sociais no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 28, n. 73, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1678-987320287304>.

OLIVEIRA, B. R. de. Capacidades estatais e implementação de políticas educacionais no nível local: a trajetória da Base Nacional Comum Curricular em um município mineiro. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 29, e89154, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/cgpc.v29.89154>. Acesso em: 8 ago. 2025.

SILVA, L. B. DA.; ALMEIDA, L. DE. A. **Capacidades estatais e a implementação de políticas públicas: uma análise da agenda recente de pesquisa**. 2020.

SILVA, Roseane; JÚNIOR, Valdir. **Capacidades Estatais Municipais: Proposta para uma Agenda de Pesquisa e Percurso Metodológico**. Administração Pública e Gestão Social, 2022.

PAINTER, M.; PIERRE, J. *Unpacking Policy Capacity: Issues and Themes*. In.: PAINTER, M.; PIERRE, J. (orgs.). **Challenges to State Policy Capacity: Global Trends and Comparative Perspectives**. New York: Palgrave MacMillan, 2005, pp. 1 – 18.

PEREIRA, Ana & MACHADO, Raphael & GOMIDE, Alexandre. Apresentação: O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica Alexandre de Ávila Gomide. **Sociedade e Cultura**. 20. 3-12. 10.5216/sec.v20i1.51311. 2017.

PEREIRA, Adelyne Maria Mendes *et al.* Governança e capacidade estatal frente à COVID-19 na Alemanha e na Espanha: respostas nacionais e sistemas de saúde em perspectiva comparada. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 26, n. 10, p. 4349-4360, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-812320212610.11312021>.

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

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, Alexandre A. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, nº. 58, 2016, pp. 121-143.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. de A. Arranjos de implementação e ativação de capacidades estatais para políticas públicas: uma abordagem analítica. **Revista de**

Sociologia e Política, Curitiba, v. 32, e022, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1678-98732432e022>. Acesso em: 8 mar. 2025.

PIRES, R. R. C. Arranjos institucionais para implementação de políticas e ações governamentais em direitos humanos. In.: **Gestão de políticas públicas de direitos humanos: coletânea**. Brasília: ENAP, 2016, pp. 189 – 210.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. Arranjos de implementação e ativação de capacidades estatais para políticas públicas: o desenvolvimento de uma abordagem analítica e suas repercussões. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília, n. 29, p. 49-59, jun. 2021.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional**. 10 ed. Rev. Atual. São Paulo: Saraiva, 2009.

QUEIROZ, F. M. DE. **Não se rima amor e dor: cenas cotidianas de violência contra a mulher**. Mossoró – RN: Edições UERN, 2008.

ROMAGNOLI, R. C. (2015). **A violência contra a mulher em Montes Claros**. Barbarói, 43(1), 27-47.

RODRIGUES, Aline Xisto; FERREIRA, Marco Aurélio Marques; ARAÚJO, Juliana Maria de; SILVEIRA, Suely de Fátima Ramos. **Capacidades estatais municipais como condicionantes do desempenho das compras da agricultura familiar no âmbito do PNAE**. Revista de Economia e Sociologia Rural, Brasília, DF, v. 62, n. 4, e277213, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1806-9479.2023.277213>. Acesso em: 07 mar. 2025.

SANTOS, J. R. DOS. **Um estudo avaliativo do processo de implementação da patrulha maria da penha em Natal/RN no período de 2020 a 2021**. 2022. Monografia.

SANTOS, J. G. dos; GRIN, E. J. **Capacidades estatais: o perfil metodológico da produção empírica nacional (2010-2023)**. [S. l.]: SciELO Preprints, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.7086>. Acesso em: 8 mar. 2025.

SANTOS, J. G. dos.; SILVA, A. L. N.; MELO, C. M. O. de.; MELO, Y. M. de. **Cooperação intermunicipal na Política Nacional de Meio Ambiente: as capacidades estatais importam?** Revista De Administração Pública (Rio De Janeiro) 56.6 (2022): 745.

SANTOS, Jaedson Gomes dos *et al.* Cooperação intermunicipal na Política Nacional de Meio Ambiente: as capacidades estatais importam? **Revista de Administração Pública**, v. 56, n. 6, p. 745–771, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-761220220110>.

