

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

LAÍS ATANAKA DENÚBILA

**A INTERSETORIALIDADE NO ENFRENTAMENTO A VIOLÊNCIA CONTRA A  
MULHER: UMA ANÁLISE DA EXPERIÊNCIA DO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ-SP**

SÃO PAULO

2015

LAÍS ATANAKA DENÚBILA

**A INTERSETORIALIDADE NO ENFRENTAMENTO A VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER: UMA ANÁLISE DA EXPERIÊNCIA DO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ-SP**

Dissertação apresentada a Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração Pública e Governo.

**Campo de Conhecimento:**

Governo e Sociedade Civil em Contexto Subnacional

**Orientador:**

Prof. Dr. Peter Kevin Spink

SÃO PAULO

2015

Denúbila, Laís Atanaka.

A intersetorialidade no enfrentamento a violência contra a mulher: uma análise da experiência do município de Santo André-SP / Laís Atanaka Denúbila. – 2015.

131 f.

Orientador: Peter Kevin Spink

Dissertação (CMAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Violência contra a mulher - Santo André (SP). 2. Políticas públicas - Brasil. 3. Relações intersetoriais. I. Spink, Peter. II. Dissertação (CMAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 396(816.11)

LAÍS ATANAKA DENÚBILA

**A INTERSETORIALIDADE NO ENFRENTAMENTO A VIOLÊNCIA CONTRA A  
MULHER: UMA ANÁLISE DA EXPERIÊNCIA DO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ-SP**

Dissertação apresentada a Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração Pública e Governo.

**Campo de conhecimento:**

Governo e Sociedade Civil em Contexto Subnacional

**Data de aprovação: 23/03/2015**

**Banca Examinadora:**

---

Prof. Dr. Peter Kevin Spink (Orientador)  
FGV-EAESP

---

Prof. Dra. Jacqueline Isacc Machado Brigagão  
EACH-USP

---

Prof. Dra. Marta Ferreira Santos Farah  
FGV-EAESP

## AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a Deus por ter me proporcionado momentos e pessoas inesquecíveis no decorrer desses dois anos.

Agradeço imensamente ao meu orientador Prof. Peter Spink pela paciência, conversas, aprendizados, disponibilidade, pelas aulas, e principalmente pelo apoio e contribuição para esse trabalho.

Á todos os funcionários e ex-funcionários da Prefeitura de Santo André que foram entrevistados, principalmente Silmara Conchão, Cristina Pechtoll, Matilde Ribeiro e Ivete Garcia, que se cederam todo o material e seu tempo para as entrevistas, tornando essa pesquisa possível.

Á FGV-EAESP, por ter me proporcionado a maioria das condições pra fazer esse mestrado. Tenho muito a agradecer Eduardo Diniz, Francisco Fonseca, Mário Aquino, Maria Rita Loureiro, os quais eu tive o prazer de ter aula e adquirir novos conhecimentos.

Principalmente agradeço a Profa. Marta Farah e a Profa. Jacqueline Brigagão pela participação tanto na minha banca de qualificação, quanto na banca examinadora, além das excelentes contribuições e sugestões para esse trabalho.

Aos meus pais Lidia e Marcos, pela compreensão, amor, apoio e incentivo durante essa jornada. Tenho muito a agradecer a todos os amigos que eu fiz na FGV, pelas madrugadas de trabalho, discussões teóricas e políticas, papos furados na lanchonete, solidariedade, companheirismo, consolo e todo carinho.

## RESUMO

Nos últimos anos os estudos sobre intersectorialidade na área de administração pública vêm apresentando um significativo crescimento, no entanto ainda é escassa a literatura sobre essa temática no campo de políticas públicas em formatação, principalmente na área de enfrentamento a violência contra a mulher. Esse estudo tem como objetivo principal contribuir para a temática da intersectorialidade em campos de política pública em formatação e especificamente provocar reflexões e problematizações para o fortalecimento das ações na área de enfrentamento a violência contra a mulher. De forma a contextualizar a análise, foi feito um breve histórico do movimento feminista e um resgate do histórico recente das políticas públicas de enfrentamento a violência contra a mulher no âmbito federal no Brasil. A revisão de literatura demonstrou que a intersectorialidade tem sido utilizada na prática da administração pública e em aportes teóricos, como o modelo ideal para solução de problemas complexos, considerando a conjunção de apenas de diversas áreas no interior da estrutura governamental. Assim se problematizou tal perspectiva, apresentando autores que possuíssem uma visão mais ampla desse conceito, concebendo este como a conjunção de diversos atores, além de considerá-la como um dos vários instrumentos possíveis para superação das desigualdades e garantia de direitos sociais. Assim foi feito um estudo de caso único sobre a experiência do município de Santo André. Constatou-se a importância de fóruns intersecretariais como o Elo Mulher, quanto um instrumento estratégico no fortalecimento e na visibilidade do organismo políticas públicas para as mulheres, como da questão da mulher no município. No entanto, cabe afirmar que a existência de um “lócus” intersecretarial, não é por si suficiente, para transversalizar o gênero na estrutura governamental e até mesmo para realizar realmente um trabalho intersectorial. Sendo necessário, um processo de sensibilização e convencimento de membros de outras pastas, e também o envolvimento de seus participantes no desdobramento de ações no interior de suas secretarias. Bem como a necessidade do organismo de políticas públicas para as mulheres terem autonomia, orçamento, estruturas própria, e posição em um local estratégico de poder. A pesquisa empírica expôs a complexidade do enfrentamento à violência contra a mulher e do trabalho intersectorial, pois o município apresenta diversas redes. Não existindo institucionalmente uma rede específica de enfrentamento a violência contra a mulher, sendo essa atendida e encaminhada principalmente pela Resavas, da área de saúde, como também pelas demais redes das outras áreas.

**PALAVRAS- CHAVES:** Intersectorialidade; Enfrentamento a violência contra a mulher; Políticas públicas para as mulheres.

## ABSTRACT

In recent years studies on intersectionality in public administration area have shown significant growth, but is still scarce literature on this topic in the field of public policies in formatting, especially in the face area of violence against women. This study aims to contribute to the theme of intersectoral public policy fields formatting and specifically provoke reflections and problematizations to strengthen actions in the face area of violence against women. In order to contextualize the analysis, it made a brief history of the feminist movement and a recent history of redemption of public policies to confront violence against the woman at the federal level in Brazil. The literature review showed that the intersectoral approach has been used in the practice of public administration and theoretical contributions, as the ideal model for solving complex problems, given the conjunction of only several areas within the governmental structure. So if problematized this perspective, presenting authors who had a broader view of the concept, conceiving this as the conjunction of many actors and regard it as one of several possible tools for overcoming inequalities and ensuring social rights. This was done a single case study on the experience of the municipality of Santo André. It was noted the importance of intersecretariais forums such as Elo Mulher, as a strategic tool in the strengthening and visibility of public policy organization for women, as the issue of women in the municipality. However, it can be said that the existence of a "locus" Intersecretarial, is not sufficient in itself, to mainstream gender in government structure and even to really develop an interdisciplinary work. If necessary, an awareness and conviction process other folders members, and also the involvement of its participants share split within their departments. And the need of the body of public policies for women to have autonomy, budget, own structures, and position in a strategic place of power. Empirical research has exposed the complexity of combating violence against women and intersectoral work because the city has several networks. In the absence of a specific institutional network addressing violence against women, and this answered and forwarded primarily by Resavas, healthcare, as well as by other networks of other areas.

**KEYWORDS:** Intersetoriality; Combat violence against women; Policies for women.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ACISA – Associação Comercial e Industrial de Santo André

ADM – Assessoria dos Direitos da Mulher

ARMI – Ambulatório de Moléstias Infecto-Contagiosas

CRAISA – Companhia Regional de Abastecimento Integrado

CEDAW – Convenção de Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher

CEPAL – Comissão Econômica para América Latina e o Caribe

CES – Centro de Educação para a Saúde

CFEMEA – Centro Feminista de Estudos e Assessoria

CNDM – Conselho Nacional de Direitos da Mulher

CNPM – Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres

CRAMI – Centro Regional de Atenção aos Maus Tratos na Infância

CRAS – Centro de Referência em Assistência Social

CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social

CUT – Central Única dos Trabalhadores

DEAM – Delegacia Especializada de Atendimento a Mulher

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

EJA – Educação de Jovens e Adultos

FMSA – Faculdade de Medicina de Santo André

GEPAM – Gerenciamento Participativo de Áreas Sociais

ITS – Instituto de Tecnologia Social

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

MOVA – Movimento de Alfabetização de Adultos

NAPS – Núcleo de Atenção Psicossocial

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

ONG – Organizações não governamentais

PNPM – Plano Nacional de Políticas para as Mulheres

PRONATEC – Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego

PSF – Programa Saúde da Família

RESAVAS – Rede de Atenção a Violências e Abuso Sexual

SINAN – Sistema de Informação de Agravos de Notificação

SINCOV – Portal Nacional de Convênios

SPM – Secretaria de Políticas para as Mulheres

SOF – Sempre Viva Organização Feminista

SUS – Sistema Único de Saúde

USP – Universidade de São Paulo

## SUMÁRIO

1. Apresentação da questão.....	11
1.1 Políticas Públicas de Enfrentamento a Violência Contra à Mulher no Brasil.....	14
1.1.1 Violência contra a mulher como um problema complexo.....	16
1.1.2 Histórico recente de luta do movimento feminista no contexto brasileiro.....	16
1.1.3 Histórico recente das ações de enfrentamento a violência contra a mulher no Brasil.....	17
2. Referencial Teórico.....	37
2.1 Conceitos e sentidos atribuídos a Intersetorialidade.....	37
3. Metodologia.....	50
4. Trajetória das políticas de enfrentamento a violência contra a mulher no município de Santo André.....	53
4.1 Primeiro mandato de Celso Daniel (1989-1992) .....	53
4.2 Segundo mandato de Celso Daniel (1997-2000) .....	64
4.3 Terceiro mandato de Celso Daniel (2001-2002) e primeiro mandato de João Avamileno (2002-2003) .....	72
4.4 Continuação do mandato de João Avamileno (2004-2008).....	78
4.5 Mandato de Carlos Grana (2013-2014).....	82
5. Análise dos sentidos e significados atribuídos a intersectorialidade e transversalidade pelos atores no seu cotidiano de trabalho.....	111
6. Considerações Finais.....	119
7. Bibliografia.....	123

## 1. Apresentação da questão

Desde a década de 70, no Brasil, o enfrentamento a violência contra a mulher vem se constituindo uma das pautas principais dos movimentos feministas e de mulheres. A institucionalização das demandas desses movimentos, no contexto histórico brasileiro, pode ser sintetizada em três momentos: a criação das Delegacias Especiais de Atendimento a Mulher (DEAM) em 1985; a criação dos Juizados Especiais Criminais em 1995, e a promulgação da Lei Maria da Penha em 2006 (SANTOS, 2010).

Essa temática no período de 1985 a 2002 a nível federal era vista apenas como um problema de segurança pública e assistência social, pois as primeiras ações governamentais federais foram o incentivo a construção de Delegacias e Casas de Abrigo nos municípios. Em 2003, com a criação da Secretaria de Políticas Públicas para as Mulheres, a visão dessa questão começou a ser ampliada principalmente no nível federal, passando a ser concebida como um problema transversal e multidimensional.

Assim, o enfrentamento a essa problemática deveria envolver diversos setores, de forma a garantir um atendimento integral e garantia dos direitos das mulheres. Contudo ainda não havia normatizações e tão pouco diretrizes e programas que respaldassem tais concepções. Assim de forma a consolidar a política de enfrentamento a violência contra a mulher foi criada a Lei Maria da Penha em 2006 e o Pacto Nacional em 2007.

Com isso, houve uma elevada ampliação dos serviços de atendimento entre 2003 a 2011. Os Centros de Referência passaram de 36 para 187; as Casas de Abrigo de 43 para 72; as Defensorias especializadas de 4 para 57; as DEAMs e os PAMs de 248 para 470; os Juizados e Varas de 0 para 94 e as Promotorias Especializadas/ Núcleos de Gênero no Ministério Público de 0 para 48 (BRASIL, 2011d).

Contudo, pode-se afirmar que a implementação, como também o desenho da política e das ações de enfrentamento a violência contra a mulher estão ainda em formatação. Uma vez que foram consubstanciados apenas no ano de 2007 com elaboração do Pacto Nacional de Enfrentamento a Violência Contra a Mulher, e de normas técnicas para as casas de abrigo e delegacias de atendimento da mulher.

Ainda há a necessidade de se avançar na sua institucionalização, bem como na sua legislação, que apresenta diversas lacunas. Há uma vasta literatura sobre enfrentamento a

violência contra a mulher, no entanto, a maioria dos estudos específicos a esse tema se concentra na área de saúde, assistência social e direito, havendo lacunas na área de administração pública, principalmente em relação aos desafios de implementação e extensão.

Dentre esses estudos há vários que apontam que a precariedade ou a ausência da articulação intersetorial de políticas públicas de enfrentamento a esse tipo de violência através de uma atuação fragmentada e setorializada, pode contribuir para o não rompimento dessa situação, bem como para a maior vulnerabilização social dessas mulheres. Afirma-se que há a necessidade de uma atuação intersetorial para tratar esse fenômeno, no que tange a atenção integral e proteção de direitos destas.

Quanto à intersetorialidade nas políticas públicas, mesmo que essa venha apresentando um significativo aumento recente tanto em estudos em administração pública, como também na implementação de programas, projetos e ações governamentais, ainda na literatura não há um consenso sobre o seu conceito. Apresenta-se como um ideal na solução de problemas complexos, mas se demonstra frágil na sua implementação, principalmente na questão de violência contra a mulher, o que torna relevante a problematização e o aprofundamento de estudos sobre o desenvolvimento da ação intersetorial nessa área.

Diante desse contexto, as questões principais que nortearam esse estudo foram:

- A articulação de profissionais de diferentes setores contribui para resolução de problemas complexos, especificamente a questão da violência contra a mulher?
- A existência de um instrumento intersetorial, formalizado em termos institucionais, auxilia a potencializar esta articulação?
- Até qual ponto estas questões são em parte uma característica de um campo de políticas públicas em formação?

O governo municipal de Santo André se consubstancia um importante local para encontrar respostas empíricas a essas questões. O município desenvolve ações nessa temática desde 1989, que mesmo passando por rupturas e retomadas, devido às mudanças de governo, continuam até hoje.

De forma a aprofundar a análise, se examinará mais especificamente:

- Os equipamentos sociais pertencentes à rede de enfrentamento a violência contra a mulher;

- A compreensão e a experiência dos atores-chave da rede de enfrentamento a violência contra a mulher acerca da intersetorialidade e transversalidade;
- Como é feita a coordenação e a articulação das áreas e serviços;
- Quais são os desafios, limites e potenciais da coordenação e articulação intersetorial.

Em consoante, esse estudo é contemporâneo, na medida em que foi instituído em agosto de 2013, o programa federal “Mulher: Viver sem violência” pela Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (SPM-PR), que tem como objetivo principal reforçar a integração entre a gama de serviços de atendimento nessa área.

## **1.1 Políticas públicas de Enfrentamento a Violência Contra à Mulher no Brasil**

### **1.1.1 Violência contra a mulher como um tema complexo**

A violência contra a mulher se manifesta nas mais diversas formas, abarcando a violência física, sexual, psicológica e patrimonial perpetrada por parceiros íntimos, a violência e a exploração sexual, a violência étnica e racial; e a violência institucional cometida pelo Estado por ato ou omissão na prestação de algum serviço (GROSSI, 1995).

A violência contra a mulher é uma forma de violência que não se reduz a um espaço exclusivo, acontecendo tanto em âmbito privado doméstico, como público, seja por pessoas que possuam algum vínculo de afetividade ou por desconhecidos. Essa violência se configura de forma mais ampla do que a violência doméstica e se caracteriza pelo fato de que o agressor é sempre um homem e a violência é praticada contra uma mulher pela justificativa de desta ser mulher (SAFIOTTI, 2004).

Todas as tipificações elencadas a cima apresentam especificidades próprias e não são tipologias isoladas. Possuem características que se sobrepõem e se manifestam conjuntamente, isto é, estão presentes na vida da mulher de forma simultânea, já que independentemente do tipo de agressão sofrida, haverá sempre a sobreposição da violência psicológica e moral (SAFIOTTI, 2002; SAFIOTTI, 2004).

No entanto, essas terminologias não consideram a categoria analítica de “gênero”, no qual são construídas as relações entre o feminino e o masculino que organizam a sociedade contemporânea (SAFFIOTI & ALMEIDA, 1995). E, portanto, não consideram a amplitude do fenômeno, em que a violência é usada para preservar e reproduzir a hierarquia e a desigualdade de “lugares sexuais”, que inferiorizam o gênero feminino (SAFFIOTI & ALMEIDA, 1995). Assim esse termo evidencia o caráter cultural e político desse fenômeno, ressaltando a importância de ações preventivas e culturais, que desconstruam estereótipos de gênero presentes na sociedade, para a superação deste.

A violência de gênero é um tema complexo e sensível, se apresenta através de diversas formas, atitudes violentas e situações, sendo um problema transversal a sociedade, ultrapassando as barreiras de classe social, raça, etnia e geração (SAFFIOTI, 1994). Além de se configurar no entrelaçamento de “problemas da Política, da Economia, da Moral, do Direito, da Psicologia, das relações humanas e institucionais, e do plano individual” (MINAYO, 1994).

A amplitude e o caráter multifacetado dessa questão exigem uma intervenção que não seja apenas pontal e que ultrapasse o tratamento desta como um problema de segurança pública. Sendo necessário o desenvolvimento de uma política de enfrentamento a violência que promova uma abordagem intersetorial através do envolvimento de diversas áreas governamentais, diferentes níveis de governo e uma gama de atores sociais, como organizações não governamentais e comunidade, na constituição de uma rede de proteção a mulher em situação de violência para superação desse problema (BRASIL, 2011d).

No entanto, as primeiras ações governamentais voltadas para enfrentamento à violência contra a mulher em âmbito federal até o ano de 2002 consistiam em ações pontuais como o estímulo a constituição de Delegacias Especializadas no Atendimento à Mulher, Casas Abrigo e a capacitação dos profissionais desses serviços. Essas ações ganharam maior envergadura e abrangência com a criação da Secretaria de Política para as Mulheres do Governo Federal e programas municipais protagonizados por movimentos sociais (BRASIL, 2011c; FARAH, 2004).

Nesse contexto, referente ao atendimento às demandas dos movimentos de mulheres e feministas acerca do enfrentamento a violência contra mulher, pode-se dividir o histórico brasileiro, resumidamente, em três marcos institucionais: a criação das Delegacias Especiais de Atendimento a Mulher em 1985; a criação dos Juizados Especiais Criminais em 1995, e a promulgação da Lei Maria da Penha em 2006 (SANTOS, 2010).

### **1.1.2 Histórico recente de luta do movimento feminista no contexto brasileiro**

O histórico do movimento feminista no Brasil tem passado por processos de novas descobertas e reescritas, que implicaram no desenvolvimento de diferentes periodizações desta trajetória. A autora Duarte (2003), por exemplo, divide a ação deste movimento em quatro momentos históricos: mobilização em prol do direito a educação (por volta de 1832 a 1870), ativismo através de jornais e revistas com conteúdo feminista (por volta de 1870), luta pelo direito a voto feminino (por volta de 1889) e “revolução sexual” (por volta de 1970).

Sarti (1998) ao fazer o resgate do histórico do movimento feminista brasileiro, em um dos seus artigos, destaca que apenas no início da década de 70, esse movimento vai emergir novamente como resposta e oposição à ditadura militar, passando a ter uma postura mais reivindicativa e de pressão do Estado acerca da melhoria da condição das mulheres na sociedade. Fortalecendo-se ao articular-se com os sindicatos e Associações Profissionais, em detrimento ao caráter pontual anterior, onde esse atuava apenas junto à grupos e associações de mulheres de bairros, por exemplo grupo de mães e Associação de Donas de Casa (SARTI,1998).

Segundo essa autora nessa época o movimento feminista de outros países alcançava influencia no cenário internacional, tanto que em 1975 foi celebrado em vários países o Ano Internacional da Mulher, que repercutiu no contexto brasileiro, com o impulso a auto-organização das mulheres em coletivos e grupos de mulheres em organizações e partidos de esquerda.

Em 1978, com o início do processo de reabertura democrática e ampliação da inserção das mulheres no mercado de trabalho, houve a consolidação do movimento feminista, que passou a pautar por lutas mais amplas e se iniciou de forma mais explícita a problematização da condição das mulheres na sociedade nas relações desiguais baseadas no gênero (SARTI, 2008). Em um contexto brasileiro receptivo a essas reivindicações, principalmente a melhoria das condições trabalhistas para as mulheres, que conjuntamente ao apoio dos meios de comunicação que começaram a expor as desigualdades sofridas pelas mulheres na sociedade, implicaram na expansão e capilarização deste pelo país (SARTI, 2008).

Com essa consolidação, e em consoante, a visibilidade pela mídia de casos de homicídios contra mulheres cometidos por conjugues ou ex-conjugues, considerados homicídios passionais na época, o movimento feminista e de mulheres se uniram na luta contra a violência doméstica, através de protestos e passeatas que descortinavam e denunciavam inúmeros

homicídios. Tais como, por exemplo, de Ângela Diniz por Doca Street em 1976, que eram absolvidos pelo Judiciário sob o princípio da “legítima defesa da honra” (BLAY, 2003).

A banalização da violência, com a impunidade dos agressores, impulsionou que tais movimentos realizassem uma grande mobilização, com o lema “Quem ama não mata” em torno da questão da violência contra a mulher e da ausência de instrumentos e instituições públicas que tratassem especificamente dessa problemática. Essas mobilizações tiveram uma intensa repercussão tanto na mídia nacional quanto internacional, politizando e visibilizando tal questão, sob justificativa da “dominação masculina” como elemento estruturante e desencadeador da prática da violência contra a mulher (SANTOS, 2005).

Assim esse movimento contribuiu para inserção do recorte de gênero na agenda governamental, como um fator estruturante na superação das desigualdades dentro do cenário de democratização brasileiro, que acarretou na construção de propostas de políticas públicas para a superação das desigualdades entre homens e mulheres (FARAH, 2004).

As demandas e mobilizações do movimento feminista eram voltadas para os diferentes níveis governamentais, de acordo com a competência de cada ente no campo de política pública, sendo reconduzidas com o processo de descentralização administrativa. Nesse sentido, as pressões na área de enfrentamento à violência contra a mulher se direcionaram principalmente aos governos estaduais e municipais, enquanto as demandas na questão da saúde, primeiramente, ao nível federal (FARAH, 2004).

### **1.1.3 Histórico recente das ações de enfrentamento a violência**

No fim da década de 80, com a reabertura democrática, houve uma mudança da postura do Estado em relação à sociedade civil e setor privado, implicando em novos arranjos (FARAH, 2004). Nessa questão, houve uma clivagem de opiniões no interior do movimento feminista, a respeito de como deveria ser a relação deste com o governo, em que alguns grupos apoiavam a preservação da autonomia e outros a inserção nos espaços governamentais, como um potencial de influenciar a agenda governamental em um quadro de redefinição de políticas sociais (FARAH, 2004).

Nessa mesma década foram constituídas as primeiras políticas que consideravam a questão de gênero em seu conteúdo e organizações não-governamentais que atuavam sob a

perspectiva de gênero, em diversas áreas como na saúde, educação e combate à violência (COSTA, 1998 Apud FARAH, 2004). Assim foi criado o SOS Mulher, uma organização não governamental criada por coletivos feministas que realizava um trabalho de conscientização das mulheres acerca da questão dos papéis de gênero construídos socialmente e da violência, e tinha como proposta principal a transformação das delegacias comuns, através de treinamento dos agentes (DINIZ, 2006).

Em 1983 foi constituído o primeiro Conselho Estadual da Condição Feminina de São Paulo. Em 1985, houve a criação no interior do Ministério da Justiça, do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, e foram implementados pelos governos estaduais as primeiras delegacias de defesa a mulher, que se tornaram na época a principal política pública de proteção e enfrentamento a violência doméstica contra a mulher (SAFFIOTI, 1994). A criação das Delegacias pode ser considerada como um avanço na perspectiva da criminalização e do reconhecimento desse tipo violência específico por parte do Governo (PASINATO, 2009). Já que ampliou a visibilidade desse fenômeno, possibilitando também se obter mais dados acerca das vítimas, agressores e quais ocorrências são geralmente registradas (PASINATO, 2009).

No entanto, de forma paradoxal, o conteúdo legal sobre essas delegacias possuía diversas lacunas, sendo uma delas a ausência de referência sobre a violência contra a mulher. Como essa violência não era tipificada, tanto no contexto familiar, doméstico ou de gênero, a classificação penal dependia muito mais da interpretação da ocorrência registrada pela burocrata (delegada ou escrivã) (DEBERT & GREGORI, 2008).

Ao nível municipal começaram a despontar os primeiros programas, que concebiam a integralidade no atendimento as mulheres quem sofriam violência doméstica e sexual, contemplando serviços jurídicos, assistenciais, psicológicos e educacionais (FARAH, 2004). Como por exemplo, a Casa Rosa Mulher, de Rio Branco (Acre), Casa Eliane de Grammont, de São Paulo (São Paulo), a Casa Bertha Lutz, de Volta Redonda (Rio de Janeiro), e o CIAM – Centro Integrado de Atendimento à Mulher de Bauru (São Paulo) (FARAH, 2004).

Segundo Farah (2004), os programas em geral e os supracitados, além de contemplarem a perspectiva da integralidade em uma abordagem emergencial, envolviam também, uma ótica de gênero, pautada pelos movimentos feministas e de mulheres, que era a ruptura da situação de violência, resgate da auto-estima e reinserção social destas. Podendo-se afirmar que estava ocorrendo uma incorporação da dimensão de gênero nas políticas públicas de

enfrentamento a violência, na medida em que se tem a finalidade de transpor o tradicional papel da mulher de subordinação (FARAH, 2004).

Em conjunto, de acordo com Farah (2004) ao se analisar os programas elencados a cima, constata-se que esses não procedem somente de “uma agenda ‘nacional’ ligada à questão de gênero”, mas compreendem também as demandas locais reivindicadas pelo movimento de mulheres regional ou municipal. A Casa Rosa Mulher, por exemplo, é fruto da mobilização do movimento de mulheres do município, que construiu a proposta e pressionou o governo municipal para que criasse na cidade uma casa de atendimento específico as mulheres em situação de violência (FARAH, 2004).