SECOM. **Prefeitura divulga pesquisa sobre violência de gênero em Natal**. Prefeitura de Natal. 15 de março de 2023. Disponível em: < <https://www.natal.rn.gov.br/news/post/38496#:~:text=O%20levantamento%20aponto>

[u%20que%2047,13%2C49%25%20Viol%C3%Aancia%20Sexual](#)>. Acesso em: 03 de março de 2024.

SARDENBERG, Cecilia Maria Bacellar; GROSSI, Miriam Pillar. **BALANÇO SOBRE A LEI MARIA DA PENHA**. Estudos Feministas, Florianópolis, v. 23, n. 2, maio 2015. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/38871/29350>>.

SILVA, L. B. da; SILVA, L. L. da; ALMEIDA, L. de A. Análise das capacidades estatais municipais na literatura acadêmica: construção e visualização de mapas bibliométricos com VOSviewer e CitNetExplorer. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 28, e88046, 2023. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v28.88046>. Acesso em: 8 mar. 2025.

SKOCPOL, T. **States and Social Revolutions: a Comparative Analysis of France, Russia and China**. New York: Cambridge University Press, 1979.

SKOCPOL, T. “Bringing the state back in: strategies of analysis in current research” . In: Peter B. Evans; Dietrich Rueschemeyer, & Theda Skocpol (eds.). **Bringing the state back in**. Cambridge: Cambridge University Press: 3-41. 2002.

SKOCPOL, T and FINEGOLD, Kenneth. “State Capacity and Economic Intervention in the Early New Deal” . **Political Science Quarterly**, v. 97, n. 2: 255-278. 1982.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 24, n.24, p. 105-122, 2005.

SOUZA, Celina. (2017). Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas. **Revista de Administração Pública**, v. 51, 25-45.

SOUZA, C. Federalismo e capacidades estatais: o papel do estado-membro na política de assistência social. In: LIMA, I.; FARIA, C. A. P. de (org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: ENAP, 2019, p. 269-297.

SOUZA, C. Capacidade Burocrática no Brasil e na Argentina: Quando a Política faz a Diferença. In: GOMIDE, A. A.; BOSCHI, R. R. (orgs.). **Capacidades Estatais em Países Emergentes: o Brasil em perspectiva comparada**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2016, v. 1, p. 51-103.

SOUZA, Celina. FEDERALISMO E CAPACIDADES ESTATAIS: O PAPEL DO ESTADO-MEMBRO NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; ELIAS, Vanessa. (Org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. 1ed. Brasília: Ipea, 2018, v. 1, p. 269-298.

SOUZA, C. Capacidades estatais: interface entre disciplinas e mensuração. In: GOMIDE, A.; MARENCO, A. (org.). **Capacidades estatais: avanços e tendências**. Brasília: ENAP, 2024. 99 p. (Cadernos Enap, 133).

SOUZA, Celina; FONTANELLI, Flavio. CAPACIDADE ESTATAL E BUROCRÁTICA: SOBRE CONCEITOS, DIMENSÕES E MEDIDAS. In: Mello, Janine; Ribeiro, Vanda Mendes; Lotta, Gabriela; Bonamino, Alícia. V.; Carvalho, Cynthia Paes de.. (Org.). **Implementação de políticas e atuação de gestores públicos**: experiências recentes das políticas de redução das desigualdades. 1 ed. Brasília: Ipea, 2020, v. 1, p. 45-71.

SOARES, V. **Movimento feminista: Paradigmas e desafios**. Revista Estudos Feministas, ano 2, 2 sem., Universidade Federal de Santa Catarina, 1994.

TATAGIBA, L.; ABERS, R.; SILVA, M. Movimento sociais e políticas públicas: ideias e experiências na construção de modelos alternativos. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa. (Orgs). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília, DF: Ipea/Enap. pp. 106-138, 2018.

TILLY, C. **The Formation of National States in Western Europe**. Princeton: Princeton University Press, 1975.

TOJAL, A.L.S.; SILVA, Q.M.F.; ALMEIDA, A.C.M.S.; ROZA, T.F.S.M. **Rede de enfrentamento à violência contra a mulher: situação dos serviços especializados no município de Maceió**. Revista Brasileira de Tecnologias Sociais, v.3, n.2, 2016.