Ao passo que na agenda pública nacional, somente no ano de 2003, que houve a legitimação da problemática da violência de uma forma geral como uma questão de saúde pública (CARNASSALE, 2012). Acontecimento que se deu pela influencia de duas correntes de implementação de políticas de enfrentamento a violência: uma voltada para a atenuação e prevenção de violências e acidentes em geral e outra mais específica para violência de gênero (CARNASSALE, 2012).

Em 2001 houve a constituição da Política Nacional de Redução da Morbimortalidade por Acidentes e Violências, e em 2003 a promulgação da Lei Federal N. 10.788/03, que estabeleceu a notificação compulsória em território nacional dos casos de violência contra a mulher. O que ressaltou a importância dos serviços de saúde no enfrentamento da violência de gênero, devido às diversas conseqüências desse tipo de violência na vida das mulheres, desde desmantelamento á integridade física e psicológica, doenças sexualmente transmissíveis á homicídios (CARNASSALE, 2012).

Essa lei designa aos profissionais da saúde a imprescindibilidade da notificação compulsória quando identificadas ocorrências de violência contra a mulher seja em estabelecimentos hospitalares públicos ou privados, de forma a prevenir e reduzir os casos de violência. Assim, esses profissionais têm que descrever sistematicamente as situações de ciência, suspeita ou comprovação de violência contra a mulher em um documento específico, como também seguir um fluxo para a notificação, o qual é delimitado pelo Art 3º:

- I - o preenchimento ocorrerá na unidade de saúde onde foi atendida a vítima;
- II - a Ficha de Notificação é remetida ao Serviço de Vigilância Epidemiológica ou serviço correlato da respectiva Secretaria Municipal de Saúde, onde os dados serão inseridos em aplicativo próprio; e

III - as informações consolidadas serão encaminhadas à Secretaria de Estado de Saúde e, posteriormente, à Secretaria de Vigilância em Saúde/MS. (BRASIL, 2004b, p. 2).

As informações acerca dos casos são registradas no Sistema de Informação de Agravos de Notificação (SINAN) do Sistema Nacional de Vigilância Epidemiológica do Sistema Único de Saúde, o que possibilita a ampliação da visibilidade desse fenômeno, permitindo clarificar a dimensão e a dinâmica desse problema e suas implicações. E também contribui com informações para o desenvolvimento de políticas públicas e equipamentos sociais, além de identificar as especificidades da violência de gênero de cada município e assim constituir ações voltadas para necessidade de cada localidade (BRASIL, 2004b).

No documento de notificação são registrados dados gerais do caso de violência, tais como tipo de notificação, data de registro, UF, município, unidade de saúde, data da ocorrência da violência. E também informações mais específicas da paciente como o nome desta, data de nascimento, idade, sexo, gestante, raça/cor, escolaridade, número do cartão SUS, nome da mãe, dados de residência, tipo de violência sofrida (BRASIL, 2010a). Além dos dados exclusivos a violência como os dados da ocorrência, conseqüências físicas da violência na paciente, dados do possível autor da agressão, evolução e encaminhamento e classificação final do caso (BRASIL, 2010a).

Com isso, esse documento permite delinear o perfil da agressão sofrida pelas mulheres e socioeconômico dessas, elencar o número de ocorrências desse tipo de violência nos municípios, bem como dar continuidade ao atendimento, encaminhá-las para outros serviços da rede de atendimento, e desvelar e acompanhar a rota crítica percorrida por essas mulheres.

Portanto, a notificação constitui em um relevante instrumento para evidenciar esse fenômeno, que ainda se consubstancia como velado. Podendo-se delimitar a necessidade de investimentos em equipamentos sociais tais como centros de referências, centro de atendimento a mulher, núcleos de vigilância em saúde, delegacias de defesa da mulher, casas-abrigo, como também principalmente a construção e o aprimoramento de redes de atendimento (CARNASSALE, 2012).

Contudo, ainda é uma técnica frágil, pois não possui mecanismos jurídicos complementares que assegurem a proteção dos profissionais que notificam, além da falta capacitação para identificação dos casos de violência e da fiscalização desse procedimento, o que implica na omissão desses profissionais frente às situações de violência (BRASIL, 2010a).

Assim, com a criação da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM/PR), no ano de 2003, é que se começou a construção mais ampliada e efetiva de uma Política Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as mulheres.

Essa se iniciou no final de 2004 com elaboração do I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (I PNPM), o qual teve respaldo nas diretrizes propostas pela I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (CNPM). Foi estipulado como uma das temáticas estruturantes de sua atuação o “enfrentamento a todas as formas de violência contra as mulheres”, e também estabelecidas diretrizes e ações para o tratamento desta questão (BRASIL, 2005a).

No que tange ao enfrentamento à violência contra a mulher, o I PNPM elencou como ações prioritárias:

1. Implantar uma Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher;
2. Garantir o atendimento integral, humanizado e de qualidade às mulheres em situação de violência;
3. Reduzir os índices de violência contra as mulheres;
4. Garantir o cumprimento dos instrumentos e acordos internacionais e revisar a legislação brasileira de enfrentamento à violência contra as mulheres (BRASIL, 2005a, p. 19)

É relevante destacar que no conteúdo do capítulo referente a essa temática nesse Plano, há a afirmação da necessidade da atuação conjunta estatal e comunitária para a efetividade do enfrentamento da violência contra a mulher. Em que se deveria haver a articulação entre diferentes áreas, como educação, saúde, segurança pública, trabalho, além das diferentes esferas de governo e poder (legislativo, judiciário e executivo) na constituição de uma rede de atendimento e por meio da transversalidade em sua atuação.

Sendo essa questão delineada na meta de constituição de redes de atendimento em todos os estados brasileiros que deveriam envolver a integração entre Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher, Polícia Militar, Unidades Móveis do Corpo de Bombeiros, Centro de Referência, Casa Abrigo, Serviços de Saúde, Instituto Médico Legal, Defensoria Pública, Conselhos de participação popular, movimentos sociais. E também outros programas de variadas áreas complementares tais como trabalho e renda, de habitação e moradia, de educação, cultura e de justiça.

Destaca-se que Plano estabelece como prioridade “ampliar e aperfeiçoar a rede de prevenção e atendimento às mulheres em situação de violência” (BRASIL, 2005a, p.77). Onde uma das ações propostas é o atendimento prioritário dessas mulheres em programas de geração

de renda e trabalho, bem como nos de habitação e moradia. Além disso, dentro desse eixo, outra ação delimitada foi o incentivo a promoção de eventos para auxiliar o desenvolvimento de ações conjuntas entre os serviços da rede de atendimento.

Uma consequência das lutas feministas e do I PNPM que veio consolidar os princípios e diretrizes da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher foi a criação da Lei Nº 11.340, em agosto de 2006.

Essa lei constituiu uma série de recursos para constranger a violência doméstica e familiar contra a mulher, ao prescrever sobre a criação de Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, modificar o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal e deliberar sobre a assistência e proteção das mulheres nessa situação. E principalmente, por considerar essa violência como uma violação de direitos humanos e das mulheres, através do fundamento jurídico na Constituição Federal e tratados internacionais de direitos humanos (BRASIL, 2006a).

A lei Maria da Penha tem como objetivo primordial assegurar que as mulheres exerçam seus direitos fundamentais, seu direito a liberdade, a vida, a segurança, a saúde, através de uma vida sem violência, que é garantida por políticas públicas e respaldo legal (CAMPOS, 2011).

Com essa lei passou-se a compreender melhor a complexidade e as várias faces do fenômeno a violência doméstica contra a mulher, ao considerar também o contexto de vulnerabilidade social que perpassa o cotidiano das mulheres em situação de violência, tal como, por exemplo, ausência de condições financeiras para manter seus filhos e seu próprio sustento (CAMPOS, 2011). Assim, a lei propôs um tratamento integral a essa questão, ao afirmar a necessidade da associação das esferas governamentais e de diversos programas, além de ações não governamentais, de forma mesclada, a fim de formatar uma rede de serviços de proteção e apoio (CAMPOS, 2011; BRASIL, 2006).

As medidas de assistência à mulher em situação de violência doméstica e familiar, previstas na lei, são compostas pelas medidas articuladas de proteção (art. 8º); assistência à mulher (art. 9º); e o atendimento pela autoridade policial (art. 10 a 12). O Art. 8 vai ressaltar a importância da atuação conjunta entre o governo e a sociedade civil na implementação de programas de enfrentamento a violência doméstica e familiar contra a mulher para a redução

dessa violência e para proporcionar maior efetividade as ações, ao trazer em seu conteúdo as diretrizes norteadoras dessa atuação compartilhada (BRASIL, 2006a).

Essa articulação intersetorial tem como finalidade diminuir os fatores de vulnerabilidade, e proporcionar que as mulheres desenvolvam suas aptidões de forma a alcançar a sua autonomia para que rompam com o contexto de violência e constituam um novo projeto de vida para si (CAMPOS, 2011). Dentro desse escopo, o Artigo 9, ressalta que a assistência à mulher nessa situação deve ser prestada de forma articulada e com base nos princípios as diretrizes previstos na Lei Orgânica da Assistência Social, no Sistema Único de Saúde, no Sistema Único de Segurança Pública, entre outras normas e políticas públicas de proteção. Além disso, reafirma o papel do juiz em inserir por um período determinado essas mulheres no cadastro de programas assistenciais dos diversos níveis de governo, caso houver necessidade (BRASIL, 2006a).

Em consoante, o Artigo 10, que prescreve sobre o atendimento a mulher, dispõe a cerca da ampliação da função da autoridade policial, que além de registrar o boletim de ocorrência e enviar os relatórios do expediente ao Ministério Público, após a investigação, passa a ter obrigações específicas a esse atendimento. Tais como de encaminhamento para hospital ou posto de saúde e ao Instituto Médico Legal, dependendo da situação, e de informação dos direitos, da Lei Maria da Penha, dos caminhos do processo, e dos serviços rede de atendimento, de forma a garantir proteção e atendimento integral (BRASIL, 2006a).

Contudo a Lei 11.340/2006 não é explícita quanto à questão de formação de redes de atendimento específicas a essa violência e as suas pertinências, a sua criação é primordial para que a aplicação desta seja efetiva, já que além da oferta de atendimentos nas diversas áreas, a rede tem a função de orientar as mulheres sobre os seus direitos e divulgação da Lei Maria da Penha (PASINATO, 2010). E se constitui como pedra angular em que se baseia a implementação dessa lei, pois é da rede que se obtêm dados sobre dinamismo e amplitude do fenômeno da violência que permitem a formulação de ações de proteção, assistência e prevenção, e aprimoramentos na legislação (PASINATO, 2010).

Em consequência da necessidade de ações mais abrangentes para aplicação desta lei, as quais implicam mudanças profundas na atuação da área de segurança pública e do judiciário, essa não poderia se consubstanciar como uma ação insulada (CAMPOS, 2011). Assim a Secretaria de Políticas para Mulheres (SPM\PR) criou a Norma Técnica de Delegacias

Especializadas de Atendimento à Mulher, 2005, que foi revisada e ampliada em 2010; a Norma Técnica do Centro de Referência de Atendimento à Mulher em 2005, para se constituir como suporte a essa e consolidar a Política nacional de enfrentamento a violência contra as mulheres (CAMPOS, 2011).

No mesmo contexto de ações de suporte da efetivação da Lei Maria da Penha, e da comemoração de vinte anos de implantação de delegacias específicas para as mulheres, com conseqüente ampliação da quantidade e visibilidade das mesmas e, todavia a ausência de uma articulação com os outros serviços da rede de atendimento e de padronização dos registros das denúncias.

Em consoante a baixa qualidade do atendimento, foram constituídas as normas técnicas de padronização Delegacias Especializadas, com o objetivo de reafirmar e promover a articulação intergovernamental e entre o Judiciário e o Legislativo, de modo a destacar a importância do papel das Delegacias Especializadas dentro do Sistema Único de Segurança Pública (BRASIL, 2005b).

Assim nesse documento foi feita uma normatização acerca de seu respaldo legal, das suas funções, diretrizes, protocolos de encaminhamento e atendimento; como deve ser a sua infra-estrutura e estrutura organizacional, capacitação de equipe, a sua função dentro da rede de atendimento e a importância desta na prevenção à violência contra a mulher.

Destaca-se que o documento reafirma nas considerações finais a importância da constituição de uma rede de atendimento integrada, onde haja interação entre todas as políticas, serviços e instituições no tratamento da questão desse tipo de violência e do atendimento humanizado. Pontua a necessidade de se constituir um sistema de referência, através da criação de fluxos e protocolos de atendimento e encaminhamento entre as instituições governamentais e não-governamentais da rede, para que a mulher não precise recontar a violência sofrida em cada serviço e para que haja um acompanhamento desta.

Expõe também a importância de que profissionais da delegacia conheçam pessoalmente os serviços, possuam um contato de referência em cada para o encaminhamento da mulher, além de destacar o papel dos organismos de políticas públicas estaduais e municipais na coordenação e monitoramento da rede. E por fim, afirma que o papel das delegacias especializadas vai além do combate a violência, passando também pela prevenção, visando à redução dos índices de violência e formação de uma cultura de paz, e que para tanto essas

delegacias devem apoiar e trabalhar em parceria organizações governamentais e não-governamentais na promoção de ações preventivas e campanhas.

Em 2007, durante a inauguração da II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres e com base nas propostas aprovadas nesta, no documento do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres e da I Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, foi lançado o Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres (BRASIL, 2011c). Esse foi criado com objetivo de não somente combater essa violência através da garantia da aplicação da Lei Maria da Penha, mas também para promover a prevenção dessa violência e auxiliá-las na condução da reconstrução de suas vidas (BRASIL, 2011c).

O Pacto consiste em um modelo de gestão descentralizada sob a forma de uma convenção federativa, no qual governos estaduais e municipais fazem uma adesão junto ao governo federal, para o planejamento, coordenação, implementação e monitoramento de políticas públicas integradas de enfrentamento a violência contra a mulher. Abrange desde ações de assistência, proteção, garantia dos direitos até a aplicação de sanções aos agressores. Era previsto nesse acordo, ações a serem desenvolvidas entre 2008 a 2011, com um orçamento de 1 bilhão, aplicados por diversos órgãos além da SPM/PR (BRASIL, 2011a).

Esse acordo estabeleceu que as ações de enfrentamento a violência deveriam nortear-se a princípio por quatro temáticas estruturantes: prevenção e combate á violência de gênero; assistência e a garantia de direitos às mulheres em situação de violência (BRASIL, 2011a). Além disso, parte da premissa de que essa violência tem características multifacetadas, e que para tanto necessita da atuação integrada de políticas públicas de diversas áreas, perpassando da segurança pública até a área de educação (BRASIL, 2011a).

A implementação desse acordo ocorre através da assinatura um termo de adesão de cooperação federativa pelos entes Estaduais, que para tanto, tem que criar ou fortalecer os organismos de políticas para as mulheres estaduais e municipais, que serão responsáveis pela coordenação, articulação e monitoramento do Pacto. Há a necessidade da criação de Câmaras Técnicas Estaduais e Municipais para a formulação do Projeto Básico Integral Estadual que envolve o diagnóstico da problemática da violência nas localidades, escolha dos municípios-pólo onde serão implementadas as ações, e planejamento destas com base nos quatro eixos estruturantes, gestão e monitoramento do Pacto.

Após a elaboração desse projeto, este deve ser encaminhado ou para Câmara Estadual e Federal, se municipal, ou apenas para a Federal, para que possa ser avaliados de acordo com as premissas do Pacto e para liberação de recursos para realização do cadastro no SICONV (Portal Nacional de Convênios). Assim passam por outra avaliação, e se aprovados, há o estabelecimento de um convênio com a União.

De acordo com esse Pacto, compete aos municípios e estados realizarem essas ações através dos organismos de políticas públicas para as mulheres, com autonomia e gerência, sendo a coordenação e o monitoramento destas ações são feitas pela SPM/PR e pelas Câmaras Técnicas Estaduais e Municipais.

As Câmaras Técnicas são instâncias de gestão do Pacto compostas pelas diversas áreas setoriais governamentais e da sociedade civil que atuam no enfrentamento a essa violência, onde as ações de enfrentamento são planejadas, articuladas e monitoradas. Especificamente, a Câmara Federal compete, além das atividades já citadas, a elaboração de diretrizes gerais e normatizações que norteiam a implementação dessas políticas públicas, bem como a negociação da adesão do Pacto com os demais entes federativos. Já a Câmara Estadual e a Municipal são responsáveis principalmente pela formação, fortalecimento e acompanhamento das redes de atendimento estaduais e locais.

Destaca-se que no mesmo ano de lançamento do Pacto, esse foi consolidado no Plano Plurianual de 2008 a 2011, o qual manteve as atividades anteriores voltadas a essa temática, como também as ampliou, passando a destinar um orçamento no total de 7 milhões para o enfrentamento a violência contra a mulher. Dividiu-se esse entre o apoio a iniciativas de fortalecimento dos Direitos Humanos das Mulheres em situação de prisão; a ampliação da Central de Atendimento á Mulher (Ligue 180); e a implantação do Sistema Nacional de Informações sobre a Violência contra a Mulher. Os indicadores de monitoramento das ações devido ao Pacto foram ampliados e redefinidos, para indicadores que versam sobre evolução da quantidade de serviços, número de atendimentos realizados pela Ouvidoria e pela Central de Atendimento de casos de violência, e quantidade de profissionais da rede de atendimento capacitados (PINHEIRO & FONTOURA, 2008).

Após quatro anos da implementação do Pacto, a partir da avaliação dos resultados obtidos, houve a necessidade de uma repactuação com os Estados e uma atualização e ampliação dos eixos de atuação para fortalecer o enfrentamento a essa problemática:

- 1) Garantia da aplicabilidade da Lei Maria da Penha.
- 2) Ampliação e fortalecimento da rede de serviços para mulheres em situação de violência.
- 3) Garantia da segurança cidadã e acesso à Justiça.
- 4) Garantia dos direitos sexuais e reprodutivos, enfrentamento à exploração sexual e ao tráfico de mulheres.
- 5) Garantia da autonomia das mulheres em situação de violência e ampliação de seus direitos (BRASIL, 2011a, p. 13).

As ações do Pacto têm como base de atuação a transversalidade, a intersetorialidade e a capilaridade. Sendo a transversalidade nessa política, o entendimento convergente sobre a questão de gênero pelos diversos órgãos setoriais. A intersetorialidade envolve tanto a integração entre políticas públicas federais, estaduais e locais das diversas áreas, quanto o trabalho em conjunto dos diferentes órgãos setoriais e dos entes de cada esfera governamental. A capilaridade provém desta última, a qual se daria através da implementação dessas ações na maioria dos municípios, até regiões remotas de fronteira seca, campo e floresta (BRASIL, 2011a).

Para o estudo convém salientar o eixo II, que versa sobre a ampliação e o fortalecimento da rede de serviços para as mulheres em situação de violência, sendo esses fatores fundamentais na autonomia da mulher e conseqüente rompimento dessa violência.

Esse eixo possui como uma das ações, a ampliação dos equipamentos sociais, serviços especializados e das redes de atendimento em quantidade e também de forma universal, isto é, a expansão da capilaridade e regionalização do atendimento para todos os municípios pólo até as áreas rurais, populações ribeirinhas. Nesses últimos através de Unidades Móveis de Atendimento, bem como para regiões de fronteira seca, com a finalidade de garantir os direitos e acesso aos serviços para todas as mulheres, seja essa, deficiente, negra, indígena, rural e em situação de exploração sexual ou tráfico de pessoas.

Outra ação deste mesmo eixo é o Fortalecimento Da Rede de Atendimento que propõe a institucionalização dos serviços de atendimento às mulheres através: da criação de redes de atendimento articuladas e guias de serviços de referência; do incentivo e articulação da constituição de protocolos, fluxos, procedimentos e normatização dos serviços em consonância com Sistema Único de Saúde, Sistema Único de Assistência Social, do Sistema Único de Segurança Pública, Poder Judiciário e Ministério Público; a promoção e exigência da implantação da Ficha de Notificação Compulsória nos casos de violência de gênero; ampliação de serviços de aborto legalizado; capacitação de profissionais dos serviços de atendimento em questões acerca de relações de gênero e violência contra a mulher; promoção de campanhas e ações educativas

voltadas para desconstrução de papéis de gênero; articulação entre a da rede de enfrentamento ao tráfico de pessoas à rede de enfrentamento à violência contra as mulheres; fortalecimento e expansão do atendimento da central de atendimento às mulheres – Ligue 180 em outros países; criação de indicadores para a avaliação, monitoramento e formulação de políticas públicas para essa problemática.

Outro eixo importante é o de Garantia da Autonomia das Mulheres em Situação de Violência e Ampliação de seus Direitos, que visa a ampliação de oportunidades de inserção no mercado de trabalho e de acesso a programas sociais, criando maiores possibilidades para as mulheres de rompimento da violência.

Possui como ações a promoção da autonomia econômica e financeira, resguardando principalmente aquelas que estão em contexto de vulnerabilidade social; fomento as organizações e empresas para a promoção da igualdade de gênero nos cargos e salários; assegurar a inclusão das mulheres em situação de violência nos diversos programas sociais, sobretudo naqueles que auxiliem a geração de renda e inserção no mercado de trabalho.

Outra ação, que se refere à expansão dos direitos, tem como medida assegurar as essas o acesso a bens e serviços, tais como habitação, creche, lavanderia coletiva; além da intervenção na política de enfrentamento à pobreza e à miséria, de forma que essa priorize as mulheres em situação de violência.

Essa nova reformulação do Pacto foi consolidada com o Plano Plurianual de 2012 a 2015, em que foi expandido o número de metas para o enfrentamento a essa problemática. Destaca-se a inclusão do amparo a implementação da Ficha de Notificação Compulsória de Violência nos serviços de saúde; ampliação da contratação de profissionais para as redes de atendimento; formalização das parcerias a nível federal para a integração entre as políticas de enfrentamento e as políticas sociais; incentivo a elaboração de protocolos, fluxos e procedimentos gerais (BRASIL, 2011a).

No contexto, de consolidação da política de enfrentamento, e com o objetivo de constituir e fortalecer a rede de atenção á violência contra a mulher e respaldar o Pacto, a SPM/PR, em 2010, lança o documento Rede de Enfrentamento a Violência contra a Mulher. Com a finalidade de estabelecer novos conceitos para o enfrentamento a essa violência e delimitar diretrizes gerais para o funcionamento desses serviços. Ao abarcar novos parceiros e atores sociais que atuam nesse contexto e especificando os arranjos institucionais envolvidos, através da

diferenciação entre a rede de atendimento, a de enfrentamento, a de serviços especializados e a de serviços não-especializados (BRASIL, 2011d).

O novo conceito utilizado de rede de enfrentamento abrange o trabalho conjunto entre instituições governamentais, não-governamentais e comunidade no desenvolvimento de ações de prevenção, responsabilização dos agressores, garantia de seus direitos humanos, empoderamento das mulheres e assistência á essas, que por tanto objetiva materializar os quatro eixos basilares do Pacto.

Assim vai compreender os organismos de políticas para as mulheres, ONGs, conselhos de participação social, movimentos de mulheres e feministas, universidades, serviços de atendimento às mulheres em situação de violência e até entes de todas as esferas governamentais, que atuam na área de políticas sociais e de cultura. Sendo a sua amplitude um processo em construção que busca abranger a complexidade do fenômeno dessa violência (BRASIL, 2011d).

Segundo esse documento a rede de atendimento abrangeria apenas o eixo da assistência ás mulheres, envolvendo somente a articulação entre diversos setores governamentais, principalmente a assistência social, a justiça, a segurança pública e a saúde, no atendimento das mulheres em situação de violência. Mais especificamente na identificação e encaminhamento dessas mulheres, como no fomento a humanização e integralização do atendimento, compondo também a rede de enfrentamento.

Assim dentro do âmbito da rede de atendimento, esse documento distingue e especifica também os diferentes tipos de redes a partir das categorias de serviços. Os serviços não-especializados de atendimento à mulher, que a princípio, podem ser considerados como porta de entrada da mulher na rede, englobam hospitais gerais, serviços de atenção básica, programa saúde da família, delegacias comuns, Polícia Militar, Polícia Federal, Centros de Referência de Assistência Social, Ministério Público, Defensorias Públicas, posto de atendimento à migrante e serviços especializados de atendimento à mulher.

Os serviços especializados são aqueles voltados especificamente ao atendimento a essa violência, que envolvem os Centros de Referência de Atendimento à Mulher, Núcleos de Atendimento à Mulher em situação de Violência, Centros Integrados da Mulher, Casas Abrigo, Casas de passagem, Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher, Núcleos especializados de atendimento às mulheres nas delegacias comuns; Núcleos da Mulher nas Defensorias Públicas,

Promotorias Especializadas, Juizados Especiais de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, Central de Atendimento à Mulher - Ligue 180, Ouvidoria da Mulher, serviços de saúde voltados para o atendimento aos casos de violência sexual e doméstica, Núcleos da Mulher na Casa do Migrante.

Nota-se que essa é uma visão mais geral do conceito de rede, não necessariamente corresponde aos diferentes arranjos presentes nos municípios, em que os históricos de implementação dos serviços nessa temática podem ser distintos, e por sua vez, integram na rede de atendimento organizações não governamentais e movimentos sociais.

O crescimento do número dos serviços ao longo do tempo pode ser explicado tanto através da criação da SPM/PR, que fez com que houvesse uma expansão dos aportes financeiros destinados a esses serviços, mas principalmente nos termos de cooperação técnica entre união, estados e municípios no contexto do Pacto Nacional.

Para visibilizá-los, a SPM/PR disponibilizou um link em sua página, desses serviços e dos órgãos que atuam nessa área, divididos por estados e categorias, informando conjuntamente os endereços e telefones. Além disso, a PAG (Posto de Apoio à Gestão) da Central de Atendimento à Mulher - Ligue 180 e Coordenação Geral de Fortalecimento da Rede de Atendimento, mantêm os dados dos serviços recém inaugurados e dos extintos constantemente atualizados.

No entanto, a atuação articulada e intersetorial entre esses serviços se ainda consubstancia um desafio, em face da presença do modelo tradicional de gestão setorializada de políticas públicas. E principalmente no que tange aos serviços de assistência, é preciso que esses estabeleçam fluxos de atendimento de acordo com as características locais, considerando a diversidade das mulheres e realizem um sistema de monitoramento mais expressivo (BRASIL, 2011d).

De modo complementar e com o objetivo de tornar mais efetiva a atuação da rede de enfrentamento, a SPM/PR estabeleceu diretrizes gerais que versam sobre as funções e principais atividades de cada serviço, seu público alvo, seus objetivos gerais e específicos, divisão do espaço físico, quais tipos de recursos materiais devem possuir e a composição da equipe de profissionais.