TOCK, Fabiana; GRIN, Eduardo José; GONZALEZ, Lauro. Os estados e o Sistema Único de Assistência Social: construção de capacidades estatais nos governos do Maranhão e de São Paulo. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 18, n. 4, p. 1026–1039, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1679-395120190168>.

VELOSO, J. F. A. et al. Uma visão inicial dos subsistemas da gestão pública municipal. In: VELOSO, J. F. A. et al. (Org.). **Gestão municipal no Brasil: um retrato das prefeituras**. Brasília, DF: IPEA, 2011. 11-40 p.

VILLELA, Wilza V.; LAGO, Tânia. Conquistas e desafios no atendimento das mulheres que sofreram violência sexual. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 2, p. 471-475, fev. 2007.

WEAVER, R. K.; ROCKMAN, B. A. Do institutions matter?: government capabilities in the United States and abroad. Washington, D. C.: **Brookings Institution Press**, 1993.

WORLD BANK. **World development report 1997**: the state in a changing world. Washington, D. C.: World Bank Group, 1997.

WU, X., RAMESH, M., & HOWLE, M. Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. **Policy and Society**, 34(3-4), 165-171. 2015.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Questionário sobre as capacidades técnico-administrativas (Souza, 2018, adaptado)

Identificação do Entrevistado (a):

Cargo:

Órgão/Instituição:

Grau de escolaridade e área de formação:

Data da aplicação:

Local:

Entrevistador (a):

Número	Perguntas
1)	Quantos servidores estão lotados neste órgão/instituição?
	Resposta:
Observação:	
2)	Qual a proporção de servidores deste órgão/instituição que é estatutário?
	1= menos de 30% 2= entre 30% e 60% 3= entre 60% e 90% 4= mais de 90%
	Resposta:
Observação:	
3)	Qual a proporção de servidores deste órgão/instituição que é comissionado?
	1= menos de 30% 2= entre 30% e 60% 3= entre 60% e 90% 4= mais de 90%
	Resposta:
Observação:	
4)	Qual a proporção de servidores deste órgão/instituição que é sem vínculo permanente (estágio, bolsista, etc.)?
	1= menos de 30% 2= entre 30% e 60% 3= entre 60% e 90% 4= mais de 90%
	Resposta:
Observação:	
5)	Qual a proporção de servidores que possui nível superior de escolaridade?
	1= menos de 30% 2= entre 30% e 60% 3= entre 60% e 90%

	4= mais de 90%
	Resposta:
Observação:	
6)	Qual a proporção de servidores que possui nível de pós-graduação?
	1= menos de 30% 2= entre 30% e 60% 3= entre 60% e 90% 4= mais de 90%
	Resposta:
Observação:	
7)	Qual a proporção de servidores especialistas na área de políticas para as mulheres que trabalham neste órgão/secretaria?
	1= menos de 30% 2= entre 30% e 60% 3= entre 60% e 90% 4= mais de 90%
	Resposta:
Observação:	
8)	Qual a média de anos que um servidor permanece na secretaria durante sua carreira/gestão?
	1= 1-5 anos 2= 5-10 anos 3= 10-20 anos 4= toda sua carreira
	Resposta:
Observação:	
9)	Qual a perspectiva de promoção e/ou ascensão profissional que têm os servidores deste órgão/instituição?
	1= 2 níveis na maioria dos casos 2= 3-4 níveis na maioria dos casos 3= vários níveis, aproximando-se dos cargos ocupados por indicação político/partidária 4= em alguns casos podem ocupar os cargos mais altos destinados aos membros do partido que governa (secretário)
	Resposta:
Observação:	
10)	Com que frequência os servidores deste órgão/instituição trabalham no setor privado e intercambiam entre os dois setores?
	1= normalmente 2= frequentemente 3= raramente 4= quase nunca
	Resposta:
Observação:	
11)	A carreira no setor público municipal para os servidores deste órgão/instituição é considerada:
	1= a melhor opção 2= a segunda melhor opção 3= depende das circunstâncias

	4= a pior opção
	Resposta:
Observação:	
12)	Com que frequência os servidores deste órgão/instituição são demitidos por denúncias da mídia, órgãos de controle, decisão judicial ou denúncia de cidadão?
	1= normalmente 2= frequentemente 3= raramente 4= quase nunca
	Resposta:
Observação:	