O monitoramento da implementação das ações da rede de atendimento é feito para fortalecer a rede, constituir subsídios para melhoria desta e formulação de políticas públicas. Esse

acompanhamento tem como norteadores a Política e o Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, as diretrizes gerais para a implementação dos serviços especializados e as Normas Técnicas de Padronização dos Serviços (Norma Técnica de Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher, 2005, 2010; Norma Técnica do Centro de Referência de Atendimento à Mulher, 2006).

O acompanhamento das ações, a nível federal, é realizado pela Câmara Técnica Federal, e envolve variadas atividades que são complementares entre si:

- 1) levantamento trimestral do número de serviços e de sua distribuição geográfica (estado e municípios).
- 2) visitas técnicas (em conjunto com a Secretaria de Planejamento e Gestão Interna/SPM) para o monitoramento dos serviços conveniados.
- 3) acompanhamento das discussões/eventos referentes à rede de atendimento em estados e municípios.
- 4) respostas e acompanhamento a demandas oficiadas à Coordenação-Geral de Fortalecimento da Rede de Atendimento pelos serviços especializados e não-especializados de atendimento, pelos governos estaduais, municipais e pela sociedade civil.
- 5) respostas de demandas dirigidas à Ouvidoria no que tange ao funcionamento dos serviços (reclamações e informações).
- 6) participação nas Câmaras Técnicas Estaduais e na reunião com as gestoras do Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres.
- 7) reuniões da Câmara Técnica Federal, nas quais são definidos os serviços a serem financiados pelos demais Ministérios integrantes do Pacto Nacional.
- 8) acompanhamento dos convênios firmados na ação 2C52 (Apoio a Serviços Especializados do Programa 0156 – Programa de Prevenção e Enfrentamento à Violência contra as Mulheres).
- 9) encaminhamentos de casos para o Ministério Público (BRASIL, 2011 a, p. 25)

Uma instituição importante no monitoramento do Pacto é o Ministério Público, que possui a atribuição de fiscalização dos serviços da rede de atendimento (no Art. 26 da Lei Maria da Penha), e assim pode constranger o executivo estadual e municipal no sentido de criar e fortalecer a rede de atendimento, e de proporcionar um atendimento humanizado e efetivo, isto é, que não seja revitimizante (BRASIL, 2011a).

No âmbito das ações de fortalecimento e consolidação do Pacto, foram criadas normas técnicas para a política de abrigo. A Lei Maria da Penha adicionou um elemento novo à redução da violência contra a mulher, as medidas protetivas de urgência (Arts. 22 e 23) para as mulheres em situação de risco de vida. O Art. 22 que determina restrições de mobilidade e conduta ao acusado da agressão até o julgamento, e através do art. 23 que prevê a possibilidade, diante de determinado caso, de encaminhamento pelo juiz da mulher e de seus filhos a algum programa governamental ou comunitário de proteção, principalmente os serviços de abrigo (BRASIL, 2006a).

Essas medidas tornaram imprescindível a criação de abrigos de curta duração para a proteção das mulheres que esperam a cessão dessas, como ressalva para aquelas que não se sentem seguras em suas residências (BRASIL, 2011b). Essa lei em suas disposições finais reforça também a criação de casas de abrigo, que são lugares seguros que realizam o acolhimento das mulheres sob risco de morte, e dos seus dependentes, com a finalidade de garantir parcialmente e provisoriamente as medidas emergenciais de proteção (BRASIL, 2011b).

Assim houve a necessidade de reformular o atendimento e a política de abrigamento, então em 2011, a Secretaria de Políticas Públicas para as Mulheres (SPM/PR), elaborou o documento, Diretrizes Nacionais de Abrigamento de Mulheres em Situação de Risco e Violência. Com o objetivo de expandir e melhorar o atendimento, através da redefinição do conceito de abrigamento, incluindo outros serviços além das casas de abrigo e ampliando o perfil das mulheres atendidas, considerando como beneficiárias desse serviço às vítimas do tráfico. (BRASIL, 2011b).

Ampliou-se o conceito de abrigamento, que passou a incluir uma diversidade de possibilidades de acolhimento temporário, considerando além das tradicionais casas-abrigo, as casas de acolhimento provisório de curta duração, onde as mulheres podem ficar no máximo 15 dias e se prioriza o diagnóstico da situação da mulher para encaminhamentos para outros serviços. Como também o benefício para os casos de vulnerabilidade temporária, que são auxílios suplementares em casos em que a mulher esteja sob situação de violência física ou psicológica na família ou ameaça a sua vida; e o mapeamento e encaminhamento para serviços de abrigo alternativos, tais como, por exemplo, albergues e casas de acolhimento de pastorais da mulher.

Após as discussões promovidas pelo “Workshop Nacional da Política de Abrigamento” foram estabelecidas novas Diretrizes Nacionais de Abrigamento que passaram a nortear esses serviços e a estabelecer um fluxo geral de atendimento entre os esses e a rede de atenção.

As novas diretrizes são:

Vinculação: os serviços de abrigamento passam a ser integrantes da rede sócio-assistencial, que garante a esses serviços uma maior sustentabilidade ao longo do tempo;

Institucionalização: necessidade de legislação para criação desses serviços, como também as parcerias com outros órgãos gestores têm que ser institucionalizadas por meio de mecanismos administrativos e legais como os termos de cooperação técnica;

Articulação: formação de parcerias formais com a área de Segurança Pública, para assegurar a proteção da mulher e de seus filhos;

Sigilo: sigilo do endereço desse tipo de serviço é imprescindível para sua implantação e continuidade;

Acompanhamento pós-abrigamento: após a saída da casa de abrigo, a mulher deverá ser assistida pelo Centro de Referência ou CREAS mais próximo de sua residência, de forma que esses encaminhem e garantam o acesso da mulher a outros programas sociais de habitação, trabalho, formação, geração de renda, etc.

Para que evitar que as mulheres fossem revitimizadas e se perdessem no caminho entre os serviços, bem como não fossem encaminhadas de modo incorreto, em consoante com as diretrizes foi constituído um fluxo de encaminhamento padrão para casos de abrigamento.

Primeiramente a identificação ocorre nos demais serviços especializados ou não, esses por sua vez encaminham as mulheres para o Centro de Referência de Atendimento à Mulher mais próximo, ou não havendo a existência deste, para o Centro Especializado de Assistência Social, que fará uma avaliação da situação da mulher.

Se atestada a necessidade de abrigo, o Centro fará o deslocamento da mulher e de seus filhos até o local do serviço, se o local for sigiloso, quem levará será o motorista do abrigo. Se houver a necessidade de maior proteção para o recolhimento dos bens na sua residência, a autoridade policial efetuará o traslado e por fim após o desligamento do serviço, o CRAS ou o CREAS assistirá o caso.

No contexto do aprimoramento da Política de Enfrentamento, principalmente no que tange o ao fortalecimento do Pacto, foi criado o “Programa Mulher, Viver sem Violência”. Esse tem como objetivo ampliar e constituir uma maior articulação entre serviços públicos de diversas áreas tais como segurança, justiça, saúde, assistência social, trabalho e renda, de forma proporcionar melhoria e celeridade no atendimento das mulheres que se encontram nessa situação<sup>1</sup>.

O “Programa Mulher, Viver sem Violência” estrutura-se em seis eixos principais: a edificação, a conservação, reforma e equipagem da Casa da Mulher Brasileira; ampliação da atuação e do papel da Central de Atendimento à Mulher- Ligue 180; melhoria nos serviços de

---

<sup>1</sup> Secretária de Políticas Públicas para as Mulheres. “Programa Mulher, Viver sem Violência”, disponível em: <http://mulheres.gov.br/mulher-viver-sem-violencia/Mulher-viver-sem-violencia-apresentacao>, acesso em: 15 de junho de 2014.

saúde pública no que tange aos procedimentos técnicos, a um atendimento mais humanizado, e na coleta e armazenamento de provas para perícia; criação e revigoração dos núcleos de atendimento a essa violência e tráfico de mulheres nas zonas de fronteira; orientação e encaminhamento a programas de qualificação, trabalho, e empreendedorismo; incentivo e promoção de campanhas de conscientização e enfrentamento a violência; além de unidades móveis para o atendimento de mulheres no meio rural<sup>2</sup>.

Segundo Eleonora Menicucci, atual secretária da SPM/PR, esse programa objetiva tornar mais eficaz o enfrentamento a violência contra a mulher, através da integração da rede de serviços existente e junção destes em uma mesma infra-estrutura, reduzindo a possibilidade de que a mulher nessa situação venha a falecer ou não dê continuidade ao atendimento durante a busca ao acesso aos serviços públicos<sup>3</sup>.

No que tange a consolidação da integração entre os serviços de atendimento a violência contra a mulher, a Casa da Mulher Brasileira, será um local onde se aglutinará: delegacias especializadas de atendimento à mulher, instâncias judiciais, atendimento psicossocial, equipe para orientação e encaminhamento para cursos de formação e qualificação, emprego e renda. Além disso, essa casa contará com um serviço de transporte gratuito para o encaminhamento de serviços de saúde como institutos médicos legais, hospitais de referência e unidades básicas, bem como para os abrigos<sup>4</sup>.

Nessa casa também haverá uma equipe que realizará avaliações sobre as condições socioeconômicas das usuárias de forma a encaminhá-las para cursos de formação e qualificação profissional, entre eles o Pronatec/Brasil em Miséria e o Mulheres Mil. Também propiciará através do acesso de informações do Cadastro Único, o acesso a essas mulheres ao conjunto dos programas sociais do governo federal, tais como o Minha Casa, Minha Vida e Bolsa Família.

No entanto, apesar de a Casa da Mulher ser um grande avanço em termos de integração de serviços e de atendimento a essa violência, a construção dessas casas se restringe

---

<sup>2</sup> Secretária de Políticas Públicas para as Mulheres. “Programa Mulher, Viver sem Violência”, disponível em: <http://mulheres.gov.br/mulher-viver-sem-violencia/Mulher-viver-sem-violencia-apresentacao>, acesso em: 15 de junho de 2014.

<sup>3</sup> Secretária de Políticas Públicas para as Mulheres. “Programa Mulher, Viver sem Violência”, disponível em: [http://www.mulheres.gov.br/noticias/ultimas\\_noticias/2013/03/13-03-governo-federal-investira-r-265-milhoes-em-servicos-integrados-de-atendimento-a-mulher-em-situacao-de-violencia](http://www.mulheres.gov.br/noticias/ultimas_noticias/2013/03/13-03-governo-federal-investira-r-265-milhoes-em-servicos-integrados-de-atendimento-a-mulher-em-situacao-de-violencia), acesso em: 15 de junho de 2014.

<sup>4</sup> Secretária de Políticas Públicas para as Mulheres. “Programa Mulher, Viver sem Violência”, disponível em: <http://mulheres.gov.br/mulher-viver-sem-violencia/Mulher-viver-sem-violencia-apresentacao>, acesso em: 15 de junho de 2014.

apenas as capitais que aderiram ao Programa Mulher Viver Sem Violência. O que não resolve a questão da concentração desses equipamentos específicos ao atendimento dessa problemática nas capitais e nas cidades de médio porte, em detrimento a ausência destes equipamentos nos demais municípios.

Além disso, mesmo que o Governo Federal arque com os gastos nos primeiros dois anos, essa Casa exige um elevado custo de manutenção, tanto do pagamento de salários dos técnicos como para o suporte do funcionamento do imóvel, o que limita a sua sustentabilidade ao longo do tempo.

Considera-se nesse estudo, que as políticas de enfrentamento a violência contra a mulher consubstanciam-se em políticas públicas que estão em processo de formatação, ao considerar tanto as políticas públicas para as mulheres no país, em que há a necessidade de se avançar no processo de institucionalização, como também a questão específica do enfrentamento a violência.

As políticas para as mulheres no contexto brasileiro, apesar de ter um organismo específico com “status” de Ministério, ainda não possuem uma normativa que as institua como uma prerrogativa de Governo, bem como um orçamento exclusivo, em substituição a ao processo de financiamento por convênios, fatores que limitam a sustentabilidade desta ao longo do tempo.

Há também um desentendimento quanto à compreensão de qual seria a real função de um organismo de políticas para as mulheres tanto na escassa literatura quanto por parte dos seus parceiros governamentais, se este é um órgão executor ou somente articulador de políticas, responsável pela transversalidade de gênero (PAPA, 2012; REINACH, 2013). Fator que enfraquece o argumento da necessidade de rubrica orçamentária, poder político, e o próprio avanço da institucionalização e fortalecimento dessa política (PAPA, 2012; REINACH, 2013).

Conjuntamente a falta de reconhecimento da relevância da questão de gênero e acúmulo nessa área, principalmente pelos governos municipais se traduz na pequena quantidade de organismos de política pública para as mulheres locais. Em 2013, cerca de 27,5% dos municípios brasileiros apresentam alguma estrutura desse tipo, sendo que essa distribuição ainda se consubstancia de forma desigual segundo o porte do município, isto é, cerca de 97,5% daqueles que possuem mais de 500 mil habitantes, evidenciavam a presença de algum organismo.

Ao passo que para municípios com até 500 mil habitantes, a maioria dos municípios brasileiros, essa porcentagem reduz para 12,9% (IBGE, 2013). Destaca-se que dos municípios

que possuem estruturas de gestão dessas políticas, apenas 11% tem status de secretaria, e 6,7% contavam com orçamento exclusivo para essa pasta (IBGE, 2013).

Esses percentuais refletem a necessidade da expansão de organismos de políticas para as mulheres e fortalecimento dessa área nos municípios, reorganização administrativa dos organismos existentes através da ampliação da capacidade institucional e de intervenção política nesse campo, e a criação de conselhos de política para as mulheres.

No que tange ao enfrentamento a violência ainda há ausência de legislação de um modo geral. Apenas recentemente foi aprovada a lei que tipifica o feminicídio (homicídio em casos de violência doméstica e sexual contra a mulher) como um homicídio grave, com penalidades mais severas, e principalmente na problemática da violência sexual, ainda é preciso se construir uma política nacional e legislações exclusivas a essa temática. Nessa direção, quanto a Lei Maria da Penha, há de se avançar no cumprimento das medidas protetivas de urgência, na proteção das mulheres que estão sendo ameaçadas.

Quanto à política nacional de enfrentamento a violência contra a mulher, não existem ações específicas que considerem interseccionalidades, como a de gênero, raça e renda, ou outras condições estigmatizantes de vulnerabilidade como deficiência e orientação sexual. Além disso, é preciso ampliar o número de equipamentos voltados ao atendimento dessa questão e criar novos serviços para o atendimento de mulheres que sofrem outros tipos de violência, diferente a doméstica, tais como as mulheres em situação de prisão; de exploração sexual; e de tráfico de pessoas.

## **2. Referencial Teórico**

### **2.1 Conceitos e sentidos atribuídos a Intersetorialidade**

Atualmente, é recorrente o uso do termo intersectorialidade como um elemento central nas novas políticas sociais, como uma promessa inovadora de gestão para o alcance da transformação social (CUNILL, 2014). E ao mesmo tempo, esse termo é utilizado de forma tão generalizante, que implica na ausência do aprofundamento de como esse deve ser operacionalizado e qual a sua real contribuição (CUNILL, 2014).

Assim a partir dessa constatação, para esse estudo buscou-se discutir as lacunas deixadas do conceito de intersectorialidade, de Inojosa (2001) e Junqueira (1997), que são autores usualmente citados pela literatura brasileira nessa temática. Como problematizar a forma como esse termo na prática da administração pública tem sido tratado de modo tão superficial e idealista, através principalmente da literatura internacional Cunill (2005; 2014) e outros autores brasileiros que fizeram estudos empíricos dessa questão Bronzo (2007) e Fernandez e Mendes (2003).

Junqueira (1997) primeiramente vai descrever um breve histórico das instituições públicas de saúde na década de 70, que na maioria dos países, se apresentavam como centralizadoras, hierarquizadas e de baixa eficiência. Destaca que nos países democráticos nessa época, essa centralização era presente não só na saúde, mas também no modelo de gestão do Estado de Bem Estar, refletindo na ampliação do controle estatal na gestão das políticas sociais. Seriam necessárias reformas administrativas, principalmente no que tange na descentralização e na intersectorialidade na gestão das políticas sociais.

Esse autor vai afirmar que apenas a presença da descentralização, através da ampliação dos canais de comunicação, participação da sociedade nas políticas públicas e delegação da execução de serviços sociais para atores de instituições não governamentais, não implicaria no alcance da eficácia nas políticas sociais. Seria preciso, conjugá-la com uma atuação intersectorial (JUNQUEIRA, 1997).

Com isso, Junqueira (1997) conceitua a intersectorialidade como uma lógica que respalda a construção de novas formas de planejar, gerir e monitorar a prestação de serviços com o objetivo de propiciar um atendimento integral e eficaz para uma população específica pertencente a um determinado território, sendo esses elementos fundamentais para identificação e resolução dos problemas.

Esse autor parte do pressuposto que as questões sociais compõem um todo complexo, em que se faz necessária uma atuação integrada, uma reconfiguração das estruturas de poder das políticas públicas, que romperia com o modelo de atuação estatal especializada e setORIZADA, construindo uma nova lógica. Onde deveria haver uma mudança de valores e da cultura organizacional, pautada na formação de práticas, saberes, na percepção do indivíduo e de sua realidade social de forma integrada, que muitas vezes poderia implicar em perda de espaço de poder político (JUNQUEIRA, 1997).

No entanto, problematiza-se que Junqueira concebe a intersectorialidade circunscrita apenas ao âmbito da administração pública, não envolvendo outros atores, como o terceiro setor e o setor privado. Além disso, pode-se dizer que o enfrentamento intersectorial da problemática social, segundo a ótica do autor, é delimitado pelas suas condições técnicas, operativas, e pelos seus resultados, envolvendo apenas questões de eficácia e eficiência da gestão pública (ABREU, 2009).

Nesse sentido, ressalta-se que ainda na gestão pública brasileira, é frágil a especificação dos investimentos de cada área em ações intersectoriais, não havendo transparência do orçamento público, sendo possível questionar se há ou não redução dos gastos nesse tipo de atuação, e se existe, até qual ponto? (RAI, 2003).

Dentro dessa temática, outra autora que tem forte presença na literatura é Inojosa. A autora concebe a intersectorialidade como uma expressão semelhante à transdisciplinaridade no âmbito do conhecimento científico. Esse termo iria além da mera soma de setores e buscaria abarcar a multifacetagem dos fenômenos sociais, através da conjunção de diferentes saberes e experiências para a solução de forma cooperada de problemas complexos, que possui a finalidade de superar a exclusão social e promover o desenvolvimento social (INOJOSA, 2001).

A autora ao fazer esse comparativo, expõe que a transdisciplinaridade provem da teoria da complexidade, que surgiu para a superação dos isolamentos entre os setores. Essa possui a finalidade de abranger e compreender a diversidade, o que está “tecido em conjunto”, isto é, as necessidades e expectativas dos indivíduos se entrelaçam através não da junção dos saberes, mas de um conhecimento novo (INOJOSA, 2001).

Inojosa (2001) faz também uma comparação entre o insulamento dos saberes e o histórico da administração pública que é permeado pela divisão em setores especializados, que não possuem a percepção do cidadão em sua totalidade, o qual não recebe os benefícios de forma

integrada. E onde há a presença de uma hierarquia vertical, em que as deliberações são tomadas apenas nos altos escalões. Considerando que os setores administrativos são lócus de coalizões políticas partidárias, acarretando em conflitos de poder e interesses ao invés de cooperação e enfrentamento efetivo as questões sociais.

Assim a intersectorialidade nesse campo iria além da adição de setores, constituindo uma nova dinâmica para gestão pública, que teria delimitações territoriais e de segmentos populacionais precisas, pelo perfil deste, como por gênero, por faixa etária e assim por diante. De forma a identificar as necessidades singulares de cada grupo e como garantir o acesso aos serviços e bens, e uma atenção específica a resultados e impactos, ou seja, as transformações provocadas aos beneficiados (INOJOSA, 2001).

Para a mudança da atuação piramidal, seria necessária uma redefinição do projeto político para as políticas públicas, que teriam que deixar o seu caráter assistencialista e compensatório, para refletir acerca da redistribuição igualitária de riquezas para a promoção do desenvolvimento social (INOJOSA, 2001). Seria necessário que houvesse o estabelecimento de um orçamento participativo e regional, que envolvesse diversos segmentos da população e das regiões.

Outra solução para questão vertical seria o trabalho em rede de compromisso social, em que há a abertura do estado para a atuação partilhada com a sociedade, onde os diversos atores se associam não apenas no planejamento, mas na execução de ações integradas para solucionar problemas sociais e na avaliação dos resultados destas, potencializando a atuação (INOJOSA, 2001).

Inojosa assim como Junqueira estabelecem que o objetivo dessa se limita a resolução de problemas complexos, não considerando a possibilidade da influencia dessa na garantia de direitos sociais. Em consoante, se pode afirmar que ambos os autores sustentam a visão da intersectorialidade como um modelo ideal, ao considerar esta como a melhor solução para a complexidade da questão social, principalmente no que se refere ao potencial desta na superação da exclusão e no desenvolvimento social. Sendo essa percepção presente na formulação e na implementação de programas e projetos, no contexto da administração pública brasileira.

As práticas intersectoriais demonstram na maioria das vezes a fragilidade da implementação de arranjos dessa natureza, permitindo questionar a percepção destas como o próprio desenvolvimento local em si (SILVEIRA & BOCAJUVA, 2000). E afirmar que esses

arranjos se constituem como apenas um elemento de nova matriz de gestão de políticas públicas que propiciam condições e possibilidades para esse desenvolvimento (SILVEIRA & BOCAJUVA, 2000).

Outros autores brasileiros que abordam esse tema, a partir de estudos empíricos da atuação das subprefeituras de São Paulo, são Fernandez e Mendes. Os autores partem de uma perspectiva mais ampliada desse conceito, indo além dos autores supracitados. E concebem este como a conjunção de recursos financeiros e materiais, estruturas e técnicas dos diversos setores governamentais, não-governamentais e sociedade civil na identificação de problemas e prioridades, com a finalidade de promover o desenvolvimento humano e qualidade de vida.

A promoção da qualidade de vida inclui não apenas fatores materiais, como a satisfação das necessidades humanas básicas, mas também por ser um conceito amplo envolve elementos imateriais para sua garantia (FERNANDEZ & MENDES, 2003). Para tanto, há a necessidade da transformação das práticas e da organização dos arranjos institucionais, pautados por valores de solidariedade no que tange ao respeito das diferenças a tal ponto, que os atores envolvidos, as concebiam como fundamentais e complementares ao trabalho conjunto (FERNANDEZ & MENDES, 2003).

Essas condições implicam na constituição de relações horizontais, que promovam diálogos e sejam flexíveis a mudanças, para tanto, existem algumas técnicas que possibilitam e impulsionam tais questões como oficinas de territorialização, de mapas falantes, de bio-mapas, de jogo de papéis; a pesquisa-ação e a sistematização de experiências (THIOLLENT, 2000 & JARA, 1998 Apud FERNANDEZ & MENDES, 2003). Outros meios que auxiliam na atuação intersetorial, mas com um caráter mais organizacional, são a institucionalização e a execução de ações através de Comitês Gestores, que permitem a discussão e uma atuação coletiva e abrangente em torno de objetos específicos (FERNANDEZ & MENDES, 2003).

Outra questão preponderante nesse processo é a descentralização administrativa, que permite olhar o território a partir de outra perspectiva que vai além desse como uma delimitação do espaço físico para um sistema aberto. Onde a principal função governamental é coordenar a interação entre atores públicos e privados, propiciando a formulação e implementação de políticas sociais mais próximas e coerentes com as prioridades locais (CALAME, 2004).

Sob essa ótica, o objetivo das práticas intersetoriais não se limitaria a uma racionalização de recursos ou um adequado método, envolvendo assim uma nova consciência de

atuação, sendo necessária a reflexão dos valores, práticas, hierarquias, percepções de forma a juntar os saberes para melhor compreensão da questão social (BADIA & FERNANDEZ, 2004).

Assim seria necessário questionar a visão da intersetorialidade como um fim em si mesmo, como a melhor técnica de gestão voltada para resolução de problemas complexos. Concebê-la como um fator dentro desse processo, um meio para atingir os objetivos almejados, em que se deve ser consideradas as suas fragilidades, limitações, resultados contraditórios, que acabam por refletir o contexto e dinamismo da realidade social, onde está inserida, tais como interesses políticos e locais, recursos disponíveis, distribuição de poder e influência (FERNANDEZ; WESTPHAL; BÓGUS; MESDES; 2014). Fatores que tornam relevante a flexibilidade e adequação desse modelo de gestão frente a mudanças políticas e administrativas ao longo do tempo e especificidades locais (FERNANDEZ; WESTPHAL; BÓGUS; MESDES; 2014).

Outra autora que fez estudos empíricos sobre a atuação intersetorial é Carla Ladeira Bronzo. Segundo essa autora a intersetorialidade ingressa na agenda pública, conjuntamente com a transversalidade, o cross cutting e a matricialidade, apresentando significações próximas a esses termos, o que restringe a delimitação de diferenças e limites entre essas questões (BRONZO, 2007).

Esses termos em consonância a parceria público - privada, a coordenação de redes, por exemplo, seriam apenas instrumentos de gestão (SERRA, 2004 Apud BRONZO, 2007). Enquanto a intersetorialidade, segundo essa autora, seria a conjunção entre diferentes setores e atores no enfrentamento a um fenômeno social, já matricialidade assumiria um caráter organizacional de coordenação.

A matricialidade de acordo com Serra (2004) é a coordenação da articulação horizontal dos diversos setores governamentais sobre um determinado território, formando um arranjo interdepartamental que tem uma problemática como matriz norteadora de suas ações. Assim um projeto matricial no âmbito do planejamento governamental pode assumir significados diferentes dependendo da sua extensão ou da sua finalidade principal. Se for um projeto de grande envergadura, esse necessitará da integração dos diferentes departamentos desde o início, em sua formulação, já outros dependem apenas da articulação contínua entre um ou mais áreas para desenvolver um projeto, programa ou uma atividade qualquer.

E a transversalidade teria um significado mais amplo, no sentido da incorporação de temas, óticas, objetivos, públicos-alvo tanto nos diferentes trabalhos setoriais, como na estrutura organizacional como um todo em uma atuação sinérgica em torno de um objetivo em comum (SERRA, 2004).

Segundo Cunill (2013), é necessário que as ações intersetoriais sejam não apenas alinhadas operacionalmente, mas também possuam a mesma identidade, o mesmo discurso comum, construídos através de comunidades de aprendizagem ou espaços de construção de significados compartilhados. Se não há algum esforço para o estabelecimento de uma lógica de atuação comum, existe grande probabilidade de se desenvolver ações ou programas isolados, que só possuem integração no papel, havendo pouca articulação na sua operacionalização.

Assim pode-se afirmar que a intersetorialidade não implica na transversalidade, mas uma gestão transversal implica em uma atuação intersetorial (SILVA, 2011 Apud PAPA, 2012). Sendo essas apenas estratégias de gestão diferentes que podem ser utilizadas com a mesma finalidade, sem se prejudicar os resultados no sentido que estas podem ser formadas a partir de temas específicos, da delimitação de territórios, de faixas de idade, ou de determinados segmentos populacionais, apontando para uma ótica multidimensional (BRONZO, 2007).

Carla Bronzo, em conjunto com outros autores, em um de seus estudos reafirma o papel desse modelo como um instrumento, e questiona o uso corrente desse como objetivo ou diretriz política. Argumenta que para a gestão intersetorial não há a necessidade de se desmontar a estrutura setorializada para a constituição de uma nova estrutura, já que, existem várias problemáticas sociais que são efetivamente superadas de forma setorial. Além disso, devido aos desafios e custos desse modelo, esse deve ser implementado proporcionalmente as demandas em questão, acarretando em três possíveis níveis de amplitude de atuação (COSTA; BRONZO; CORRÊA; 2006):

- Um mais abrangente, que abarca todo o policy cycle, isto é, o desenho, a execução, e avaliação são feitos a partir de uma perspectiva intersetorial;
- Outra onde apenas a formulação da política pública é intersetorial, sendo para que essa seja mais efetiva, há delegação de atividades para cada setor, que devem executá-las setorialmente;

- O planejamento é feito de forma coletiva para alinhar os seus objetivos e formas de intervenção, além de evitar sobreposições, contudo o desenho e a gestão são feitas de forma setorial, valendo-se dessas restrições.

Em consoante, a atuação intersetorial também se pode dar em três dimensões:

- a) no âmbito da decisão política trata-se de construir e legitimar consensos e pactuações que enfrentem a excessiva setorialização e departamentalização da estrutura administrativa encarregada da produção de políticas públicas;
- b) no âmbito institucional situam-se as alterações nas estruturas e nos mecanismos e processos existentes, visando criar instrumentos necessários e suficientes para dar materialidade aos desdobramentos da decisão política. Dentre tais alterações, se tem as reformas no aparato administrativo que reestrutura setores e competências. Nesse sentido ganha relevância a capacidade técnica e de coordenação política, capaz de estabelecer marcos e pautas comuns de ação, negociar interesses e neutralizar resistências às mudanças;
- c) no âmbito operativo, as mudanças ocorrem nos processos de trabalho, o que exige a adoção de posturas mais cooperativas, disposição para compartilhar informações e restabelecer fluxos, reorientar a forma de provisão dos serviços públicos de modo a ajustá-los às demandas e necessidades identificadas (VEIGA & BRONZO, 2005).

A mudança de um formato setorializado de atuação para um intersetorial não é algo simplório, já que há a necessidade de mudanças em diversas questões, tais como estrutura e cultura organizacional, formas de operacionalizar em que os atores já possuem hábitos de trabalho e atividades enraizados, metodologias e técnicas próprias (BRONZO, 2007).

Um dos desafios a constituição desse modelo, é a estrutura organizacional, composta por secretarias para cada área específica e políticas públicas e programas especializados, e a distribuição orçamentária, em que a maioria dos recursos destinados as áreas tem o objetivo de fortalecer ações setoriais, tornando essa atuação algo complexo e de longo prazo (BRONZO & CAMPOS, 2003).

Outra dificuldade, de âmbito institucional para o desenvolvimento de arranjos intersetoriais destacada pela autora refere-se ao histórico das políticas prévias, em que não só os atores constituem ou influenciam as políticas, essas também criam e condicionam atores e suas ações (PIERSON, 1995; OLSON, 1993 Apud CAMPOS ET AL., 2006).

Campos et al. (2006) ao analisarem o programa BH Cidadania, expõem os desafios encontrados na prática intersetorial no município. As políticas de saúde e educação por possuírem trajetórias institucionais, agendas, práticas, características, e constituições específicas, bem como por se apresentarem mais consolidadas no âmbito municipal, fez com que posição de seus serviços e recursos orçamentários fosse menos flexíveis a mudanças de objetivos, forma de atuação e organização.

Além de que essas políticas não possuíam a necessidade de aderir a programas seja para conseguir recursos financeiros adicionais, por terem fundos próprios, como para adquirir influência sobre as demais secretarias, o que acarretou numa barreira para a incorporação do programa e a atuação intersetorial. Ao passo que outras secretarias, tais como cultura e a de esportes, que estariam em processo de institucionalização municipal e para tanto ainda procuravam influência e recursos, visualizaram no Programa uma oportunidade para conseguí-los, e assim se aliciaram fortemente a este.

Assim, os fatores preponderantes para o funcionamento desse modelo são a capacidade institucional de cada uma das secretarias em atuar em seu campo particular, e a capacidade de gestão de recursos institucionais, orçamentários, técnicos, políticos entre outros disponíveis que promovam e exijam que as secretarias modifiquem as suas agendas, sua forma de operar e relacionar com as demais (CAMPOS; BRONZO; CORRÊA; 2006).

Os conflitos inerentes ao processo de intersetorial podem ser diluídos através da constituição de “comunidades de sentido, isto é óticas e objetivos comuns (CUNILL, 2005). Como também por meio da formação de fóruns e instâncias para coordenação, deliberações e formulação de planos conjuntos e participativos (BRONZO, 2007).

Por isso há a importância de uma coordenação potente para a integração de ações e recursos, redução de sobreposições e compatibilização de agendas, objetivos e práticas, além de uniformizar e unir procedimentos cadastrais, sistemas de informação, e mecanismos de monitoramento e avaliação (BRONZO, 2007).

Cunill (2005) conceitua de intersetorialidade como a integração de diversos setores que tem o objetivo de solucionar problemas sociais. A autora se diferencia dos anteriores, ao especificar que o termo setor pode possuir dois significados. Um retrataria apenas a organização funcional em áreas especializadas dentro aparato estatal, tais como assistência social, turismo,

saúde, e o outro se aproximaria a lógica da ação coletiva e da coordenação social, sendo que, os setores poderiam ser divididos em público, ou privado, ou comunitário (CUNILL, 2005).

A associação entre instituições públicas e privadas, na literatura, está relacionada a melhoria na qualidade do desempenho de determinados serviços, o que não ocorreria se a atuação fosse unilateral, pois a integração entre esses atores fazem que suas especificidades, sejam aproveitadas de forma produtiva, bem como seus recursos financeiros e técnicos. Já a ação entre as diferentes áreas governamentais não implicaria apenas na melhoria do desempenho, iria além, buscando-se uma abordagem da problemática social mais ampliada e integral, que abarcaria a multidimensionalidade desta, de forma a evitar sobreposições entre os serviços (CUNILL, 2005).

Assim, a intersetorialidade é considerada na literatura um modelo de gestão, contudo não se é problematizado como deveria ser a intensidade de articulação entre os setores e como alcançá-la. Se existe mais de um modelo de gestão intersetorial, quais fatores preponderantes na escolha de um modelo ou de outro, qual o modelo adequado para resolução integral de um problema, se é possível alcançar os mesmos resultados independente do modelo utilizado (CUNILL, 2014).

No contexto Latino Americano, a atuação intersetorial, atualmente, esta relacionada com o que o autor classifica como as novas políticas sociais, que são políticas sociais voltadas a grupos específicos. Como está vinculada uma abordagem mais abrangente da pobreza e da vulnerabilidade social, que, portanto, seja multidimensional e enfatize a questão dos direitos, e que para tanto necessita de mais do que a conexão entre setores governamentais, ou entre esses e outros setores (CUNILL, 2005). Assim, a atuação intersetorial não seria a mera coordenação de instituições, sendo essa necessária para a obtenção da integração, porém não suficiente, havendo a necessidade de um grau específico de integração.

Os conceitos presentes na literatura de intersetorialidade se diferenciam pelos níveis de integração que perpassam desde ações que possuem um objetivo em comum; a integração técnica, administrativa e de finalidade, que rompa com setores insulados, até a constituição de uma instituição intersetorial que articule e integre as diferentes áreas como a SPM/PR (UNESCO, 2004). Essa diferenciação entre os graus de intensidade pode ser mensurada através de quatro fatores: o que se partilha? Quem promove a integração? De onde vem a integração? Como se operacionaliza a integração?

Contudo, deve-se ressaltar que uma elevada cooperação entre diferentes áreas, principalmente em todas as etapas do ciclo de políticas públicas, proporciona um grau maior de intersetorialidade, e portanto uma maior probabilidade de um enfrentamento integral mais efetivo dos problemas (CUNILL, 2014).

No entanto, é primordial se considerar o contexto político e institucional dessas áreas, como as diversas legislações, o âmbito de atuação que envolvem diferentes parcerias e atores, a distribuição orçamentária em frentes específicas de ação, que abarcam questões políticas e econômicas, e a existência de governos de coalizão (CUNILL, 2005).

Para o presente estudo, o termo intersetorialidade será concebido como uma estratégia de gestão que permite enfrentar de maneira efetiva as múltiplas faces e a complexidade de determinados fenômenos sociais através da integração entre diferentes atores sociais, políticas e setores.

Uma das alternativas que se refere à operacionalização de arranjos intersetoriais é a formação de redes locais, que atualmente que podem ser consideradas ao mesmo tempo um dos elementos fundamentais nesse contexto, principalmente na área de políticas sociais, e um de seus componentes mais frágeis. Portanto, é relevante para o quadro analítico da intersetorialidade, a análise da estrutura, do funcionamento e da coordenação de redes e o que essas questões implicam na eficácia da atuação intersetorial (CUNILL, 2014).

A noção de rede tem se tornado corrente, principalmente na administração pública brasileira, no que se refere à conexão e interdependência entre diversos setores e atores, com a finalidade de abarcar a complexidade da dinâmica social (CUNILL, 2014).

Na mesma direção Migueletto (2001, p. 7) sob uma perspectiva organizacional, conceitua e caracteriza o termo rede como:

Uma estrutura organizacional formada por um conjunto de atores, que se articulam com a finalidade de aliar interesses em comum, resolver um problema complexo ou amplificar os resultados de uma ação, e consideram que não podem alcançar tais objetivos isoladamente. Na rede, os atores sociais mantêm a sua autonomia e estabelecem múltiplos vínculos de interdependência entre si, resultando numa dinâmica arena permeada por relações de cooperação e conflitos de opinião.

No que tange a atuação em rede, Neves (2009) expõe a importância do papel dessa atuação na melhoria do atendimento social:

O atendimento social, considerado a partir do sistema de rede, facilita a circulação de informação, promove uma tomada de consciência coletiva, além de possibilitar uma

visão geral, incluindo o levantamento de recursos, potencialidades e demais atores, capazes de permitir uma melhor efetivação das ações norteadoras do sucesso referente ao desempenho, direcionado ao atendimento social. (NEVES, 2009, p. 60)

As redes potencializam a construção de novas práticas e técnicas de gestão, além de responder a questões sociais contemporâneas com flexibilidade, conectividade, de forma holística e capilar (CARVALHO & GUARÁ, 1995). As redes podem se estruturar-se de diversas formas, os diferentes tipos de arranjos físicos que uma rede pode ter são:

**REDE SOCIAL ESPONTÂNEA:** formada pelo conjunto de relacionamentos pessoais, composta por parentes, vizinhos, comunidade e entidades religiosas, e são baseadas em princípios de solidariedade e afetividade.

**REDES SÓCIO-COMUNITÁRIAS:** formada por organizações não governamentais, grupos comunitários, associações de bairro e entre outros que visam oferecer serviços sociais e organizar indivíduos em torno de um objetivo comum.

**REDE SOCIAL MOVIMENTALISTA:** formada por movimentos sociais que se mobilizam em torno da busca pela garantia de direitos sociais tais como creche, saúde, educação, habitação;

**REDES SETORIAIS PÚBLICAS:** constituída por um grupo de serviços públicos de uma mesma área como segurança pública, assistência social, saúde, etc.

**REDES DE SERVIÇOS PRIVADOS:** são redes semelhantes à anterior, porém é formada apenas por intuições privadas que exigem pagamento pelos serviços.

**REDES REGIONAIS:** formada pela integração de serviços de vários setores governamentais e entre localidades situadas na mesma região.

**REDES INTERSETORIAIS:** se constituem pela articulação de instituições públicas, privadas, não governamentais, comunidades, grupo de profissionais, programas sociais, além de redes setoriais com o objetivo do atendimento integral de grupo de indivíduos em situação de vulnerabilidade social.

Há também a concepção de redes multinível que vai além da conexão entre áreas de um mesmo nível hierárquico, envolvendo a articulação e interdependência entre os diferentes níveis governo (BLANCO & GOMÀ, 2003). O conceito de rede está relacionado com a idéia de relações horizontais articuladas, interdependentes e complementares entre diversos atores, sendo a intersetorialidade a diretriz basilar que nortearia as práticas em rede (BOURGUIGNON, 2001).

Nesse âmbito, a autora destaca o principal papel da atuação em rede: “garantir a integralidade da atenção aos segmentos sociais vulnerabilizados ou em situação de risco social e

peçoal.” (BOURGUIGNON, 2001, p. 4). O que leva a mesma concluir e afirmar que a atuação em redes de forma descentralizada e intersetorial se demonstra como um avanço no âmbito da administração pública, ao integrar diferentes políticas públicas, serviços e programas sociais em torno da promoção de atendimento integral. E também se constituem um grande potencial na promoção do desenvolvimento social local (BOURGUIGNON, 2001).

Além disso, outro fator positivo desse tipo de organização, é que essa permite a constituição de uma nova relação entre o Estado e a sociedade civil, permitindo a essa à ampliação de sua participação nas deliberações e monitoramento de políticas públicas (MINHOTO & MARTINS, 2001).

Souza e Maçaneiro (2014) ao explorarem o funcionamento de uma rede de serviços que envolvia diversas áreas, de um município do interior do Paraná, identificaram e expuseram diversos desafios e dificuldades que estão presentes na gestão de redes. Tais como a resistência de profissionais ou mesmo setores ao trabalho coletivo, por receio a perda de espaço de poder; ausência de disposição para romper com a forma de atuação setorial; dificuldade em constituir vínculos formais e estruturais entre as áreas, que são menos instáveis ao longo do tempo; dificuldade em conceber uma nova percepção multidimensional sobre os problemas sociais.

Os autores também sugerem como forma de promover uma articulação em rede mais efetiva, a criação de uma instância intersetorial, seja ela um conselho ou um comitê, que não só promova discussões sobre questões pontuais e emergenciais, mas que seja um lócus de construção de um planejamento, execução, monitoramento coletivo das ações. Há também a necessidade de uma capacitação dos atores envolvidos no que tange a importância e a compreensão comum da atuação intersetorial.

Assim nessa direção, pode-se afirmar que tanto a violência contra a mulher quanto a pobreza crônica possuem raízes estruturais e especificidades próprias que condicionam a manutenção nesses estados, que faz com que seja premente uma visão da extensão e complexidade dessas questões. Concebendo-as como um problema coletivo, através do reconhecimento que esses estados envolvem também uma série de vulnerabilidades e desigualdades relativas à faixa etária, inserção no mercado de trabalho, pertencimento a determinados grupos sociais, entre outros.

Outro elemento em ambos os casos, é que esses indivíduos se encontram em um contexto de destituição e exposição a riscos, ao se considerar que os recursos que estes possuem

para defrontar esses problemas levam a reprodução de um círculo vicioso, o que torna necessárias intervenções diversas, que envolvam diferentes setores e atores sociais (BRONZO, 2007).

Picolo (2013) ao fazer um estudo sobre a rede de atenção a violência do município de Maringá durante o período de 2006 a 2013, e explorar quais os seus limites e avanços com relação ao enfrentamento a essa violência no município, identificou que uma das fragilidades dessa rede, era a falta de articulação entre a secretaria municipal da mulher e as demais secretarias.

Essa desarticulação acarretava restrições à acessibilidade das mulheres aos serviços, além da falta de um efetivo trabalho em rede, o qual se consubstanciava em apenas reuniões para discutir os casos e estabelecimento de contatos e encaminhamentos. Assim a autora chegou conclusão que um dos elementos fundamentais para o rompimento e prevenção dessa violência seria a uma maior integração entre os serviços da rede de proteção.

### 3. Metodologia

Esse estudo tem a pretensão de contribuir para discussão da intersectorialidade em campos de políticas públicas em formação, mais especificamente na questão do enfrentamento a violência contra a mulher. Área na qual se demonstra frágil a sua implementação, principalmente na integração entre os serviços da rede de atendimento, conforme citado anteriormente, como também ainda é escassa a literatura sobre essa temática no campo de administração pública.

Assim para o estudo da configuração da coordenação e da atuação intersectorial nas ações de enfrentamento a violência contra a mulher, foi feita uma pesquisa qualitativa, documental, de caráter exploratório e de estudo único de caso. Para a pesquisa será utilizada uma abordagem qualitativa, já que se considera importante para esse estudo o contato próximo entre o pesquisador e o contexto concreto no qual o objeto de estudo está inserido, pois essa abordagem permite compreender, expor e decifrar a amplitude e a complexidade deste contexto. (MARTINS & THEÓPHILO, 2009).

Em consoante, essa pesquisa pode ser considerada como exploratória, pois é recente a institucionalização da intersectorialidade em áreas de políticas públicas em formação, sendo assim, um tema em que há poucos estudos, e, portanto, existe a ausência de um conhecimento acumulado (VERGARA, 2004).

Foi utilizado como método de pesquisa o estudo de caso, pelo caráter empírico deste, que propicia a exploração de um fenômeno atual dentro do contexto em que esse se insere utilizando várias fontes de dados (YIN, 2005). Pretende-se através da realização de um estudo de caso único compreender as especificidades do trabalho intersectorial no enfrentamento a violência contra a mulher, proporcionando insights teóricos e práticos a respeito desse tema, sem a intenção de se estabelecer generalizações (NUMAGAMI, 1998).

Assim para aprofundamento do estudo foi escolhida a experiência de Santo André, para a realização de uma pesquisa de campo, pois essa foi indicada em uma entrevista exploratória com a gestora do Pacto Estadual de Enfrentamento a Violência Contra a Mulher do Estado de São Paulo, como um local em que o governo municipal estava realizando experiências bem sucedidas nessa problemática.

Apresentando o Centro de Referência da Mulher Vem Maria e o Elo Mulher, que é uma instância intersecretarial composta por representantes de todas as secretarias municipais, possuindo a função de câmara técnica municipal do pacto de enfrentamento a violência e de garantir a transversalidade de gênero nas políticas públicas locais. Além de essa temática estar na agenda pública municipal desde 1989.

Assim, esse estudo se dividiu em duas partes. Primeiramente, para sustentar e contextualizar a análise, foi feito um resgate histórico da trajetória do organismo de política pública para as mulheres de Santo André no enfrentamento a violência contra a mulher e do comitê intersecretarial, Elo Mulher, desde a criação destes até o final do ano de 2014.

Para tanto foram realizadas entrevistas semi-estruturadas com os principais atores-chaves nessa temática no município estudado, da gestão atual e de anteriores, observação participante de equipamentos da rede de atendimento e de duas reuniões dessa instância intersecretarial, descrição e análise de leis, jornais, relatórios e revistas da própria ADM para reconstituição desse período histórico.

Em um segundo momento, foi feita uma análise de discurso sobre como os atores entrevistados sobre quais sentidos esses atribuíam a intersectorialidade e a transversalidade no cotidiano do seu trabalho. Foi feita essa análise para identificar se esses significados são permeados por um caráter polissêmico ou harmônico e o quanto estes são compatíveis com a literatura escolhida sobre o tema em questão.

Para o escopo desse trabalho foram realizadas, no total, 17 entrevistas, incluindo uma entrevista exploratória para escolha da experiência a ser estudada, as quais foram gravadas e transcritas. Para análise das entrevistas, de forma a preservar a identidade os entrevistados, foram utilizadas as denominações do cargo ocupado atual ou o cargo que esse ocupava, de acordo com o conteúdo da entrevista.

Assim foram feitas entrevistas semi-estruturadas com: duas ex-gestoras da Assessoria dos Direitos da Mulher; duas funcionárias que participaram do Elo Mulher na gestão anterior da coalizão partidária atual; a recém Secretária da pasta de políticas para as mulheres, a atual diretora do Departamento de Enfrentamento a Violência Contra as Mulheres e Equidade de Gênero, 8 representantes da edição atual dessa instância e quatro técnicos da rede de atendimento (CREAS, DDM, RESAVAS, Vara Criminal).

A escolha dos representantes foi delimitada pela proximidade de sua atuação com o enfrentamento a essa violência. Pelo escasso tempo de pesquisa, não foi possível entrevistar técnicos que participam da rede Resavas, bem como os gestores e funcionários que atuam no Consórcio Intermunicipal.

## **4. Trajetória das políticas de enfrentamento a violência contra a mulher no município de Santo André**

### **4.1 Primeiro mandato de Celso Daniel (1989-1992)**

A primeira iniciativa municipal no campo da institucionalização de políticas públicas para as mulheres no Estado de São Paulo ocorreu em Santo André no ano de 1989, com a constituição da Assessoria dos Direitos da Mulher (ADM). Essa foi criada em um contexto de reabertura democrática, em que a participação cidadã e as iniciativas de políticas dessa natureza estavam começando a se despontar.

Inicialmente a ADM era subordinada ao gabinete do prefeito, fazendo parte do primeiro escalão, possuindo autonomia decisória para a formulação, implementação e articulação de políticas públicas com o recorte de gênero, bem como participação no planejamento do governo (PMSA, 1989).

Desde o início de sua trajetória, o executivo municipal de Santo André começou a desenvolver estratégias para a incorporação do recorte de gênero no planejamento das políticas nas diversas áreas, a partir do uso de conceito de matricialidade na formulação de programas e projetos, principalmente naqueles de superação a desigualdade social (CONCHÃO, 2008). Sendo a matricialidade utilizada no sentido de que as prioridades de governo se consubstanciariam em uma matriz na qual seriam delimitados projetos e ações em que todas as áreas deveriam se articular para contribuir para o alcance dos objetivos dessas prioridades. (GARCIA, 2011 Apud PAPA, 2012).

Nesse momento foi nomeada como Assessora dos Direitos da Mulher, Ivete Garcia, feminista, na época dirigente do sindicato de químicos e da CUT da região do ABC, que na década de 80 fomentou uma comissão de mulheres dentro do sindicato e impulsionou a articulação da Coordenação de mulheres do ABC (PMSA, 2004c). Trajetória que em consoante ao projeto político do executivo local de participação cidadã, fez com que ela enquanto assessora promovesse ações de mobilização e organização das mulheres na cidade e criasse na cidade serviços reivindicados pelo movimento feminista e de mulheres.

No entanto, no ano seguinte houve uma reestruturação e a assessoria passou a ser subordinada à Secretaria de Governo. Contudo, segundo a assessora de direitos das mulheres, não houvera mudança significativa, já que isso não interferiu na relação que tinha com os demais

secretários, como se na prática não tivera rebaixamento de status do organismo na estrutura de governo, pois a assessoria já havia conquistado espaço dentro deste e possuía um trabalho estruturado (DELGADO, 2007). Tanto que o setor de Recursos Humanos da Prefeitura permitiu a ADM realizar um concurso específico para carreira de assistência social e psicóloga, para trabalhar na área de violência contra a mulher. A ADM se responsabilizou pela elaboração da prova e entrevista, selecionando quatro assistentes sociais e uma psicóloga.

O fato de que o enfrentamento as desigualdades de gênero e a participação das mulheres faziam parte do projeto de governo do executivo municipal respaldava e fortalecia a atuação da assessoria:

“...quando nós levantamos a proposta da criação da Assessoria dos Direitos da Mulher, nós tínhamos uma visão de participação da população [...] é obrigação nossa fazer que por dentro do poder público, por exemplo, da prefeitura, se criem espaços e condições para que vocês possam se reunir, nos centros comunitários, na promoção social, em todos os lugares, na área da saúde, na área de educação, em todos os lugares vocês possam se reunir e tenham realmente condições para brigar por aquilo que vocês realmente tem direito.” (Transcrição do pronunciamento público no I Encontro de Mulheres em Santo André ex-prefeito Celso Daniel 1992)

Nessa gestão a atuação da assessoria foi organizada nos seguintes eixos temáticos: políticas de enfrentamento as desigualdades de gênero, situação da mulher, direitos da mulher, educação e participação da mulher. Esses deram origem a projetos de enfrentamento a violência, qualificação profissional, participação popular, intervenção junto ao Legislativo, além da confecção e da distribuição de materiais informativos e educativos (COSTA, 2003).

Com o objetivo de resguardar a participação popular das mulheres na Lei Orgânica, a ADM mobilizou vários grupos de mulheres do município para a participação em outubro de 1989 no Seminário: “A mulher e seus direitos” (PMSA, 1992a). Essa mobilização tinha a finalidade de buscar as demandas e problemas enfrentados por essas mulheres para formatar propostas com recorte de gênero para a elaboração da Constituinte Municipal (PMSA, 1992a). Houve a presença de 28 entidades da região neste Seminário, que foi dividido em quatro grupos temáticos que versavam sobre as questões: violência, saúde, educação e creche, desses grupos saíram propostas específicas as áreas, que foram sistematizadas por uma comissão e encaminhadas para Câmara Municipal (PMSA, 1992a).

Com isso, foi aprovado um capítulo exclusivo para a questão da mulher, que tornou obrigatório ao poder público a promoção de ações tanto na área de prevenção quanto no atendimento de mulheres em situação de violência.

Art.279 Compete à Administração promover políticas preventivas e educativas visando à diminuição da violência pública e privada contra as mulheres.

Art281- Cabe ao Poder Público providenciar as condições para a instalação de:

I-delegacia de defesa da mulher, com o fim de prestar atendimento diferenciado, através de profissionais habilitados, às mulheres vítimas de violência;

II- serviço de apoio as vítimas de violência, destinado a prestar atendimento às mulheres e seus filhos, com assistência social, jurídica e psicológica, objetivando sua reintegração à família. (PMSA, 1990a)

Assim foi constituído um projeto de combate a violência municipal. No primeiro momento quando a Assessoria iniciou esse projeto, não havia dados sistematizados sobre a violência contra a mulher no município para subsidiar esse trabalho, apenas um diagnóstico de 1987 da delegacia de defesa da mulher de São Bernardo do Campo, a única delegacia especializada na região do ABC até aquele momento.