APÊNDICE B – Roteiro da entrevista semiestruturada

Identificação do Entrevistado (a):

Cargo:

Órgão/Instituição:

Grau de escolaridade e área de formação:

Data da aplicação:

Local:

Duração:

Entrevistador (a):

Número	Pergunta
1)	Qual a realidade deste órgão/instituição em relação ao quantitativo de servidores lotados neste órgão/instituição? Na sua opinião, qual o quantitativo ideal de servidores para a implementação da Rede de Atendimento?
Resposta:	
2)	Quais os avanços e desafios em relação aos recursos humanos neste órgão/instituição?
Resposta:	
3)	Este órgão/instituição promove capacitações para os servidores? Se sim, com qual frequência? E quais são os tipos de capacitação ofertadas?
Resposta:	
4)	Como se dá o processo de gestão de capacitação neste órgão/instituição? Há parceria com os demais atores da Rede de Atendimento? Se sim, com quais?
Resposta:	
5)	Quais os avanços e desafios que envolvem a questão das capacitações?
Resposta:	
6)	Este órgão/instituição conta com uma fonte de recursos de origem própria? Quais as fontes alternativas que o órgão/instituição possui acesso (ex.: fundos especiais, editais, entre outros)?
Resposta:	
7)	Como se dá o processo de gestão dos recursos financeiros neste órgão/instituição? Na sua opinião, quais os avanços e desafios no que diz respeito ao financiamento da Rede de Atendimento para este órgão/instituição?
Resposta:	
8)	Quais os recursos tecnológicos disponíveis e empregados para a gestão da Rede de Atendimento neste órgão/instituição? Na sua opinião, são suficientes para a gestão da Rede?
Resposta:	

9)	Quais os avanços e desafios neste órgão/instituição com relação aos recursos tecnológicos no processo de gestão da Rede de Atendimento?
Resposta:	
10)	Qual a infraestrutura neste órgão/instituição para a gestão da Rede de Atendimento? Na sua opinião, são suficientes para a gestão da Rede?
Resposta:	
11)	Quais os avanços e desafios com relação à infraestrutura deste órgão/instituição para implementação da Rede de Atendimento?
Resposta:	
12)	Como se dá o processo de coordenação intragovernamental por este órgão/instituição? Quais os mecanismos/instrumentos que este órgão/instituição utiliza?
Resposta:	
13)	Com quais instituições/atores sociais este órgão/instituição mais possui articulação? Com qual frequência?
Resposta:	
14)	Quais os avanços e desafios que envolvem essa coordenação intragovernamental?
Resposta:	
15)	O órgão/instituição possui algum mecanismo /ou procedimento de monitoramento (acompanhamento e assistência às mulheres em situação de violência)? Se sim, quais e com qual frequência?
Resposta:	
16)	O órgão/instituição possui um banco de dados que permita o acompanhamento das ações de monitoramento e construção de indicadores sobre a violência contra a mulher?
Resposta:	
17)	Quais os avanços e desafios que envolvem o monitoramento das ações promovidas por este órgão/instituição?
Resposta:	
18)	Existe algum projeto voltado para ampliação dos serviços disponibilizados por esta instituição? Se sim, qual? Quais as instituições (dentro e fora da RA) estão integradas nesse processo de ampliação? Qual está na liderança desse processo? E quais as razões para isso?
Resposta:	
19)	Na sua percepção, os serviços disponibilizados pela Rede de Atendimento no município de Natal/RN condizem com a demanda (em quantidade, diversidade e qualidade técnica)? Ao longo da gestão do prefeito Álvaro Dias houve aumento e/ou diminuição na oferta dos serviços disponibilizados pela RA no município de Natal/RN?
Resposta:	
20)	Na sua opinião, quais os desafios que envolvem a assistência à mulher em situação de violência no município de Natal/RN que este órgão/instituição enfrenta e na rede como um todo?
Resposta:	

**CAPACIDADES ESTATAIS PARA IMPLEMENTAÇÃO DA REDE
DE ATENDIMENTO À MULHER EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA:
UM ESTUDO DO MUNICÍPIO DE NATAL/RN**