Esse estudo evidenciava Santo André na segunda posição nas denúncias registradas. Nesse sentido a Assessoria impulsionou a pesquisa “Santo André: Violência–Mulher”, em que foi feita uma análise dos Boletins de Ocorrência da DDM de São Bernardo do Campo de 1987 a 1989 relativos a Santo André (PMSA, 1992a). A análise demonstrou um crescimento anual dos casos denunciados, sendo encontradas 135 denúncias em 1987, 244 em 1988 e 330 em 1989 e quais os tipos de violência praticada contra a mulher, que ia desde lesões físicas, estupro até exigência de atestados de laqueadura (PMSA, 1992a). Tal fato que reafirmou a necessidade e deu base para um projeto voltado para o enfrentamento a violência contra a mulher.

Esse projeto previa a capacitação da guarda municipal acerca da problemática da violência, e mais especificamente da violência contra a mulher. Esse treinamento foi iniciado em julho de 1990, com um conteúdo de cinco módulos compostos por quatro aulas e turmas de 30 guardas, com o objetivo de aprofundamento e reflexão sobre o tema, bem como de aprimorar o atendimento situações de violência contra a mulher, seja um estupro ou briga de casal (PMSA, 1990c).

A primeira delegacia de direitos da mulher no município foi inaugurada em 13 de novembro de 1990 em parceria Secretaria de Segurança do Estado. A Prefeitura de Santo André concedeu a estrutura, os equipamentos, o financiamento dos gastos de manutenção, e uma parte da equipe: uma assistente social, um motorista e um ajudante geral. Sendo o Governo Estadual responsável pelo atendimento policial e cessão de uma delegada, duas escritãs, uma investigadora e uma viatura (PMSA, 1992a). O atendimento dessa delegacia especializada

estendia-se as cidades próximas, Mauá, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra e São Caetano do Sul (COSTA, 2003).

Com o objetivo de aprimorar o atendimento na DDM, a Assessoria implantou um serviço social e uma assistência jurídica para o atendimento das mulheres. A assistência social presente na delegacia especializada, no primeiro momento tinha o objetivo de oferecer acolhimento, orientação, oficinas e informação, além de fazer uma avaliação da situação destas para encaminhá-las para casa abrigo, se estas se encontravam em risco de vida e não possuísem amparo familiar (PMSA, 1992a). E posteriormente em 1991, essas assistentes passaram a realizar a análise e um relatório dos boletins de ocorrência e dos prontuários sobre a os casos denunciados, especificando o tipo de violência e monitorando o atendimento na delegacia (PMSA, 1992c).

Em consoante, na mesma data, de forma a oferecer um suporte ao atendimento realizados na DDM foi inaugurada concomitantemente a Casa de Apoio às vítimas de violência doméstica. A Casa tinha como objetivo atender as mulheres residentes na cidade de Santo André que estivessem em situação de risco de vida, por um período de até 90 dias, através de um atendimento social, psicológico e pedagógico para o resgate da auto-estima destas (PMSA, 1990b).

Além disso, esse equipamento tinha como finalidade criar condições para o rompimento da violência, sendo esse atendimento extensivo aos filhos de até 12 anos (PMSA, 1990b). Era um equipamento municipal, sendo a Prefeitura responsável pela remuneração da equipe e pelo fornecimento e manutenção do imóvel e da estrutura (PMSA, 1990b).

Esse serviço de apoio as mulheres era composto por equipe interdisciplinar de duas assistentes sociais, uma psicóloga, uma monitora de creche, uma ajudante geral, e guardas femininas que faziam plantão de 24 horas (PMSA, 1990b). Eram feitos atendimentos individuais e oficinas de diversas temáticas, tais sobre violência praticada contra as mulheres; saúde e sexualidade e outras, como também se faziam encaminhamentos dessas mulheres para o Programa de Saúde da Mulher, cursos profissionalizantes, agências de emprego e assistência judiciária (PMSA, 1990b).

Havia um processo para ter acesso a Casa Abrigo, que iniciava com o registro do Boletim de Ocorrência em alguma delegacia, depois uma avaliação e encaminhamento da Assistência Social presente na delegacia especializada (PMSA, 1990b). A casa possuía a

capacidade para receber até seis mulheres acompanhadas de seus filhos e as abrigadas tinham como obrigatoriedade a manutenção da limpeza e a organização da casa.

Sonia Calió em conjunto a Assessoria elaboraram e publicaram dois cadernos sobre violência contra a mulher, a partir das informações levantadas pela pesquisa “Santo André: Violência–Mulher”, com a finalidade de iniciar a construção de um Diagnóstico da Mulher de Santo André, através de um conjunto de dados sobre as mulheres do município. Com isso, as assistentes sociais presentes na DDM passaram também a ter a função de levantar esses dados por meio de entrevistas com as mulheres (PMSA, 1992b).

O Caderno I apresentou em detalhe os dados da pesquisa “Santo André: Violência–Mulher”, que apontou a necessidade de aprofundar a coleta de informações na delegacia especializada, para se aproximar da realidade dos acontecimentos, tais como o dado de reincidência do indiciado, que foi interpretada não como repetição da agressão, mas como registro de queixa do agressor, com 98,7% de respostas negativas.

Conjuntamente a esses dados essa publicação apresentava informações sobre os equipamentos de atendimento as mulheres em situação de violência: a delegacia de defesa da mulher, o atendimento social e jurídico nessa delegacia, e casa de apoio a mulher vítima de violência. E também apresentava um mapa com a cartografia da violência praticada contra a mulher na região, demonstrando os bairros onde se concentravam as ocorrências registradas, problematizando que essa violência é independente a renda, devido à presença desta em bairros de classe média.

A publicação do Caderno II “nós e a violência” especificou tipos de violência contra a mulher, destacando a violência sofrida no âmbito do trabalho, que vão desde o assédio, pedido de atestado de laqueadura, até teste de gravidez, descrevendo casos de crimes de injúria e lesão grave (PMSA, 1992a). Foram elencadas quais medidas as mulheres tomaram em cada situação, de forma a desnaturalizá-las, visibilizá-las como formas de violência e conscientizar as mulheres sobre os seus direitos, além do que se pode ser feito em cada situação. Apresentou os equipamentos e serviços públicos que atendem esses casos, em conjunto com os seus endereços e contatos telefônicos.

Em consoante, o Elo Mulher auxiliou no fomento à discussão sobre violência contra a mulher, que na época era vista como um problema restrito a relação conjugal e de responsabilidade da mulher, e na divulgação dos serviços de atendimento a essa problemática

recém-criados, em vários espaços, bairros, e equipamentos públicos da cidade, de forma a estimular as mulheres a denunciar esses casos de violência.

“Todas essas mulheres, elas passaram de alguma forma a partir dessas áreas que eu te falei e outras que nós impulsionamos, a de uma maneira refletir sobre o tema e também a conhecer, por exemplo, aí nós inauguramos a casa abrigo, inauguramos a DDM, aí tinha um outro trabalho, aí a gente ficou um mês na cidade discutindo sobre violência contra a mulher, já mostrando que tinha retaguarda nos serviços públicos [...] o Elo contribuiu para que chegasse rapidamente a idéia “tem serviço em Santo André”. Que elas tomassem consciência. Não adiantava nada, a gente montar um monte de serviço e as mulheres não reconhecerem esse serviço, ou não tinham coragem de denunciar, porque não estava na cultura a denúncia e também a busca por esse serviço.” (Assessora da ADM [1989-1992], em 2014)

Essa instância intersecretarial foi constituída logo no início das atividades da Assessoria a partir da consciência da necessidade de uma integração interna ao governo das diversas áreas tanto para começar a criar os serviços quanto para fomentar a discussão de gênero no município.

“E no meio do caminho, nós logo que nós chegamos percebemos que para montar qualquer tipo de serviço, particularmente na violência, nos precisaríamos dialogar com outras áreas [...] Inclusive começou pelo serviço de violência essa necessidade, de você falar com a assistência social, com o jurídico, com a guarda municipal, com as várias áreas. Nós iniciamos um processo dentro do governo de diálogo, com as várias áreas para implantação desses serviços. [...] mas o Elo mulher surge de uma necessidade muito maior do que a violência contra mulher, que era como nós íamos dialogar com a sociedade sobre a questão das mulheres que era uma coisa nova, se a gente não conversasse internamente ao governo, a gente não ia saber como nós íamos chegar nessas mulheres.” (Assessora da ADM [1989-1992], em 2014)

Em consoante a necessidade de integração entre as várias secretarias, a lei de criação da ADM determinou a atuação intersecretarial e transversal como uma de suas competências:

- b- elaborar, em conjunto com outras Secretarias, programas de políticas públicas nas áreas que interferem diretamente na situação da mulher na sociedade;
- c- trabalhar em conjunto com as Secretarias afins na execução e na fiscalização das políticas públicas específicas (PMSA, 1989)

Através do respaldo legal, da necessidade criada pelos serviços e por ser um tema novo para época, Assessoria tomou consciência da necessidade da criação de uma instância que envolvesse diversas secretarias para atingir essas finalidades e corresponder a demandas internas e externas.

Assim foi constituída uma estrutura intersecretarial de caráter articulatório e transversal, coordenada pela ADM, que foi denominada de Elo Mulher. Ressalta-se que na

época, conjuntamente com os primeiros organismos de política pública para as mulheres, não havia acúmulo teórico e prático acerca da transversalidade, contudo esses organismos já de antemão visualizavam a necessidade de uma atuação transversal, mesmo não denominando dessa forma, para a efetividade da articulação com as outras áreas e incorporação da dimensão de gênero nas políticas públicas, assim o Elo mulher se constituiu como um instrumento precursor dentro desse processo.

O Elo Mulher através de reuniões semanais, cursos e seminários, tinha como objetivo desenvolver ações integradas com as demais secretarias representadas, aprofundar a discussão sobre desigualdade de gênero e o compromisso de fomentar nas demais áreas governamentais e na comunidade essa discussão. De forma que se introduzisse esse recorte específico no planejamento das ações e programas do governo como um todo, para constituir no município uma política de enfrentamento a qualquer tipo de desigualdade e violência contra as mulheres. Como também visibilizar a ADM e os serviços criados, e monitorar os resultados desses, indo além de eventos e ações pontuais.

“Cada área fazia a mobilização da comunidade e pensava que tipo de política pública poderia ser desenvolvida na sua área que desse conta de considerar as mulheres, que o principal era a gente manter uma interface de ações, projetos e programas de governo, e uma matricialidade, ou seja gênero e as várias possibilidades de trabalho com mulheres na cidade. Não são eventos que eu estou falando, estou falando de criar mesmo políticas, divulgar os serviços e saber os resultados dos serviços, mas também na organização das mulheres, que naquela época era uma coisa muito deficitária, não tinha nada” (Assessora da ADM [1989-1992], em 2014)

O trabalho desenvolvido através do Elo era intenso, tanto que grande parte das ações da ADM era feitas por esse comitê, e até as algumas das integrantes ministravam oficinas quando necessário.

“A gente reunia praticamente semanalmente, era forte o negócio, porque a gente tinha muita coisa pra discutir, e a gente trabalhava muito junto, tudo que a gente ia fazer a gente fazia pelo Elo Mulher, era quase que a assessoria da mulher. O Elo não era uma coisa pendurada, quase que tudo a gente discutia lá, quando tinha problema, quando alguém não podia ir, a gente tocava mesmo assim, quem podia dar oficina dava, iam as próprias mulheres do Elo, e a gente ia construindo as coisas.” (Assessora da ADM [1989-1992], em 2014)

Nessa época o Elo Mulher, tinha caráter informal, não era institucionalizado por lei, a sua estruturação foi um processo que se constituiu a partir de um trabalho de convencimento e diálogo com as áreas. Como também pelo grande comprometimento das representantes na

participação e no desenvolvimento das atividades, que permitiu que esse se configurasse como um marco de governo.

“Nesse começo lá em Santo André, não foi assim institucional, era uma política institucional, mas ela aconteceu da relação que a gente foi estabelecendo no trabalho mesmo, então vai lá conversa com o serviço social, vai conversa, e ai convencer também as mulheres que estavam à frente, não foi institucional, foi um convencimento mesmo. Cada área foi conversado, e muitas mulheres que estavam a frente desse trabalho não tinha a menor relação com o tema de mulher e a Rosalva mesmo, eu vou te falar, ela não tinha relação e depois ela me falou, eu me tornei feminista por causa do Elo Mulher, porque o Elo Mulher era muito apaixonante, a gente conversava muitas coisas e a gente tinha um trabalho de mobilização muito forte nos bairros.[...]ele foi se construindo a partir dessa necessidade de chegar mais na diversidade das mulheres, naquilo que as mulheres faziam na cidade. Foi uma coisa que meio que começou sem essa institucionalidade, depois virou um marco, tanto que o Elo Mulher no governo já era conhecido e pra fora do governo e todos os governos que vieram depois não sobreviveram mais sem o Elo Mulher.” (Assessora da ADM [1989-1992], em 2014)

O critério de escolha das áreas que iriam compor essa instância foram aquelas que tinham como maior número de beneficiárias mulheres e outras que possuíam alguma interface com o tema de gênero.

“Elo Mulher era formado por uma equipe multidisciplinar, tinha uma médica, uma arquiteta, assistentes sociais, mulheres de várias formações acadêmicas que possuíam ou passaram a ter afinidade com tema de gênero, o que fortaleceu o desenvolvimento das ações.” (Assessora da ADM [1989-1992], em 2014)

Como a questão da mulher era um tema sem muita discussão na sociedade e havia necessidade de realizar um trabalho de desmistificação da cultura sexista, a Assessoria percebeu que deveria ir além da criação de serviços e políticas públicas para as mulheres, sendo necessário conscientizar e informar as andreenses acerca dessa temática.

Em conjunto, nesse primeiro momento, o Elo Mulher estava mais próximo das mulheres da cidade, pois as integrantes deste, em sua maioria trabalhavam diretamente com a população, seja na coordenação de centros comunitários, no desenvolvimento do Projeto Viva Cidade, no Programa de Saúde da Mulher, no Programa de Pré-urbanização de favelas, na Assessoria de Participação Social e na Fundação de Promoção Social (PMSA, 1991).

Foram desenvolvidas oficinas sobre sexualidade, violência contra a mulher, trabalho, além de peças de teatro, shows, vídeos-debate, entre outras atividades em datas comemorativas como o oito de março, por exemplo, sendo realizados nos diversos bairros, centros comunitários, escolas e igrejas (PMSA, 1991). Isso permitiu que as mulheres conscientizassem sobre a sua

condição de desigualdade, desconstruísem certos valores e padrões naturalizados socialmente, se informassem e fizessem o uso dos serviços públicos oferecidos, resgatando a sua identidade e cidadania (PMSA, 1991).

A partir desse trabalho na comunidade, o Elo Mulher e a ADM perceberam que existiam vários grupos de mulheres dispersos na cidade, não havendo um movimento de mulheres organizado, e chegaram à conclusão que era preciso criar um fórum municipal para que esses grupos se articulassem e trocassem experiências (PMSA, 1991).

Para tanto essa instância organizou um pré-encontro de mulheres, em que foram chamadas as principais lideranças desses grupos, desde representantes de sindicato, até de Igrejas para fomentar essa questão. A partir desse encontro, foi deliberada a promoção do I Encontro de Mulheres em Santo André em novembro de 1991, que tinha como tema principal: Vida de Mulher. Assim, as integrantes do Elo Mulher realizaram várias reuniões, discussões nos bairros, contatos com movimentos sociais e partidos (PMSA, 1991).

Assim para incentivar a presença das mulheres nesse encontro, o Serviço de Creche da Secretaria Municipal de Educação disponibilizou monitoras e voluntárias, constituindo uma creche durante o evento (PMSA, 1991). Participaram desse encontro 600 mulheres, 171 crianças de diversos bairros de Santo André e até de outros municípios da região do ABC (PMSA, 1991). Esse encontro permitiu o intercâmbio de experiências e conhecimentos dos vários grupos de mulheres da cidade, aproximação desses com a prefeitura, e mobilização de algumas dessas mulheres na luta contra as desigualdades de gênero, como também a reflexão sobre condição da mulher na sociedade e seus direitos (PMSA, 1992a).

Um dos resultados desse encontro foi formação de um fórum de decisões, composto pela ADM e pelas principais lideranças dos vários grupos de mulheres da cidade, isto é um comitê de participação popular de caráter informal, para avaliação das ações de governo e até desenvolvimento de atividades conjuntas (PMSA, 1992a). Deste foi elaborada a programação mês da mulher de 1992, em celebração ao Dia Internacional da Mulher, que constituiu um marco para o município, em que foram realizadas diversas atividades e houve uma intensa participação de mulheres de vários bairros da cidade nos eventos (PMSA, 1992a).

O Elo Mulher foi um elemento importante na construção da agenda de políticas públicas para mulheres em Santo André, para a visibilidade e o fortalecimento da ADM, através da transversalidade de gênero, formação de servidores nessa temática e da articulação entre ações

intersecretariais. Indo além de ações e eventos esporádicos, e até colaborando em resultados significativos para época.

“Você consegue fazer discussões mais transformadoras, você consegue chegar mais rápido nas áreas e também provocar o debate interno e conseqüentemente os funcionários que trabalham com o tema são convencidos. Ele trabalha diretamente com outra cabeça com o público que ele se relaciona. E não era eventos, 8 de março, 25 de novembro, porque são datas comemorativas, mas que isso, a gente queria que essa discussão entrasse no planejamento, na formulação. Você vai pensar uma política de saúde, você automaticamente pensa que o seu público maior são as mulheres e como é que você pode lidar com isso, que tem especificidades.” (Assessora da ADM [1989-1992], em 2014)

Sob o contexto de redemocratização e valorização da participação cidadã, a Constituição de 1988 definiu como obrigatória a elaboração democrática do Plano diretor para cidades que possuíssem mais de 20 mil habitantes, sob a égide do “direito a cidade para todos”, de forma que houvesse participação popular direta (PMSA, 1992c). Nesse sentido a Assessoria, em 1989, começou a problematizar qual seria o papel da mulher na sociedade e o que seria a cidade sob a ótica feminina, levando essa discussão para os vários grupos de mulheres da cidade, com base em quatro eixos: habitação, segurança, equipamentos sociais e geração de renda (PMSA, 1992c).

E contratou um suporte técnico de uma geógrafa feminista, Sonia Calió, que era especializada no tema para a elaboração de um projeto. Assim foi constituída uma proposta setorial de um “Plano Municipal dos direitos da mulher” para o Plano Diretor, a qual foi enviada no primeiro semestre de 1991, contudo não foi aprovada, pois foi rejeitada em bloco pela Câmara Municipal (PMSA, 1992c).

“Nós também, de uma maneira articulada com as várias áreas, começamos a introduzir esse debate sobre mulher e espaço dentro do governo nas várias áreas a partir desse Elo mulher. A partir de então nós começamos a fazer a discussão do Plano Diretor e conseguimos inclusive fazer um capítulo sobre o direito da mulher, que foi naquela ocasião uma coisa inédita [...] no Plano Diretor, nós contratamos uma geógrafa feminista para dar esse olhar, mas no Elo Mulher tinha profissionais com qualificação pra fazer certas discussões, na saúde, precisa de médica, então você tinha médica no Elo mulher, você tinha arquiteta, isso dava um diferencial muito grande e condições técnicas de fazer o debate com mais propriedade dentro da área do planejamento” (Assessora da ADM [1989-1992], em 2014)

Tal ação se constituiu um marco, pois foi a primeira vez no país que houve a participação do movimento de mulheres na discussão, e na proposição do na reordenação e no

planejamento do espaço urbano, além de que foi a única proposta de plano diretor no Brasil que apresentava um capítulo exclusivo para a questão da mulher até aquele momento (PMSA, 1992c).

No entanto com a mudança de gestão em 1993 para outra coalizão partidária, foi feita uma reforma administrativa a Assessoria de Direitos da Mulher juntamente com o Elo Mulher foram extintos, houve também um desmantelamento da Casa Abrigo Municipal, a qual continuou o seu funcionamento com a ausência de uma estrutura mínima até a sua desativação em meados de 1993, em justificativa pelo poder público municipal do elevado custo de manutenção, sendo apenas resguardado o apoio a Delegacia de Direitos da Mulher.

Nesse cenário de restrição de intervenção política, a ex- assessora Ivete Garcia, a partir da mobilização dos grupos de mulheres, articulou os grupos de mulheres existentes no município em um movimento que foi chamado de Fé-minina. E conjuntamente a esse, começou a promover a organização de mulheres na região e a fazer reivindicações para o executivo local de políticas para a superação das desigualdades entre homens e mulheres e serviços de atendimento às mulheres.

“Quando avançávamos na construção da democracia, onde as mulheres andreenses eram reconhecidamente incluídas no planejamento global da cidade, fomos surpreendidas com a extinção da Assessoria dos Direitos da Mulher, bem como o fechamento da Casa de Apoio às Mulheres Vítimas de Violência, único serviço específico desta natureza em nossa cidade e ousamos dizer um dos poucos existentes no país [...] O que lamentamos, não é só o fechamento desse importante serviço público, mas o mais grave são os argumentos utilizados pelo secretário de governo e endossados pelo senhor prefeito alegando o alto custo do equipamento. Quanto ao único atendimento realizado este ano é bom esclarecer que na prática a Casa já estava desativada desde o início atual da administração, visto que faltava estrutura mínima suficiente como: segurança, garantida através da Guarda Municipal, alimentação, recursos humanos e materiais, como afirma a própria usuária na citada matéria do DGABC, onde coloca que estava “aquecendo a mamadeira com álcool” [...] Esperamos do poder público respostas ; políticas pertinentes que atuem efetivamente na mudança desta cultura que fecha os olhos às agressões sofridas pelas mulheres, se tornando cúmplice da situação que aí está.” Carta direcionada a Prefeitura em 1993, escrita por representantes do movimento de mulheres de Santo André

#### **4.2 Segundo mandato de Celso Daniel (1997- 2000)**

Com a retomada da administração municipal pelo Prefeito Celso Daniel em 1997, a temática de gênero voltou a ser uma das prioridades, assim foi instituída novamente a Assessoria dos Direitos da Mulher (ADM), que foi alocada à Secretaria de Cidadania e Ação Social em

conjunto a Assessoria da Pessoa com Deficiência, a da Juventude, a das Crianças e Adolescentes, a da Terceira Idade, e o departamento de ação social, possuindo equipe e estrutura própria, contudo com uma dotação orçamentária que deveria ser dividida entre as demais secretarias (PMSA, 2007).

A partir desse vínculo com Secretaria de Cidadania houve um rebaixamento do status da assessoria que implicou no distanciamento não só na relação com o Prefeito e com as demais secretarias, mas também internamente a própria Secretaria de Cidadania, pois havia um diretor que coordenava todas as assessorias, não havendo uma comunicação direta com a secretaria responsável pela pasta (SOUZA, 2013).

Nesse período, a Assessoria de Direitos das Mulheres passou a ser coordenada pela Matilde Ribeiro, integrante da SOF (Sempre Viva Organização Feminista) e do movimento de mulheres de Santo André. Essa foi indicada pela ex-assessora Ivete Garcia, que nesta gestão passou a ocupar o cargo de vereadora na câmara municipal, por ter realizado trabalhos conjuntos, como de assessoramento a ADM e no programa de relações sociais e gênero no Instituto Cajamar (SOUZA, 2013).

Algumas das prioridades de governo durante essa época eram: participação popular, modernização administrativa, educação e desenvolvimento econômico. As quais se tornaram diretrizes que embasaram a Assessoria na organização de seu trabalho que seguiu as seguintes frentes de atuação: o enfrentamento a violência e atenção à saúde da mulher; fortalecimento da organização do movimento de mulheres; qualificação profissional; trabalho e geração de renda e servidores e cidadania (GARCIA, 1998).

Com o início das atividades, foi feito o resgate do Elo Mulher, para suporte dos programas desenvolvidos, fortalecimento e construção parcerias internas e externas, bem como para fomentar a discussão e a incorporação da perspectiva de gênero nas diversas áreas da prefeitura (PMSA, 1999). Durante esse período havia nesse comitê a representação da Secretaria de Educação e Formação Profissional, Saúde, Desenvolvimento Econômico e Emprego, Serviços Municipais, Núcleo de Planejamento da Cidade e Secretaria de Cidadania e Ação Social (PMSA, 1999). Não havia nenhum representante que se encontrava no primeiro escalão da prefeitura, a maioria eram coordenadores, gerentes de área indicados pelos secretários.

Além da transversalidade de gênero nas ações das demais áreas de governo, o Elo Mulher era um canal para visibilidade do projeto da Assessoria e para construção de parcerias

entre a ADM e as Secretarias representadas de forma esse trabalho conjunto operasse com uma mesma ótica de gênero.

“Foi uma retomada das políticas dos direitos da mulher, e uma das estratégias que já tinham sido adotadas pela Ivete Garcia que foi a primeira assessora, foi a estruturação do Elo Mulher como forma de diálogo com as várias secretarias, uma forma de construção de políticas comuns, que mais recentemente nos passamos a chamar de transversalidade [...] Nós entendemos então que naquele período era importante que fosse reconstituído o Elo Mulher, que era uma forma de apresentar para as outras secretarias o projeto da Assessoria dos Direitos da Mulher e ao mesmo tempo indo construindo parcerias para que essas atividades estivessem uma ligação com o projeto mais sólido da secretaria.” (Assessora da ADM [1997-2000], em 2015)

Assim eram feitas reuniões, seminários e cursos para discussão e compreensão mais densa sobre vários temas que envolviam a questão da desigualdade de gênero, e elaboração de atividades conjuntas. Uma das dificuldades de manter a reunião desse comitê que na época ainda não era institucionalizado por lei, foi o conflito de agenda, as diferentes prioridades e dinâmicas das áreas, o que ocasionava na rotatividade das pessoas que representavam cada secretaria.

“Nós sempre trabalhamos com a idéia que as reuniões deveriam ser sistemáticas, continuadas, mas nem sempre era possível, porque dependia da agenda dos demais órgãos. Eram esporádicas nem sempre eram as mesmas pessoas que acompanhavam [...] Eram feitas reuniões esporádicas, cada 40 dias por aí, e a depender do envolvimento das áreas.” (Assessora da ADM [1997-2000], em 2015)

Foram realizados o curso de capacitação para o atendimento à mulher em situação de violência e o de desenvolvimento econômico, gênero e gestão local com o objetivo de construir uma rede para melhorar a comunicação e a ação conjunta entre os diversos setores, como também proporcionar um atendimento qualificado e sem discriminação de gênero (PMSA, 1997b).

“Uma das ações que propicia a incorporação da dimensão de gênero é a capacitação profissional de servidores de diversas áreas nessa temática. Nesse sentido, o Elo Mulher promoveu uma formação geral para várias secretarias, principalmente para as áreas de educação, trabalho e saúde [...] Fizemos uma formação mais geral que aí nós reunimos o máximo de secretarias possíveis que era naquela época ainda não tinha muito conceituado essa perspectiva de transversalidade de gênero nas políticas públicas, hoje em dia esse conceito esta bem mais desenvolvido, mas na época, então nos fazíamos muitos seminários de sensibilização, sobretudo na área de trabalho, educação e saúde.” (Assessora da ADM [1997-2000], em 2015)

Em maio de 1998, foi firmado um convênio entre a ADM e o Departamento de Saúde Preventiva da FMUSP, para realização do curso e capacitação para o atendimento à mulher em

situação de violência, para vários servidores de diferentes equipamentos públicos (PMSA, 1997b).

O curso de desenvolvimento econômico, gênero e gestão local tinha como finalidade a formação de gestores públicos que atuavam na área de desenvolvimento econômico, geração de trabalho e renda, e qualificação profissional, para uma mudança de postura e visão sobre a questão de gênero nessas áreas (PMSA, 1999). Nesse curso foram discutidos diversos temas dentre eles a redução das desigualdades da intersecção de gênero e raça no trabalho. Resultaram desse curso diversas propostas, dentre elas projetos de criação de cooperativas, de parceria com o setor empresarial em ações sociais, pesquisas e cursos de qualificação contínua para os servidores da prefeitura (PMSA, 1999).

Um dos marcos da atuação do Elo Mulher durante esse período foi à aproximação com a área de Parques e Jardins, que implicou na identificação da precária condição de trabalho dos profissionais de jardinagem, que eram maioria mulheres e assim envolviam questões de gênero. Então essa instância desenvolveu um curso de formação com as 40 mulheres do Departamento de Parques e Jardins, que foi intitulado de Curso Mulher, Cotidiano e Trabalho. Foi feita uma reflexão e discussão sobre a condição da mulher no trabalho em âmbito privado e público, bem como o cotidiano e contexto de trabalho de mulheres que trabalham com jardinagem, conquistas trabalhistas femininas, e o conceito de cidade agradável, uma das propostas de governo (PMSA, 1997b).

“Nós fizemos um trabalho desse muito legal com as mulheres que trabalhavam na área de jardinagem, o diretor dessa área foi se aproximando da ação da Assessoria dos Diretos da Mulher e nós identificamos que a maior parte das pessoas que trabalhavam com jardinagem na cidade eram mulheres e elas apresentavam para o diretor queixas muito voltadas à insegurança pessoal delas, o fato de elas trabalharem na rua, de terem horários muito diferenciados de trabalho, de ficarem expostas na rua e receberem xingamentos, cantadas. Elas se sentiam muito incomodadas com a reação que moradores tinham relação a elas, e outra coisa que elas colocavam também, era questão de higiene, em geral servidores que trabalham na rua não tem acesso ao sanitário por exemplo. Aí mulher menstrua todo mês, então eram questões desse tipo relacionadas a vida das mulheres, as relações de gênero. Eu me lembro bem desse trabalho porque foi uma novidade, em geral as Assessorias dos Direitos das Mulheres dos municípios trabalham mais com questões tradicionais, como saúde, educação, no máximo entra em algumas áreas onde aglutinam mais servidoras, nesse caso a novidade foi esse trabalho.” (Assessora da ADM [1997-2000], em 2015)

Outra ação significativa desenvolvida pelo Elo Mulher, conjuntamente com o Fé-minina e a União de Escolas de Samba de Santo André, foi a constituição de um bloco de

carnaval, Bloco Quero Mais. Esse foi conduzido pelo seguinte samba-enredo: “chegou a hora, basta de violência, de exclusão e de pobreza...é a mulher ampliando a consciência!”, durante a celebração do dia internacional da mulher, que coincidiu com a data do feriado de carnaval (PMSA, 2004).

“Além disso, outro trabalho emblemático que nos fizemos em 2000... nós tivemos um trabalho cultural bem interessante com as mulheres que coincidiu com as comemorações do oito de março, dia internacional da mulher, caiu no carnaval. Então nós fizemos todo um trabalho cultural que resultou na estruturação de um bloco de carnaval. E nós abrimos o carnaval na cidade envolvendo diversas secretarias.” (Assessora da ADM [1997-2000], em 2015)

Em consoante outro destaque da época foi o ingresso da ADM no Programa de Gerenciamento Participativo nas Áreas de Mananciais (Gepam). Um projeto criado a partir de um convênio firmado em 1998 entre a Prefeitura de Santo André e o Centro de Estudos para Assentamento Humano da Universidade de British Columbia – CHS/UBC. Era financiado pela Agência Canadense para o Desenvolvimento Internacional – CIDA, e possuía a finalidade de revitalizar as áreas de proteção de mananciais, ocupada por assentamentos irregulares, através de uma metodologia participativa (PMSA & CIDA, 2004).

Os eixos estratégicos desse projeto eram: gênero e meio ambiente, geração de renda e trabalho, desenvolvimento social e urbano, assim havia a obrigatoriedade da inclusão da temática de gênero desde o planejamento e da elaboração de projetos na área de mananciais até na implementação desse programa (PMSA & CIDA, 2004).

Por causa dessa obrigatoriedade a ADM foi convidada a participar desse programa, e a assessora, Matilde Ribeiro tornou-se responsável pela coordenação do eixo de desenvolvimento econômico e inclusão social.

“Teve o marco do trabalho na área de parques e jardins e teve também uma inserção da Assessoria em um projeto amplo que foi organizado pelo Prefeito Celso Daniel que era na área de Mananciais chamava-se projeto Gepam, era gerenciamento participativo na área de mananciais. Nós trabalhamos então com a questão ambiental, gênero e desenvolvimento econômico, nós trabalhamos muito intensamente num local da região chamado Parque Andreense, onde fica também Paranapiacaba, que é um distrito turístico na cidade e nesse território nos ficamos mais de três anos trabalhando articulado com varias áreas que faziam parte desse Elo Mulher.” (Assessora da ADM [1997-2000], em 2015)

Nesse período o termo transversalidade não era algo usual para os organismos de políticas públicas para as mulheres, mas estava muito presente na sua atuação, principalmente no desenvolvimento desse trabalho, conforme o relato de Matilde Ribeiro sobre o GEPAM:

“A transversalidade estava mais presente no fazer do que no conceito. O fazer trouxe para mim, de maneira mais explícita, esse intercruzamento, essa entrada de uma área para outra (...) Foi muito desafiador. Gênero não estava na fase inicial do projeto, mas passou a fazer parte por exigência do financiador” (PAPA<sup>5</sup>, 2012)

Assim foram feitas oficinas e grupos reflexivos sobre relações de gênero, masculinidades, violência contra a mulher, meio ambiente e cidadania entre outros temas relacionados (PMSA & CIDA, 2004). Que resultaram para as mulheres: no resgate de sua auto-estima, maior envolvimento no movimento de mulheres da região, ampliação da participação dessas no processo deliberativo do projeto, ampliação do acesso a microcrédito para empreendimentos e para cooperativas, direito a titularidade dos imóveis e a promoção do I Encontro de mulheres da área de mananciais (PMSA & CIDA, 2004).

No que tange a questão da violência doméstica, aumentou-se o número de mulheres desses bairros que passaram a buscar e freqüentar o Vem Maria e a Casa Abrigo; ampliou-se a quantidade de denúncias; houveram profissionais que foram capacitados para identificar, direcionar as mulheres em situação de violência e informar sobre os direitos dessas; vários homens participaram da campanha do laço branco; e houve a inclusão das áreas de mananciais da região do ABC no Plano de Ação Regional de Combate a Violência Contra a Mulher do Consórcio Intermunicipal.

No começo dessa gestão, com a desativação dos serviços implantados pela Assessoria de Direitos das Mulheres em 1990, a Assessoria teve retomar o trabalho desenvolvido na questão do enfrentamento a violência, reestruturando, ampliando os serviços nessa área, e constituindo esse trabalho em duas frentes de atuação, uma a nível municipal e outra regional. O trabalho municipal era coordenado pela ADM em parceria com algumas áreas presentes no Elo Mulher, como a Saúde, a Segurança e a de Geração de Trabalho e Renda, entre outras secretarias.

“O combate a violência contra a mulher era a principal tarefa da Assessoria, nós tínhamos um trabalho municipal, nesse trabalho municipal, nos fazíamos a interligação entre a Delegacia de Defesa das Mulheres, o Vem Maria e também a Casa-Abrigo para atendimento das mulheres em risco de vida, essa regional, então nos trabalhávamos também com os sete municípios da região. Então todo o trabalho de violência era todo

---

<sup>5</sup> Entrevista concedida para desenvolvimento da dissertação de mestrado de Fernanda de Carvalho Papa.

coordenado pela Assessoria de Direitos da Mulher em parceria com as demais secretarias, com o Elo Mulher, então nós trabalhávamos com a Saúde, de maneira muito enfática na agenda de combate a violência e também as questões de segurança e empoderamento das mulheres, que envolvia várias secretarias.” (Assessora da ADM [1997-2000], em 2015)

Uma das primeiras ações foi o resgate da atuação do serviço social na delegacia especializada, tanto para a orientação e encaminhamento, quanto para monitoramento do atendimento prestado e coleta de dados e informações dos Boletins de Ocorrência registrados (PMSA, 1997b). Em conjunto houveram capacitações de profissionais e lideranças sensibilização da população.

Nesse sentido, em 1997, a Assessoria promoveu um debate sobre violência contra as mulheres na Câmara Municipal, que impulsionou a Câmara na elaboração do documento “Combate à violência contra a mulher, uma responsabilidade da sociedade”. Esse versava acerca de iniciativas no enfrentamento a violência que poderiam ser tomadas pelos sete municípios do ABC, e posterior encaminhamento para o Fórum Permanente de Vereadores do Grande ABC, que era um grupo de discussão e articulação de vereadores da região em torno de questões sociais (PMSA, 1999).

Com base nesse documento, o Fórum de Vereadores em setembro de 1997, realizou o seu IV Encontro com a temática “violência contra a mulher”, conjuntamente nessa questão, ainda nesse ano, em novembro foi realizado o evento “Ciclo Regional de Combate à Violência contra a Mulher”, impulsionado pelo governo e pela sociedade civil (PMSA, 2004). Esses eventos incentivaram a formação da “Frente Regional de Combate à Violência contra a Mulher”, que reunia membros da região de movimentos sociais, ONGs, e outros da sociedade civil, bem como de servidores de equipamentos públicos voltados a esse atendimento e do Fórum Permanente (PMSA, 2004).

Fator que impulsionou nessa mesma época, a criação um grupo de trabalho específico de enfrentamento a violência contra a mulher no Consórcio Intermunicipal do grande ABC, que passou a ser coordenado por Matilde Ribeiro. Esse GT era onde a Frente Regional de Combate à Violência contra a Mulher desenvolvia as suas ações institucionalmente. Foi constituído com a finalidade de realizar a implementação da transversalidade de gênero em todas as ações do Consórcio, de fomentar essa discussão e ampliar serviços de atendimento a essa questão nos municípios, principalmente a estruturação da Casa-Abrigo (COSTA, 2003).

Esses fatores contribuíram para que a política de enfrentamento a violência contra a mulher alcançasse âmbito regional. Esse Grupo de Trabalho promoveu a capacitação dos profissionais da rede de atendimento a violência contra a mulher dos municípios vinculados ao Consórcio, a criação de uma Casa Abrigo regional em 2000, com sede em Santo André e a implantação de Centro de Apoio a mulheres em situação de violência em Santo André (Vem Maria) (COSTA, 2003).

Em abril de 1998 foi inaugurado o Centro de Referência à Mulher em Situação de Violência, denominado de Vem Maria, com a assessoria da Faculdade de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PMSA, 1997b). Naquele momento, possuía uma equipe formada por uma assistente social, uma psicóloga e quatro estagiárias, que realizavam atendimento social, psicológico, jurídico e encaminhamento para Casa Abrigo, além da inclusão dessas em outros programas, como de saúde, geração de renda, trabalho e moradia (PMSA, 1997b).

A articulação do Consórcio na constituição da casa abrigo regionalizada ocorreu pela ausência desse equipamento nesses municípios e para otimização de recursos, sendo essa experiência a primeira no Brasil de âmbito regional, sediada em Santo André (PMSA, 1999). Inicialmente era coordenada pelos municípios de Santo André, Diadema, Mauá e Ribeirão dos sete do Consórcio, e recebia mulheres principalmente da região do ABC.

A Secretaria de Assuntos Jurídicos, em 1997 criou o serviço de assistência judiciária, que por começar a receber um público predominantemente feminino, com muitas situações que envolviam violência doméstica, passou a ser um suporte no atendimento de mulheres nessa condição, oferecendo á essas atendimento prioritário (COSTA, 2003).

Sob a premissa de que os serviços de saúde se constituem como porta de entrada de mulheres que sofreram violência, e que, portanto é necessário um atendimento específico, foram criados os Serviços de Atendimento da Mulher (SAM) em 1999, que oferecia nos equipamentos públicos de saúde um atendimento diferenciado para a mulher (COSTA, 2003).

O atendimento envolvia um tempo de escuta das adversidades sofridas por essas mulheres e outros serviços, como atividades educativas. Esse serviço propiciou a melhor identificação e encaminhamento de situações de violência, uma ampliação da confiança e da procura de mulheres que sofriam algum tipo de violência pelos serviços da rede de saúde (COSTA, 2003).

No ano de 1999, a Assessoria por meio do Vem Maria iniciou uma ação com a temática de gênero e violência junto às famílias beneficiárias do programa de renda mínima, promovendo oficinas e seminários sobre direitos e violência contra a mulher (MONTEVIDÉU, 2004). Assim em meados de 2000 houve uma ampliação dessa ação, através da parceria da Assessoria e do Centro de Educação para a Saúde (CES), e foi constituído o Programa Gênero e Cidadania, no âmbito do Programa Santo André Mais Igual, o qual firmou um convênio com a Comissão Européia. Assim expandiu-se esse trabalho nas comunidades e iniciou-se uma pesquisa acerca das condições de vida das mulheres, de forma a construir um banco de dados de indicadores para construção de novas propostas de intervenção nessa problemática (MONTEVIDÉU, 2004).

O Programa Gênero e Cidadania teve continuidade até 2003, e tinha como finalidade:

- “Identificar as situações de violência nas áreas de atuação do programa, através da atuação de seus diversos agentes (Guarda Municipal, agentes comunitários de saúde, educadores, estagiários etc.), qualificando o atendimento oferecido à população e valorizando o sentido da cidadania;
- Discutir com a população – homens e mulheres de diversas faixas etárias – seu papel social, demonstrando que todos têm direitos iguais e devem ter acesso às mesmas oportunidades;
- Estimular para que as políticas públicas levem em conta o recorte de gênero, oferecendo à população equidade no acesso aos serviços públicos (LARANJEIRA, 2003).”

Esse programa tinha a premissa principal de reduzir a quantidade de mulheres em situação de pobreza e vulnerabilidade. Consubstancia-se em um projeto transversal dentro do Santo André Mais Igual, pois envolvia todas as frentes de ação desse programa, através de oficinas sobre desigualdades entre homens e mulheres, violência doméstica e outras temáticas próximas à questão de gênero, com técnicos e população (MONTEVIDÉU, 2004).

Em consoante, foi feito um trabalho de prevenção a violência contra a mulher, por meio do desenvolvimento de campanhas de sensibilização quanto a essa problemática, grupo de reflexão com homens sobre masculinidades e gênero (LARANJEIRA, 2003).

Até o ano de 2001 participaram desse programa 708 mulheres, 297 homens e 134 adolescentes. O programa promoveu uma maior conscientização da importância de que a violência de gênero não se restringe ao âmbito privado e que então as mulheres deveriam buscar ajuda, assim pode-se afirmar que influenciou no aumento da procura do Centro de apoio Vem

Maria, que em 2000 recebeu 247 casos novos, em detrimento a 141 em 1999 e 62 em 1998 (LARANJEIRA, 2003).

Outro resultado foi a ampliação da participação cidadã feminina, com a presença atual de mais da metade de conselheiras e delegadas no Orçamento Participativo, da participação de mulheres em cursos de qualificação profissional, e de créditos para empreendimentos do Banco do Povo concedidos ao público feminino (LARANJEIRA, 2003).

#### **4.3 Terceiro mandato de Celso Daniel (2001-2002) e Primeiro mandato de João Avamileno (2002-2003)**

Em 2001, o Prefeito Celso Daniel assume o seu terceiro mandato em Santo André, e realiza novamente um rearranjo administrativo, mantendo as assessorias constituídas na gestão anterior e criando juntamente a essas, Assessoria de Defesa da Comunidade Negra e o Grupo de Teatro do Oprimido. Contudo, houve mais uma reestruturação administrativa que implicou no rebaixamento dessas assessorias, que passaram a ter um status de coordenadoria subordinadas a um departamento, o Departamento de Defesa dos Direitos de Cidadania alocado na Secretaria de Participação e Cidadania, acarretando no enfraquecimento da sua atuação e da articulação com as outras secretarias (PMSA, 2000).

Nesse período, Silmara Conchão, professora de educação física e militante do movimento de mulheres do município, o Fé-minina, assumiu a coordenação da Assessoria de Direitos das Mulheres. Para amenizar esse cenário de enfraquecimento do organismo de políticas para as mulheres no interior do governo, essa resgatou o Elo Mulher com a finalidade de fortalecer e respaldar a atuação da Assessoria (SOUZA, 2013).

“O Elo Mulher era uma coisa de articular política, de formular a política, de pensar política, de criar estratégia, por exemplo. Vou te dar um exemplo muito forte na época, tem publicado também no consórcio, quando a gente foi discutir o Plano Diretor, não sabia direito o que era o Plano Diretor, na época a Ivete também teve uma experiência na primeira Assessoria, passou material, a Ivete era presidente da Câmara, então a gente tinha muito contato também, a Ivete me passou o material, levei para o Elo Mulher, discutimos o Plano Diretor, como que cada área pode fortalecer a participação das mulheres em função do Plano Diretor, chamei o fórum de mulheres, então o Elo Mulher era uma articulação dentro do governo, onde a gente pensava e formulava uma agenda.

O fórum de mulheres era fora, era onde aproximava as organizações do movimento, e também pensava, mobilizava.” (SOUZA<sup>6</sup>, 2013)

A maioria das representantes do Elo Mulher tinha uma experiência política ou de movimento social na temática de gênero, fatores que colaboravam não apenas na construção e desenvolvimento de ações conjuntas, mas também no convencimento da importância dessa temática em cada secretaria representada. Além disso, o engajamento era intenso, pois era uma marca de governo trazida de outras gestões e havia uma grande intenção de se visibilizar o trabalho da Assessoria e da importância das políticas públicas com recorte de gênero na vida das mulheres para que esse organismo ganhasse legitimidade e status de poder posteriormente.

“Então assim lá a gente tinha toda a equipe afinada que interpretava tudo, a gente conseguia convencer muito mais, mas nós não tínhamos o órgão, que podia bancar. Porque a gente vinha num trabalho constante com várias pessoas que tinham uma formação até política, do trabalho da questão da mulher como eu venho do movimento de mulheres, então nós todas estávamos no mesmo ritmo, então isso era muito mais compreensível era muito tranquilo pra gente entender, então nesse ponto nas outras gestões era interessantíssimo o debate. Era uma coisa muito diferente, era como se fosse uma marca de governo, então era muito forte, e também existia toda a luta de se criar uma secretaria e por isso tinha esse motivo de estar brigando e trabalhando sempre.” (Representante da Secretaria de Inclusão e Assistência Social no Elo Mulher, em 2015)

Contudo, em 2002 o mandato de Celso Daniel foi interrompido com a sua morte, gerando um cenário de instabilidade política no executivo local e diversas críticas da imprensa nacional. Assim João Avamileno, vice-prefeito na época, assumiu o executivo e fez novamente um rearranjo administrativo em que extinguiu a Secretaria de Participação Cidadã, e realocou o Departamento de Defesa da Cidadania e Assessorias na Secretaria de Inclusão Social e Habitação, a qual era subordinada ao Núcleo de Modernização Administrativa (PMSA, 2002).

Essa reforma gerou para as Assessorias, principalmente para a de Direitos das Mulheres, uma burocratização no trabalho, dificuldade de comunicação e articulação com as demais secretarias, a redução do potencial de intervenção política e de mobilização social.

“A burocratização atrapalhou o andamento dos trabalhos, a gente perde poder, a gente perde a oportunidade, a necessidade de dialogar com secretários, a M. tinha uma capacidade importante com a questão racial, eu também, porque eu já estava ali há algum tempo e já vinha preocupada em saber mais sobre essa questão de gênero e as políticas públicas. E, aí, tinha que esperar a agenda da diretora, juntar com a minha agenda para juntar os três para conversar, a diretora jamais daria conta de acompanhar todas as assessorias porque todas corriam muito, trabalhavam muito, com poucos

---

<sup>6</sup> Assessora da ADM (2001-2005) em entrevista concedida para desenvolvimento da tese de Fernando Luiz Monteiro de Souza

recursos ainda conseguiam estabelecer relações com os movimentos, estabelecia diálogo permanente com os movimentos, inserir as atuações nos planejamentos das secretarias, com muito esforço a gente conseguia isso, mas a burocracia emperrava, atrapalhava, e os conflitos surgiam, porque se eu fosse falar com o J. sem a diretora, ‘a Silmara está passando por cima, a Silmara está atravessando, a assessoria da mulher está passando...’, e era uma necessidade.”(SOUZA<sup>7</sup>, 2013)

No entanto, apesar desse cenário restritivo, a Assessoria, com o engajamento de sua equipe e através do Elo Mulher conseguiu que as demais secretarias introduzissem em seus projetos e ações o recorte de gênero. Segundo Lemos (2005) as principais ações desenvolvidas por área através do Elo Mulher foram:

- Saúde: a Rede de Atenção a Violências e Abuso Sexual (Resavas), a legislação de sistematização de dados sobre violência contra a mulher na área de saúde, o Programa “Drogas, Gênero e Cidadania” de atendimento de mulheres dependentes de substâncias psicotrópicas, o Hospital da Mulher e a Casa de Acolhimento para gestantes que estão em risco de vida.
- Combate à violência urbana: uma ação de prevenção a violência juntamente a crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social e mulheres em situação de violência, e um curso de formação sobre gênero, raça e direitos humanos para as guardas civis.
- Inclusão social e habitação: o Programa de atenção às mulheres em situação de rua; a prioridade de mulheres na seleção do Programa de Geração de Trabalho de Interesse Social, a formação sobre relações de gênero e raça com técnicos e comunidade, e a titularidade de imóveis as mulheres chefes de família em projetos de habitação popular.
- Orçamento participativo e Planejamento: a implantação do modelo de “creche participativa” em 2004, em que as creches permitem as mães e as crianças participarem da gestão desta.
- Assuntos Jurídicos: o curso de Promotoras Legais Populares e uma interface direta com a Promotoria Criminal do Município, para que fosse aplicada como penalidade em caso de violência doméstica contra a mulher a obrigatoriedade da participação em grupos reflexivos de homens, previsto na Lei 9.099/95.
- Desenvolvimento Urbano: uma maior iluminação nos bairros afastados do centro, e fomento a discussão sobre gênero no espaço urbano e nas políticas públicas municipais, através da construção de propostas para o Plano Diretor.
- Desenvolvimento Econômico: uma linha de crédito exclusiva para o público feminino no Banco do Povo, em que as exigências de renda e entre outras formalidades eram

mais brandas, inserção do recorte de gênero no programa que fortalecia a rede de cooperativas que atuavam com resíduos sólidos (ReciclaRede), parceria com o “Vem Maria” no encaminhamento de mulheres em situação de violência para o mercado de trabalho.

- Educação e formação profissional: encaminhamentos de mulheres abrigadas na Casa Abrigo para rede escolar, principalmente de seus filhos para creches; cursos profissionalizantes no Vem Maria e formação de educadores dos cursos profissionalizantes e do MOVA (Movimento de Alfabetização de Adultos) sobre gênero e raça, de forma que esses levassem essa discussão para aulas.

- Saneamento Ambiental: oficinas de formação com as temáticas de gênero e raça para os técnicos e coordenadores dos serviços de Aterro Sanitário, de Limpeza Urbana, de Cooperativa de Reciclagem.

- Departamento parques e áreas verdes: oficinas com as jardineiras, técnicos do Grupo de Trabalho de Interesse Social – GTIS e trabalhadoras da cooperativa de jardinagem, além do incentivo as mulheres do GTIS a constituírem a Cooperativa de Jardinagem e a Cooperativa de Brinquedos.

Quanto ao projeto de combate e prevenção a violência contra a mulher dessa gestão houve a continuidade a Delegacia de Defesa da Mulher, a Casa-Abrigo Regionalizada, o Centro de apoio Vem Maria e a atuação do Grupo de Trabalho específico a esta questão do Consórcio Intermunicipal (CONCHÃO, 2008).

Em 2001, foi promulgada a legislação municipal referente à inserção de dados sobre casos de violência contra a mulher no sistema de informações de saúde. Em que na rede de saúde passaram a ter formulários específicos para coleta de dados acerca de casos de violência doméstica e sexual contra mulheres com a finalidade de formar um banco de dados sobre essa problemática no município (SANTO ANDRÉ, 2001).

Em 2002, a Secretaria Municipal de Saúde constituiu uma rede para aprimorar o enfrentamento violência doméstica e sexual, sofrida por mulheres, crianças, adolescentes e idosos. Essa rede foi denominada de Rede de Saúde para Atenção à Violência e Abuso Sexual (Resavas) e tinha como objetivo integrar os serviços de saúde, de assistência social, da educação, organizações não governamentais que fazem atendimento a esse público, como o CRAMI e representantes de movimentos sociais (SANTO ANDRÉ, 2014).

No contexto do Programa Gênero e Cidadania, em 2001, a Assessoria em parceria com o Centro de Educação para Saúde criou o primeiro trabalho com homens autores de violência contra a mulher em Santo André, através de um grupo reflexivo. Ainda não existia a Lei Maria da Penha, assim esses homens eram julgados pela Lei 9099/95 pelo juiz, que em conjunto com as sanções, determinava como obrigatoriedade a participação nesse grupo, e em consoante, outros serviços da rede de atendimento realizavam o encaminhamento para esse trabalho (BLAY, 2014).

Inicialmente esses homens faziam uma entrevista, na qual deveriam expor alguns dados pessoais e relatar o episódio de violência praticado, e era feito um pacto informal de que este para participar do grupo, não poderia praticar nenhum ato de violência contra mulheres (BLAY, 2014). Os encontros eram conduzidos em duas horas por semana e ocorriam em uma sala na Secretaria de Assistência Social, o projeto previa a participação nesse grupo por dois anos, enquanto, a penalidade estabelecida pelo Judiciário previa apenas de três a quatro meses e um relatório de sobre a participação desses homens (BLAY, 2014).

Ainda em 2001, foi realizado o primeiro curso de Promotoras Legais Populares pela Prefeitura, através do Departamento de Assistência Judiciária em parceria com ONGs, que tinha o objetivo de formar mulheres, para serem multiplicadoras com relação aos direitos das mulheres e na promoção de justiça social nas suas comunidades (PMSA, 2004).

Em 2002, o Grupo de trabalho de Combate a Violência contra Mulher do Consórcio Intermunicipal passou a considerar a importância da questão de gênero e de raça no enfrentamento às desigualdades sociais. Assim introduziu no seu escopo de atuação a interseccionalidade de Gênero e Raça, modificando o nome do Grupo, para Grupo de Trabalho Gênero e Raça, coordenado nessa época por Silmara Conchão (PMSA, 2004).

Em 2003, esse grupo de trabalho, com o apoio do Governo Federal, Organização Internacional do Trabalho e o Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para as mulheres, criou o Plano Regional do ABC de Combate a Violência Contra a Mulher, constituindo uma política regional de enfrentamento a essa questão (PMSA, 2004).

Em 2004 foi sancionada a Lei Municipal que institucionalizou o Centro de Apoio Vem Maria, determinando as suas atribuições acerca ao atendimento psicossocial às mulheres em situação de violência, os objetivos, e equipe técnica. Destaca-se que essa lei estabelece ao Vem Maria, o objetivo específico de articular parcerias para o atendimento a violência doméstica e a

oferta de cursos profissionalizantes como uma forma de rompimento da violência e alcance da autonomia dessas mulheres (PMSA, 2004a).

Uma das ações emblemáticas da gestão anterior que obteve continuidade foi o Programa Gênero e Cidadania dentro do Santo André mais igual até 2003. Esse em 2002 auferiu um prêmio internacional em Dubai, promovido pela ONU HABITAT, classificando entre as dez melhores práticas a nível global em um conjunto de 554 experiências. Foi o único município brasileiro a ser premiado nessa edição, por incorporar a questão de gênero no planejamento municipal de projetos de habitação popular (PMSA, 2004).

No ano posterior, com o término do convênio, a Prefeitura Municipal de Santo André passou a financiar o Programa Santo André Mais Igual, expandindo a atuação deste para alguns bairros da região de mananciais. Assim houve a mudança da denominação do Programa Gênero e Cidadania para Programa Gênero, Cidadania e Meio Ambiente, em que além das áreas abrangidas pelo Programa Santo André Mais Igual, esse passa a intervir em todas as áreas de mananciais em regularização fundiária (MONTEVIDEÚ, 2004).

#### **4.4 Continuação do mandato do Prefeito João Avamileno (2005-2008)**

Em 2005, o executivo local desfez a estrutura administrativa das Assessorias, a de Direitos da Mulher, da Comunidade Negra, do Idoso, da Juventude e da Pessoa com Deficiência aglutinando essas em um Núcleo de Políticas de Gênero, Raça, Geração e Pessoa com Deficiência, vinculado a Secretaria de Governo, e extinguiu o Elo Mulher em 2006. Sob a premissa da matricialidade e da transversalidade, em que as diversas áreas da prefeitura deveriam atuar pautadas sobre diretrizes de eliminação da discriminação, promoção da igualdade de oportunidades e de direitos e acesso aos serviços públicos (SALES ET AL., 2006).

Com a justificativa de que era necessário se fortalecer a incorporação da perspectiva de gênero nas ações e superar a sobreposição de atuação ocasionada pela existência de assessorias exclusivas a questão da Mulher, Terceira Idade, Juventude, Comunidade Negra e Pessoa com Deficiência, da gestão anterior (SALES ET AL., 2006).

Apesar de estar alocado em um local estratégico de poder, esse não possuía autonomia, estrutura e orçamento próprio. Contava com uma equipe constituída por uma coordenadora, uma assistente de coordenação, um técnico, uma assistente de coordenação política, cinco assessores de políticas de cidadania e três assistentes administrativos (SALES ET AL., 2006).

Esse núcleo tinha a função de promover a transversalidade da dimensão de gênero, raça, pessoas com deficiência, e de nível geracional (infância, adolescência, juventude, e melhor idade) em todas as ações do governo. Assim esse tinha a finalidade de integrar as secretarias municipais em torno de um projeto político comum, para essas promovessem políticas que contemplassem camadas da população que sofrem processos de exclusão como mulheres, jovens, idosos, pessoas que apresentam alguma deficiência, negros e índios (SALES ET AL., 2006).

Esse modelo correspondeu a uma organização política, onde os assessores responsáveis por cada temática, subordinados uma coordenação, deveriam em um esquema de rodízio articular ações ou projetos específicos, sob a premissa da matricialidade e transversalidade (SOUZA, 2013). No entanto, esse modelo recebeu diversas críticas, porque ao invés de fortalecer as questões pelas quais se propunha superar, sem recursos e liderança política, esse enfraqueceu a capacidade de intervenção de cada assessoria no que tange as suas especificidades. Por exemplo, na questão de gênero, não houve a preocupação de se criar ações

ou projetos para as mulheres negras, mulheres idosas, ao contrário essa temática se diluiu, reduzindo a importância das políticas para as mulheres no interior do governo.

“A outra coisa do núcleo, o núcleo eu já faço minha culpa, porque o núcleo é assim, como a gente avançou muito em termos da matricialidade, pelo menos na minha cabeça, sei lá, já tinha esgotado, precisava de um modelo que tentasse viver de verdade a interface de tudo isso, e eu acho que o núcleo foi uma idéia que não deu certo (...) o núcleo foi uma idéia boa, mas que o resultado não foi tão bom quanto a idéia, que era a de você ter um espaço, matricialidade, então você junta a questão da mulher com a da mulher negra, com a da mulher idosa, porque isso não acontecia. Quando você tinha assessoria, as coisas eram trabalhadas muito fragmentadas, então você tinha a assessoria da juventude, assessoria dos negros, tudo separado, cada um tocava seu trabalho e tinha lá uma idéia de matricialidade, mas aí a idéia de forçar essa matricialidade no núcleo era para ver se essas coisas se integravam, só que as pessoas não estavam preparadas e tampouco se conseguiu tirar um plano, um projeto. (...) Eu acho que o núcleo foi uma experiência do ponto de vista de gestão que contribuiu para essa redução do poder das mulheres, embora ligadas à Secretaria de Governo, mas reduziu muito. Mas é isso, eu acho que nossa presença dentro dos governos é fundamental. Por exemplo, o João Avamileno, ele tinha a metade do secretariado que eram mulheres.” (SOUZA<sup>7</sup>, 2013)

“Especificamente, quando a gente estava conversando, discutindo, porque, assim, eu era governo, eu fazia movimento lá dentro, naquele momento eu não trazia essa discussão para fora, mas lá dentro eu fazia muito movimento, lá dentro porque eu era governo e era lá que eu tinha que discutir. Então eu aprimorava, quando eu te falo, eu também fui estudar, porque era um desafio, eu olhava no plano plurianual, por exemplo, a gente não tinha uma linha sobre a questão da mulher. ‘Ah, mas está transversalizado em todas as áreas’, a transversalidade foi tanta que se perdeu, foi tão transversal que a gente não encontrava mais nada.” (SOUZA<sup>7</sup>, 2013)

Em consoante, as nomeações de membros sob o princípio de uma suposta “neutralidade”, principalmente de coordenadores que não tinham experiência com essas questões, referência política, e compreensão sobre a importância da implementação de determinadas agendas, implicou no conflito entre esses e os assessores, que eram de movimentos sociais, e na centralização das ações (SOUZA, 2013). Primeiro foi nomeado Alan Cortês, que era do movimento das pessoas com deficiência, para a coordenação dos assessores, permanecendo pouco tempo, devido ao seu falecimento, assim assumiu a engenheira agrônoma Sara Juarez Sales, depois foi nomeada Solange Ferraresi (SOUZA, 2013).

“O primeiro coordenador era deficiente, cadeirante e tal, aí a expectativa é que ‘oh, tal’, um cara bem sensível e tal. Não deu certo. Depois, veio a S. Também não entrosou, deu problema, a Silmara saiu, teve um monte de problemas e ficou até o fim. Aí, depois, veio a S. F. Eu acho, assim, a idéia do núcleo enquanto gestão das políticas é interessante, porque você imagina que poderia entrosar, integrar, seria o melhor dos mundos, porque essa é a idéia, né? Quer dizer, é pensar um estágio muito avançado, de que, ‘olha, nós

---

<sup>7</sup> Assessora da ADM (1989-1992) em entrevista concedida para desenvolvimento da tese de Fernando Luiz Monteiro de Souza

não temos mais, então vamos trabalhar tudo junto e tal?. Não, isso não foi possível.” (SOUZA<sup>8</sup>, 2013)

“O núcleo, local estratégico de poder, reivindicação histórica de vocês, nós estamos atendendo à reivindicação! As equipes ficaram lá, e esse núcleo, no começo eu achei até interessante, estaremos na Secretaria de Governo, e cuidando das questões gênero e raça, continuaremos o Elo Mulher, continuaremos esse diálogo com o movimento de mulheres, mas no núcleo haverá coordenação. Aí, eu falei, pronto é o desenho do DDDC de novo, o núcleo terá uma coordenação e o coordenador é o senhor Alan Cortês. (...) Do movimento da pessoa com deficiência, uma pessoa que nunca, não era ligada à esquerda, nunca questionou nosso trabalho no quesito cor, então ele tinha uma concepção muito equivocada das políticas de gênero e raça, extremamente equivocada. (...) Por exemplo, ‘eu não concordo com a importância do quesito cor’, isso em reunião de planejamento, ‘porque eu vou me sentir discriminado se me perguntarem qual é a minha cor’, não preciso dar outro exemplo, não é?” (SOUZA<sup>7</sup>, 2013)

Na área de enfrentamento a violência contra as mulheres, uma das primeiras ações foi a implementação da notificação compulsória das violências no município em 2006 pela Resavas com amparo do Projeto Sentinela do Ministério da Saúde. Conjuntamente foi implementado o protocolo e fluxo interno e externo de atendimento a violência doméstica e sexual dessa rede, abrangendo o atendimento do aborto previsto em lei no Centro Hospitalar Municipal, que em 2008 passou a ser no Hospital da Mulher (PMSA, 2014).

O Projeto: Saúde & (é) Cultura de Paz, implementado em 2007, era um projeto da Secretaria Municipal de Saúde que tinha o objetivo de fortalecer o trabalho de atendimento e prevenção de acidentes e violências (PMSA, 2009). Em 2008 apresentou como resultados a ampliação da notificação das violências e do acompanhamento desses casos pela rede, o fortalecimento e a articulação da Resavas, através de reuniões intersetoriais mensais e estabelecimento de novas parcerias. Além disso, promoveu a disseminação de materiais nas unidades de saúde, e a capacitação de técnicos da área no curso do Programa de Atenção à Violência Sexual da Faculdade de Saúde Pública da USP (PMSA, 2009).

Em 2008, a Prefeitura de Santo André em parceria com a Fundação do ABC inaugurou o Hospital Maria José dos Santos Stein, voltado exclusivamente para o atendimento de mulheres, principalmente nas especialidades de ginecologia, obstetrícia e neonatologia<sup>8</sup>. Que se tornou referência na região do ABC de assistência a saúde da mulher, por ter atendimento qualificado e equipamentos de tecnologia avançada (PMSA, 2014).

---

<sup>8</sup> Hospital da Mulher “Maria José dos Santos Stein”, a Instituição, disponível em: <http://hospitaldamulher.org.br/index.php/2013-09-27-17-39-30/a-instituicao#2-informacoes-uteis> acesso em: 15 de janeiro de 2015.

Esse Hospital é considerado como uma porta de entrada para casos de violência, e contempla um atendimento prioritário e específico para mulheres que sofreram abuso sexual<sup>9</sup>. A comissão de atenção a violência e abuso sexual à mulher é formada por uma equipe multidisciplinar composta por médico, enfermeiro, psicólogo e assistente social<sup>9</sup>.

Essa equipe realiza o primeiro atendimento desses casos, oferece às mulheres medicamentos de prevenção às doenças sexualmente transmissíveis e para gravidez indesejada, e posteriormente direciona as mulheres para o ARMI (Ambulatório de Moléstias Infecto-Contagiosas), onde recebem atendimento ambulatorial médico, psicológico e social até a sua recuperação, além da orientação para que o caso seja registrado em alguma delegacia<sup>9</sup>.

Nesse mesmo ano, o Núcleo de Políticas de Gênero, Raça, Geração e Pessoa com Deficiência em parceria com a SPM/PR constituiu um projeto de formação e sensibilização da população e de servidores da prefeitura, em que participaram aproximadamente 500 pessoas (PMSA, 2008). Esse projeto tinha o objetivo de promover a capacitação desses funcionários para o trabalho em rede e oferecer alternativas para solução desse problema (PMSA, 2008).

Esse projeto foi implementado pela organização não governamental Entre Nós (Assessoria, Educação e pesquisa em Gênero e Raça), e foi finalizado com a promoção do Seminário "Controle Social das políticas de enfrentamento da violência contra as mulheres", onde houve o lançamento da revista "Tecendo a rede no enfrentamento à violência contra as mulheres" (PMSA, 2008).

A estratégia adotada por meio da instância intersecretarial, de transversalidade, nessa gestão, adquiriu novos contornos e significados, tornando-se um obstáculo e o oposto ao trabalho anteriormente desenvolvido que tornara Santo André uma referência na questão (PAPA, 2012). Local em que o executivo local assumira o compromisso de desenvolver políticas para a superação das desigualdades de gênero, a partir de um organismo específico, de forma autônoma e efetivamente transversal (PAPA, 2012).

Em 2009, com as eleições, houve a mudança da coalizão partidária na administração municipal, que resgatou a importância da existência de um organismo de políticas públicas, criando a Assessoria de Gênero, alocando essa no Departamento de Humanidades. Houve o

---

<sup>9</sup> Hospital da Mulher "Maria José dos Santos Stein", Hospital da Mulher realiza ação contra a violência e abuso e exploração sexual, disponível em: <http://hospitaldamulher.org.br/index.php/novidades/43-hospital-da-mulher-realiza-acao-contra-violencia-abuso-e-exploracao-sexual>. Acesso em: 28 de janeiro de 2015.

prosseguimento das atividades do Vem Maria, da DDM e da Casa Abrigo, contudo não foi realizado o resgate do Elo Mulher<sup>10</sup>.

#### **4.5 Mandato de Carlos Grana (2013-2016)**

Em 2013, o Partido dos Trabalhadores retorna ao executivo municipal, com Carlos Grana como prefeito. O projeto de governo deste estabelecia diversos eixos de atuação, dentre esses, os principais que fortalecem e respaldam as políticas para as mulheres eram: desenvolvimento humano, social, e econômico; transparência e participação popular; integração regional, nacional e internacional; qualidade de vida e educação e cultura<sup>11</sup>.

O eixo desenvolvimento humano, social, e econômico tem como proposta incentivar o crescimento econômico através do investimento em novas tecnologias, e alinhar esse ao progresso social<sup>1</sup>. De forma a garantir o respeito às diversidades, sejam essas de gênero, raça, orientação sexual, pessoa com deficiência, religião, idade entre outras, por meio da transversalidade nas políticas em todas as áreas<sup>1</sup>.

Nesse mesmo eixo, destaca-se que há um conjunto de propostas para a promoção da igualdade de gênero, sob a premissa do desenvolvimento da transversalidade gênero no interior do governo e articulação entre as áreas:

Instituiremos políticas que de fato melhorem a qualidade de vida das mulheres na sociedade e transformem as relações sociais de gênero no interior da máquina pública. Desenvolveremos políticas públicas específicas para mulheres em articulação com as demais políticas de governo, que promovam a igualdade real entre mulheres e homens.<sup>1</sup>

Há também várias propostas destinadas ao enfrentamento a violência contra a mulher: campanhas de prevenção a violência; organização de um banco de dados único sobre violência doméstica; garantia de acesso prioritário a moradia a mulheres em situação de violência; e a expansão e fortalecimento da rede de atendimento especializado<sup>1</sup>.

A partir do programa de governo e de pesquisas qualitativas foram estabelecidos dezessete desafios de gestão, que iriam nortear o planejamento orçamentário e a elaboração de

---

<sup>10</sup> Não foi possível obter acesso a documentos dessa época, bem como realizar entrevista com algum gestor, devido à restrição de tempo.

<sup>11</sup> Programa de Governo do Prefeito Carlos Grana, disponível em: [http://issuu.com/kleyber13/docs/500-propostas-carlos-grana\\_-\\_programa\\_de\\_governo\\_2](http://issuu.com/kleyber13/docs/500-propostas-carlos-grana_-_programa_de_governo_2). Acesso em: 15 de outubro de 2014.

políticas públicas, dentre esses desafios está: “enfrentar as desigualdades entre homens e mulheres” (PPA, 2013)

Assim em conformidade ao plano de governo, no início de 2013, foi criada a Assessoria de Políticas Públicas para as Mulheres, a qual foi alocada na Secretaria de Gabinete da Prefeitura, sendo nomeada Silmara Conchão, que foi assessora em 2001 a 2005, para exercer novamente essa função, a qual logo no início de suas atividades resgatou o trabalho do Elo Mulher. Silmara Conchão desde a sua primeira gestão se engajava na conquista de espaço e visibilidade das políticas para as mulheres no município, principalmente para a elevação de status da Assessoria para Secretaria de Política para as Mulheres.

Em novembro foi encaminhado para Câmara um projeto de reforma administrativa e em dezembro de 2013 foi promulgada a Lei Nº 9.546/2013, que criou algumas secretarias, dentre elas a Secretaria de Política para as Mulheres (SPM). Conjuntamente a delimitação da sua estrutura, organizada em Gabinete da Secretária e Departamento de Enfrentamento à Violência a Mulheres e Equidade de Gênero, e de suas atribuições. O Centro de Referência à Mulher em Situação de Violência Vem Maria, antes da Secretária da área de Assistência Social, passou a ser responsabilidade da SPM, em conjunto à coordenação dos serviços de suporte a Casa-Abrigo Regional (PMSA, 2013).

A Secretaria de Política para as Mulheres foi o primeiro organismo de políticas públicas para as mulheres com status de secretaria na região do ABC. A Lei Nº 9.546/2013 determinava a atribuição desta de elaborar, coordenar e desenvolver políticas para as mulheres, incentivar que as áreas do governo municipal e o Consórcio Intermunicipal incorporem a perspectiva de gênero no planejamento. Como também, promover campanhas de caráter educativo e anti-discriminatório, articular e desenvolver programas em parceria entidades nacionais, internacionais, públicas e privadas, para a implementação de políticas na área de combate a desigualdade de gênero e a violência contra a mulher, entre outras correlatas.

Nesse mesmo mês, de forma a fortalecer e ampliar o orçamento da pasta, a Secretaria de Política para as Mulheres estabeleceu um convênio com a SPM/PR, para a constituição da nova secretaria, que iniciou as suas atividades em janeiro de 2014 (PMSA, 2014). Assim com base em um dos desafios prioritários de governo, a Secretaria instituiu a sua atuação em duas diretrizes: o enfrentamento à violência contra as mulheres e às desigualdades de gênero, através

da matricialidade e da transversalidade de forma a incorporar essas questões na estrutura política administrativa local (PMSA, 2014).

O trabalho está sendo desenvolvido através de dois programas principais, o Programa de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres e o de Programa de Equidade e Gênero ((PMSA, 2014). O “carro chefe” do programa de enfrentamento é o Centro Especializado Vem Maria, onde ainda é realizado atendimento psicológico, social e direcionamento para Casa-Abrigo de mulheres sofreram violência doméstica.

Atualmente, esse Centro está em funcionamento em um sobrado localizado na região central, a menos de 1km da Delegacia de Defesa da Mulher, possuindo salas reservadas para o atendimento particular das mulheres, contudo mantém portas fechadas, pois muitos agressores acreditam que lá se encontram as mulheres que estão em risco de vida. O primeiro andar é escuro, os móveis estão desgastados e não há sinalização nas ruas próximas indicando a sua localização.

Atualmente o Vem Maria possui uma equipe formada por uma psicóloga, uma assistente social, uma auxiliar administrativa, uma coordenadora, duas recepcionistas, e uma auxiliar de serviços gerais, e conta ainda com duas motoristas da SPM, para levar as mulheres atendidas para outros equipamentos da rede.

Além disso, possui uma grande proximidade com a guarda municipal, que geralmente dispõe de guardas para fazer rota em torno da imóvel e para permanecer neste para a proteção das funcionárias e das mulheres. E também para fazer escolta em situações de risco de vida, como por exemplo, no acompanhamento das mulheres até as audiências judiciais.

O cotidiano de trabalho do Vem Maria é desenvolvido em uma parte pelo atendimento e encaminhamento das mulheres que estão em situação de violência doméstica e por reuniões internas de acompanhamento dos casos atendidos. Como também, pela participação em reuniões de “rede”, ações de divulgação do Vem Maria e de sensibilização quanto à problemática desse tipo violência.

“Então o que a gente faz aqui: as meninas acolhem as mulheres, cada uma tem uma função, nós temos duas pessoas que ficam na recepção. Aí quando as mulheres chegam e é a primeira vez que elas estão passando aqui, as meninas fazem o acolhimento, faz a ficha, abre um prontuário com o nome delas e a partir daí elas são encaminhadas para o técnico. O técnico geralmente é a Jane que é uma psicóloga e tem outros psicólogos também ou então a Regina que é assistente social, faz o acolhimento, quando há uma necessidade de um acolhimento. Às vezes a mulher está em risco sério de morte, então o que a gente faz? Aí entra o meu papel eu ligo para a coordenação das Casas Abrigo pra saber da disponibilidade das vagas, se é só a mulher, se é a mulher e as crianças que

podem ser abrigadas até menos de 18 anos. E aí a gente tem esse contato com a Casa Abrigo, com as casas abrigos no caso e a gente sempre está acompanhando pra saber dessas mulheres que estão abrigadas, a psicoterapia que elas estão fazendo [...] Então toda a administração dessas situações, essa reunião que a gente faz quando a gente está com pouca mulher abrigada, a gente faz mais ou menos uma vez por mês essa reunião para saber o que está acontecendo de evolução no caso de cada uma dessas mulheres que nós abrigamos. São relatórios que a gente encaminha para o Conselho Tutelar, para Defensoria Pública, esse é o nosso papel. E aí nós temos as nossas reuniões internas, que nós fazemos para saber dos casos em que as mulheres só estão fazendo o acompanhamento terapêutico, aquelas que não precisam de abrigamento. Então eu participo das reuniões de rede pra gente saber o que está acontecendo em cada secretaria pra gente poder fazer o encaminhamento dessas mulheres [...] por exemplo, no CRAS, no CREAS, a gente já faz esses serviços de multiplicação, a gente faz palestras para divulgar o trabalho, para falar de violência doméstica nesses espaços.” (Encarregada do Vem Maria, em 2014)

Além do atendimento psicossocial, é feito encaminhamento para outros equipamentos e serviços públicos, como a rede de saúde, CRAS, Assistência Jurídica, cursos de formação profissional e mercado de trabalho, através do cadastro do currículo destas em um banco de currículos. Atualmente, foi estabelecidas parcerias com empresas privadas e com o núcleo de mulheres empreendedoras da Associação Distrital de Comércio do município, para ampliação da possibilidade de empregabilidade das mulheres atendidas, de forma a promover a autonomia, superando as lacunas do trabalho artesanal, no qual o rendimento auferido é baixo e demorado.

Em consoante, foi feita uma parceria com o Instituto de Tecnologia Social (ITS), através do emprego apoiado, para garantia da continuidade dessas mulheres no emprego. Foi designada uma assistente social para o acompanhamento dessas mulheres, para que essas não abandonem o trabalho e também para auxiliá-las com as dificuldades e burocracias enfrentadas nas empresas, quanto aos horários diferentes de saída ou entrada no emprego devido à situação de risco de vida.

“Muitos anos atrás a gente trabalhava só com artesanato lá no Vem Maria. Depois na hora que elas vendiam tinha que dividir aquilo em dez vezes... Mas até aquilo surtir renda de fato para autonomia delas demora demais. Pode ser usado claro, arte, cultura e artesanato como espaço cultural de entretenimento, terapêutico até, mas elas precisam de emprego e carteira assinada. Foi quando no Elo Mulher também discutindo a dimensão do trabalho, isso foi há um ano – mais de um ano, nós levantamos essa dificuldade. Levantamos a dificuldade e não encontramos solução ali, naquele espaço. Foi quando eu tive contato com o Jesus Carlos do Instituto Tecnologia Social, porque ele já trabalhou com a gente em anos anteriores no DGTR – Departamento de Geração de Trabalho e Renda – E ele me procurou para uma reunião dizendo que tinha experiência do emprego apoiado com pessoa com deficiência, mas também tinha experiência surgindo de mulher em situação de violência doméstica [...] A idéia era a gente primeiramente fazer com que as mulheres que não tem renda e que chegam no Vem Maria tenham um currículo. Então enquanto elas estão lá esperando ser atendidas e tudo alguém, a Margarete ou alguém lá, faz o currículo dessa mulher. Na recepção, no acolhimento. Ou se não consegue no

primeiro dia... Porque às vezes elas chegam muito abaladas. Criam um vínculo com aquela mulher e se ela precisa de emprego a gente faz o currículo dela e deixa no banco de currículos. Aí eu fiz reunião com a SISA, com o Núcleo de Mulheres da ACISA – de empreendedoras da ACISA – que é nossa Associação Distrital e Comércio aqui de Santo André. Então nós temos contato com as mulheres de que quando elas precisarem elas vão pedir os currículos para nós. A Márcia fez contato com empresa privada. A Léa fez contato com empresa privada. A Léa está aqui, assistente social, só pra cuidar da questão da empregabilidade das mulheres do Vem Maria. Agora um sucesso que nós tivemos foi que em uma empresa que a Márcia fez o trabalho, ela é nacional, nós conseguimos... A mulher tinha parentes fora daqui e queria ir embora, voltar para a terra dela. Nordeste. A gerente daqui já ligou para gerente de lá, do outro estado, e ela já foi embora para casa de parente com vaga na empresa de lá. Emprego, carteira assinada. E elas não param de fazer contatos. Por isso que eu te falo, é um processo. E a Léa acompanha essas mulheres. Como está a situação destas mulheres lá. Como está o trabalho no Vem Maria de fortalecê-las na cidadania e no empoderamento e a Léa acompanha essa questão mais econômica delas. Para elas não desistirem e não largarem. Se elas estão tendo dificuldade lá. O comportamento delas pode causar estranheza, em alguns momentos elas têm que sair em horários diferentes, por causa desta situação que elas estão vivendo de ameaça.” (Secretária da SPM, em 2014)

Há também a possibilidade, de acordo com a situação da mulher, de disponibilizar a essa o aluguel social e em caso de risco de vida, passagens de ônibus para outras cidades e estados para essa e seus filhos. Esses recursos, tanto o aluguel como as passagens, são frutos de uma parceria com a assistência social.

O aluguel é um auxílio mensal, destinado a famílias que estejam em situação de vulnerabilidade social e sem moradia; é concedido por seis meses, podendo ser prorrogado (PMSA, 2014). Até 2014, 16 mulheres que são atendidas pelo Vem Maria foram beneficiadas por esse subsídio (PMSA, 2014).

Desde a sua criação, esse serviço pertencia à pasta da Assistência Social Municipal. Na última gestão foi deixado em escanteio, principalmente em 2009, em que houve pressões internas à prefeitura, que queriam torná-lo um Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) (PMSA, 2014). Contudo pela articulação do movimento de mulheres local e do Grupo de Trabalho Gênero do Consórcio Intermunicipal, esse continuou exercendo a sua função.

Em fevereiro de 2014, houve uma ampliação no horário de funcionamento deste Centro de Apoio, com adicional de duas horas, de 8h às 19h<sup>12</sup>. Em maio desse mesmo ano, se iniciou um plantão na DDM, através da disponibilização de uma psicóloga no Vem Maria, para orientação e acolhimento das mulheres que sofreram algum tipo de violência doméstica. O plantão é realizado por meio período todos os dias, e quinta e sexta durante o dia inteiro. Esse

---

<sup>12</sup> Prefeitura de Santo André, Centro de Referência da Mulher Vem Maria amplia horário de atendimento, disponível em: <http://www2.santoandre.sp.gov.br/index.php/component/k2/item/7964-centro-de-referencia-da-mulher-vem-maria-amplia-horario-de-atendimento>. Acesso em: 10 de agosto de 2014.

criou uma interface mais intensa entre ambos os serviços, quanto à comunicação e encaminhamento de casos.

“O Vem Maria através da SPM, tem uma pessoa que fica todos os dias numa sala dentro da DDM, então essa pessoa que fica lá, faz uma espécie de primeiro atendimento dessa mulher. Às vezes a mulher chega e está na dúvida se ela quer fazer o boletim ou se ela não quer, ela está fragilizada e aí então geralmente o pessoal da recepção encaminha geralmente para quem está fazendo o plantão do Vem Maria. Então isso faz com que elas se sintam mais encorajadas para fazer o Boletim de Ocorrência ou pra desistir depende de cada caso [...] e aí o que é interessante, com essa parceria, nós estreitamos os laços, aí às vezes a gente precisa de uma informação que é referente à delegacia a gente já tem canal direto com eles e vice versa. Às vezes eles estão com uma mulher lá que está fragilizada ou machucada ou que esta precisando de um abrigo, eles já ligam pra cá direto.” (Encarregada do Vem Maria, em 2014).

A Delegacia de Defesa da Mulher atualmente está localizada próximo ao Vem Maria e á região central de Santo André, sendo de fácil acesso ás mulheres, no entanto não possui placas de sinalização próximas ao local. Essa delegacia se encontra em um sobrado espaçoso e reformado, possuindo móveis novos, e no primeiro andar apresenta uma ampla sala de recepção, com várias cadeiras e uma televisão. Contudo não há uma sala de espera reservada para os homens que cometeram algum ato de violência.

Além da parceria com o Vem Maria, foi estabelecida, há um ano, uma parceria com a OAB (Ordem dos Advogados do Brasil), com um plantão de advogados, uma vez por semana para orientação jurídica.

A DDM possui uma interface maior com a SPM, e assim acaba por realizar o encaminhamento das mulheres atendidas principalmente para o Vem Maria ou para Casa Abrigo, conforme a situação de violência, contudo não é feito o acompanhamento destas posteriormente, para ter ciência da situação das atendidas.

A articulação entre essa Delegacia e os outros serviços da rede é realizada por intermédio da constante comunicação, principalmente em situações de emergência, em que se é direcionada a prioridade para o atendimento ou identificação de casos particulares. No entanto, não há a participação de representantes desta DDM em nenhuma reunião de “rede”, da Resavas, do CRAS ou mesmo da SPM. Fator que restringe os encaminhamentos e a integração entre esse equipamento e os outros da rede de enfrentamento.

A maioria dos estudos presentes na literatura sobre as delegacias especializadas, como o realizado por Gregori (2006) demonstram o isolamento de suas ações e a dificuldade de articulação deste com os demais serviços da rede de atenção no atendimento. Nesse sentido, a

Secretaria de Política para as Mulheres, conseguiu estabelecer um vínculo maior com a DDM, principalmente através da presença do plantão de atendimento do Vem Maria, propiciando maior articulação entre esses dois equipamentos, mas ainda é necessária uma integração maior da DDM com outros serviços.

“Então não são todos os casos que eu encaminho ou para o Vem Maria, ou para o Abrigo, mas de acordo com o caso eu faço esses encaminhamentos. Eu encaminho para o Vem Maria e essa pessoa continua ou não freqüentando o Vem Maria. Eu encaminho, mas não acompanho depois [...] Então a articulação, ela é um serviço de rede que já existe e tem funcionado muito bem, às vezes a gente tem uma dificuldade quanto ao tempo, que demora, às vezes, de um atendimento ou outro, que é uma coisa infelizmente muito normal no serviço público [...] Considero a rede integrada. a gente sempre mantém dialogo, tem sempre que manter esse contato próximo, quando tem situações de urgência, a gente se fala realmente para priorizar os atendimentos, ou para identificar um ou outro caso que existe uma situação um pouco particular, eu acho que o dialogo é fundamental para unir todas as instituições numa única finalidade [...] Não... Por vezes existem convites para participar de um seminário, curso ou palestra, eu procuro sempre ir, eventualmente eu indico um funcionário ou outro para ir comigo. Eu tenho aprimorado o meu conhecimento na área, mas eu não faço parte ativamente de nenhuma coordenação, nada disso, porque nunca veio nenhum convite pra gente, eu nem fico sabendo dessas reuniões de rede.” (Delegada da DDM, em 2014).

Outros equipamentos que realizam atendimento nessa questão, mas que recebem somente mulheres que se encontram em situação de risco de vida, são as duas casas abrigo regionais mantidas pelo Consórcio Intermunicipal e gerenciadas por meio de uma organização sem fins lucrativos (PMSA, 2014). Uma dessas Casas se encontra em Santo André e conta com a presença de uma equipe de guardas municipais 24 horas para sua proteção. A coordenação dessas casas estabeleceu uma estratégia de alojamento de forma a garantir uma maior proteção dessas mulheres, ao alojar essas em cidades diferentes das quais residem, dependendo do grau de risco de morte.

Além dos serviços citados acima, existem outros projetos e programas que são coordenados por outras secretarias que envolvem o enfrentamento a violência contra mulher no município.

Na área de Saúde foi iniciado um processo de rearticulação e fortalecimento da Resavas. Assim em 2013, essa foi realocada no Departamento de Vigilância à Saúde, porque esse é responsável pelo controle e o monitoramento das notificações de violências na rede de saúde. E passou a ser coordenada pela pediatra Maria Aparecida Dix Chehab, uma das servidoras que auxiliou na constituição dessa rede em 1999 (PMSA, 2014).

A coordenação é responsável pela integração entre os setores, identificação da desarticulação entre esses e pela realização de capacitações sobre a notificação compulsória e violências, para proporcionar uma maior integração da rede. Em 2015, há a pretensão de se reeditar e relançar o Manual de fluxo de atendimento da Rede de Atendimento às Violências e Abuso sexual.

A articulação dessa rede se desenvolve através de reuniões mensais com os técnicos que atuam nas diversas áreas. Nas reuniões são feitas discussões de caso; são elaborados procedimentos particulares para cada situação; há troca de experiências; acompanhamento dos casos; acompanhamento das notificações, verificando se as situações notificadas foram inseridas na rede e solucionadas; divulgação da rede; campanhas de prevenção a violência; e estabelecimento de parcerias com outras áreas e setores.

Apesar de essa rede atender todos os tipos de violência, a maioria dos casos atendidos se concentra em violência contra a mulher ou de crianças. Em consoante, além dessa reunião mensal, são feitas reuniões extraordinárias com apenas técnicos de alguns serviços para o atendimento de casos graves, principalmente em situações de violência sexual. Nessa situação, o grupo formado é denominado de Comitê de Abortamento Legal, que tem o objetivo de discutir e verificar se há condições favoráveis para realização do aborto.

“Geralmente a gente tem, exatamente porque eu estou na saúde, uma das coisas que aparece é situação de estupro. Então quem que atende? Qual velocidade que tem que atender, quem cuidará, como fará? Então a gente se articula para ver como essas coisas acontecerão. Por que na verdade isso chega para gente já com uma denúncia e a gente articula. Quando você fala isso a rede já existe. A redinha e a rede, todas existem. A rede, as pessoas se encontram uma vez por mês para discutir questões de violência e aí geralmente são violências contra crianças e mulheres. E depois um pouco as outras coisas, mas a gente se reúne e discute casos que aí é assim “Vamos chamar a saúde mental, a assistência social e não sei o que...” Junta aquele grupinho, discute aquele caso – que a gente chama “faz um PTS”, é Programa Terapêutico Singular. Que é assim, para você que está nesta situação; que vive naquela casa e está não sei o que... O que a gente vai fazer? A gente vê toda a situação do entorno: “A mãe não aceita mais a filha em casa. Quem que cuida disso? Fulano está nesta e nesta situação, quem se cuida disso? Saúde mental. A pessoa está muito mal por que deprimiu e não sei o que. Quem que cuida disso?” Você vai criando uma rede de cuidado [...] A gente tem também o Comitê do Abortamento Legal que é um comitê constituído por uma equipe multiprofissional e que quando tem a indicação de um abortamento legal, em caso de estupro. Esse Comitê se reúne e todo mundo atende a vítima e aí a gente tira uma conclusão do que a equipe acha que é melhor para aquela pessoa. Se é fazer o abortamento, se não é fazer o abortamento. Tem mulher que ficará muito pior se fizer o abortamento do que se não fizer. E aí o Comitê se reúne de acordo com a demanda. Então é tudo extra-oficial. A gente convoca as pessoas que compõe o comitê para discutir o caso.” (Coordenadora do Resavas, em 2014)

A entrevistada afirmou que atualmente há a participação de outras áreas e atores sociais, como ONGs, mas que por vezes é variável, não estando esses presentes em todas as reuniões, porque essa não é institucionalizada. E, portanto, não necessita de quórum, além de que todos esses atores trabalham intensamente. Contudo ainda há a ausência da Delegacia e do Judiciário nas reuniões, o que, no entanto, não interfere no diálogo com essas instancias. Essa atribui a integração do Resavas ao histórico de trabalho da própria rede, que vem desenvolvendo as suas atividades desde 1999, e que devido de não haver uma rotatividade entre os profissionais, torna-se mais fácil a rearticulação e a comunicação.

“Eu acho que assim... Não é uma coisa que começou agora. Resavas aqui em Santo André se não me engano, é bem lá pra trás... 1999 até a própria Silmara já foi coordenadora dessa rede, de 2005 a 2009. Essa articulação já existe há muito tempo. Talvez algum outro elemento novo que não estava na história. Por exemplo, uma ONG nova que surge que está cuidando de mulheres e é um potencial para gente buscar e participar da rede. Mas no geral participa todos... Lógico, é articulação. Tem todo um convite então quem participa geralmente pensando em infantil, Conselho Tutelar participa, os CRAS participa, a Saúde Mental participa, a própria Secretaria de Mulher tem uma pessoa que participa. Tem ONGs externas que participam. O CRAMI, o Heliodor Hesse. A gente chama a Delegacia da Mulher e a Promotoria, mas muitas vezes no Resavas não vem... mas também sem grandes problemas... Tem alguma coisa que precisa de uma intervenção mais judicial, entra-se em contato com a Promotoria Pública e aí tem uma relação boa [...] Tem horas que vem todo mundo. Tem horas que não vem todo mundo, por conta de que não é uma ação obrigatória. Mas o que é bom nessa história é o seguinte. Mesmo que a pessoa, quando a representação vai se fragilizando durante anos... Por que também volto a dizer, os atores são os mesmos. Por um lado é bom, por que você articula mais rapidamente. Mas por outro lado você, todos nós, - não estou falando só de mim - todos os outros atores tem mil outras coisas para fazer. Então às vezes nem sempre dá para acompanhar e vir na reunião. Mas você fala “Opa nesse caso eu preciso de você” você consegue resgatar. Então assim, é um elo que não é perdido. E eu acho que com relação à mulher, só para registrar, esse elo fica forte. Forte por identidade também porque grande parte das pessoas que trabalham no serviço público são mulheres. Então isso faz, fortalece por que você não está cuidando só do problema do outro, você está falando de si mesmo quando você fala. Da história, da sua história também. Isso faz com que a gente tenha essa habilidade de poder estar compondo com as outras pessoas.” (Representante da Secretária de Saúde no Elo Mulher, em 2014)

Na área de Educação, outro projeto que foi restabelecido foi o “Pela Vida, Não à Violência”. Esse tem como premissa disseminar a cultura de paz na rede municipal de educação, através de duas frentes, uma educativa, que se dá pela promoção de formações e palestras para os educadores, alunos e comunidade sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), drogas lícitas e ilícitas, e violência (PMSA, 2014).

E outra que é desenvolvida por meio de atendimento às escolas, quando essas não conseguem solucionar ou mediar determinados conflitos, sejam com adultos, adolescentes,

crianças ou mesmo membros da família dos alunos. Assim são feitas orientações de como proceder e para quais equipamentos públicos devem ser feitos encaminhamentos. No entanto, não é feito o acompanhamento da trajetória percorrida por essas pessoas na rede de proteção, é apenas realizado o primeiro atendimento.

“No nosso controle tem a membra da equipe que liga ou então às vezes é uma ação direta, a própria escola liga pra gente, às vezes é a coordenadora que fala “olha naquela escola está com o problema assim, você consegue me ajudar a resolver?” E aí a gente faz os encaminhamentos, às vezes o encaminhamento é para o Conselho Tutelar. No caso específico da mulher, por exemplo, um dos casos que eu atendi, eu não podia por a mulher no meu carro, mesmo porque ela não tava muito convencida que esse era o caminho. Então eu conversei com ela e disse o que Santo André tem, disse quais eram os serviços que poderiam atendê-la, disse dos direitos dela, e dei todo o material para ela, com todo o cuidado, para ela tomar cuidado com a fileteinha que tem lá tem todos os dados. E aí ela foi, ensinei o caminho, disse onde era, enfim orientei. Aí depois eu tive o retorno pela equipe gestora de que aquela pessoa realmente foi, de que ele tá preso, enfim eu não acompanho o caso assim. Eu não sou a pessoa que acompanha direto, eu não sigo os passos da pessoa, eu dou o primeiro atendimento, se há a necessidade de mais, a gente vai encaminhando, vai orientando.” (Representante da Secretaria da Educação no Elo Mulher, em 2014)

Em 2013 foi lançada a campanha “Quem ama abraça” pela SPM/PR, cujo tema era “fazendo escola”. Essa campanha tinha a proposta de impulsionar os municípios a desenvolverem na rede pública de educação, atividades lúdicas e a distribuição de materiais sobre a Lei Maria da Penha e violência contra a mulher<sup>13</sup>.

No âmbito campanha “Quem ama abraça”, no ano de 2014, com o apoio do secretário da Secretaria de Educação e através do Elo Mulher, a Secretaria de Política para as Mulheres Municipal, em conjunto com a coordenação do projeto “Pela Vida, Não a Violência” elaboraram um curso de formação em gênero e violência, de três meses, para representantes da rede escolar do município, através dos temas do caderno dessa campanha.

“Em conjunto com a Secretaria de Política para as Mulheres, então a secretaria, que é professora... este ano o tema da campanha é quem ama abraça fazendo escola”. Então ela, com a equipe dela, pensaram já que é fazendo escola, é na escola que acontece. Aí nós criamos um grupo aqui na Secretaria de Educação para organizar esse curso, esse grupo sou eu, junto com ela lá na Secretaria de Política para as Mulheres, com a Ana Dezoti, com a Paula que trabalha aqui. Aí o Secretário de Educação abriu as portas e disse: “vamos fazer esse curso e para mais, o ano ele faz parte do currículo das escolas”, então a campanha é para além de uma campanha, ela é algo que vem e que fica. Por isso que nós fizemos essa formação de três meses com a equipe gestora, com a diretora, com a assistente pedagógica, tem professor também, tem representantes da maioria das escolas.” (Representante da Secretária de Educação no Elo Mulher, em 2014)

<sup>13</sup> Campanha Quem Ama Abraça Fazendo Escola, contexto, disponível em <http://www.quemamaabraca.org.br/2013/a-campanha/contexto>. Acesso em: 30 de janeiro de 2015.

A secretária da SPM por meio da relação próxima com a Faculdade de Medicina de Santo André (FMSA), na qual é coordenadora dos projetos de extensão e professora, conseguiu formalizá-lo, tornando possível o recebimento de certificado de curso de extensão da FMSA após a conclusão deste pelos participantes.

Tem-se o objetivo que esse curso não seja apenas uma ação pontual, mas que posteriormente se continue fazendo uma supervisão dos participantes, através de encontros com esse grupo, para a constante formação e acompanhamento de quais repercussões que houveram no planejamento político pedagógico, com o objetivo que a temática de gênero seja efetivamente incluída no currículo escolar. Além disso, cada representante formado será como um ponto na rede de atendimento, na identificação da violência e no encaminhamento dos casos.

“A idéia é que no ano que vem a gente mantenha esse grupo e esse grupo continue sempre sendo alimentado. Que a gente continue encontros com esse grupo que fez esse curso para saber quais os desdobramentos disso pro ano que vem na organização do plano político pedagógico das escolas. Então “onde que vai entrar?” “De que forma que vai entrar esse tema?” As crianças vão receber uma cartilha, vão receber um livrinho com historinha, tem um kit para o professor também. Então a idéia é de que a gente, o ano que vem subsidie essas equipes gestoras que fizeram o curso pra que ele entre realmente no currículo, não seja uma coisa que vai falar lá no mês de março, mas que ele tenha desdobramentos mesmo de fato.” (Representante da Secretária de Educação no Elo Mulher, em 2014)

“Eu não quero fazer outro grupo o ano que vem. Fazer e fazer... Não. Eu quero seivar esse grupo. Quero continuar em contato com elas. Elas serão as nossas pontes lá na escola. Nós trabalhamos, organizamos o olhar delas para perceber mais e melhor as crianças, os alunos, em situação de violência doméstica. Principalmente a de gênero. E o que fazer, como fazer, como encaminhar. Primeiro trabalhamos... Na ementa está várias horas de reflexão para elas assimilarem o que é gênero. Estereótipos de gênero na escola. Se você ver o que elas trouxeram de estereótipos de gênero que a gente ainda reproduz nas escolas e as dificuldades que elas enfrentam quando elas querem desconstruir isso, isso dá um doutorado.” (Secretária da SPM, em 2014)

A literatura também problematiza o quanto a escola, como qualquer outra instituição social, se apropria e reproduz as formas de sociabilidade presentes na sociedade, e assim as desigualdades e estereótipos de gênero (CUNHA & ALVES, 2014). O livro didático é um exemplo, esse traz em seu conteúdo referências de padrão de conduta, que reforçam representatividades e práticas desiguais entre homens e mulheres, que subalternizam as características atreladas ao feminino e legitimam o poder ao homem, justificando a prática da violência contra a mulher (CUNHA & ALVES, 2014).

Na área de Assistência Social, um equipamento público, que possui um grande potencial de articulação e direcionamento para outros serviços, funcionando como porta de entrada para vítimas de violência e como suporte para o rompimento desta violência, é o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS). Em Santo André existem apenas dois CREAS, que se localizam em bairros periféricos ao centro. Para esse estudo feita uma observação participante e uma entrevista com a encarregada, no CREAS da Vila Alzira.

Os técnicos do CREAS ao realizarem as visitas aos domicílios, ao avaliar a situação de vulnerabilidade social em que se inserem os indivíduos de determinado núcleo familiar, muitas vezes identificam situações de violência contra a mulher, e realizam encaminhamentos diretos destas para outros equipamentos públicos e programas sociais, como por exemplo, para o Vem Maria, ou Programa Saúde da Família.

Quando são identificados casos mais complexos e a técnica não consegue resolver e encaminhar no mesmo instante, o CREAS tem a iniciativa de convocar técnicos das demais áreas que já atenderam esses pacientes ou aqueles que podem auxiliar na solução desses casos, para “reuniões de rede”. Nessas reuniões é traçado o caminho percorrido por esses, é discutido qual atendimento foi realizado e qual procedimento que deve ser tomado para superação da situação.

“Então entrou uma situação, em que uma mulher sofre violência doméstica e seus filhos estão em trabalho infantil. Ela está envolvida com drogadicção e a técnica faz uma visita. Uma assistente social ou uma psicóloga, nós trabalhamos com psicossocial. Faz uma visita na casa, entende um pouco o contexto e vê que não basta colocar em programa social ou encaminhar os seus filhos para serviço sócio-educativo por que ela não conseguirá dar conta. Vai conversando. Quando ela não dá conta a gente vê, precisa de um NAPS; precisa do serviço da saúde; precisa se sentar com o pessoal da educação... Vai se elencando: “Quais são os serviços importantes para auxiliá-la na superação desta situação? PSF do lugar, que ela está se tem...” Se tem uma pessoa acamada na casa, então os serviços da Saúde. Da Educação, se as crianças estão fora da escola precisa articular com EJA. Se ela, por exemplo, relatou uma violência, mas a mulher fala “eu não quero muito conversar em casa.” Vamos chamar também alguém do “Vem Maria”. Esses parceiros são chamados todos e começamos a discutir o caso. Entrou por que portas? Por onde passou? O que não passou? O que ela necessita para a gente estabelecer encaminhamentos. A maioria das vezes a gente vê, por exemplo, essa mulher. Ela rodou por toda a rede. Ela passou por todos os serviços de alguma forma ela foi atendida pontualmente ou não naquela circunstância. Mas não houve um acompanhamento que desse conta dessa superação. Então, qual o nosso papel? Fazer essa articulação e tentar ver onde se amarra para que se supere. Então a idéia é integrar as informações e conseguir dar um atendimento mais direcionado e efetivo...” (Encarregada de CREAS, em 2014)

Como a maioria dos municípios brasileiros, a divisão territorial em Santo André da assistência social, da educação, da saúde entre outras áreas são diferentes entre si. Com a

presença de dois CREAS no município, eles dividiram o território ao meio, tanto para a designação da responsabilidade da área a ser visitada por cada técnico, quanto para realização dos encaminhamentos. O encaminhamento de cada caso se dá a partir da residência do núcleo familiar atendido até os equipamentos públicos mais próximos, não seguindo a delimitação territorial estabelecida por cada área.

“O mapa de Santo André parece uma botinha assim... Dividindo ele no meio, que foi o que conseguimos fazer para achar território. Do centro para a parte de lá é CREAS II e do centro para o segundo distrito, que é toda a parte de cá de Santo André é o CREAS I. Então há cinco técnicos... Um psicólogo para cá e quatro assistentes sociais e pra lá um psicólogo e quatro assistentes sociais que acompanham [...] mas o territórios da Saúde são diferentes dos territórios da Assistência. E os territórios da Educação são diferentes da Assistência... O que fazemos? Pegamos os mapas de cada uma dessas... Onde estão... Sentamos com isso e nós precisamos articular com todos... Como não daremos conta a gente prioriza... Onde estão as famílias e onde estão as circunstâncias... Então ao invés da gente ir do macro, vamos do micro...” (Encarregada de CREAS, em 2014)

Além disso, o técnico após direcionar os casos, realiza um acompanhamento, através do Plano de Acompanhamento Individual e/ou Familiar, que é a trajetória dos serviços que cada atendido deve percorrer. O técnico acompanha cada serviço percorrido, para ter ciência se a pessoa realmente chegou a ir ou se efetivamente essa foi atendida. Assim esse realiza se comunica tanto com os equipamentos quanto com esses indivíduos, para saber o que realmente está acontecendo e possibilitar á esses o devido atendimento.

“O CREAS tem o Plano de Acompanhamento Individual e/ou Familiar. Então cada situação que entra tem um plano ali de ação e o técnico tem que ir acompanhado até que aconteça essa superação. E acompanhar significa articular com os atores e saber se efetividade a pessoa foi atendida. Ai nos casos em que você encaminha “Olha, nunca apareceu aqui na Saúde”. A pessoa volta “Você não foi, o que está acontecendo?” “Olha, encaminhamos para a nossa rede.” A rede nos liga “Ela não foi.” Então o técnico faz esse contato. Está na hora de chamar essa rede, vamos conversar. Por que outras maneiras a gente pode acessar para garantir isso. Ou não, muitas vezes até encaminhar, por exemplo, a mulher para o abrigo regional porque a violência está tão forte e existe um risco de vida. Então é articular com o Vem Maria. Ela bateu aqui e ela não conseguiu acessar o serviço ou não aderiu... Mas ela bateu aqui nos colocando uma situação de risco de vida. Então se ela permitir que se reavalie ou estabelecer isso com o Vem Maria.” (Encarregada de CREAS, em 2014)

Na Secretaria de Política para as Mulheres, outras ações de enfrentamento à violência contra a mulher são desenvolvidas no âmbito do Programa de Equidade de Gênero. Esse tem a finalidade de garantir os direitos e as condições para o desenvolvimento da autonomia das mulheres, considerando a sua diversidade, isto é, as diferentes raças, classes, orientações sexuais,

entre outras. Nesse programa são desenvolvidos os seguintes projetos: Se liga na parada, o Projeto Gênero, Saúde e Meio Ambiente, pontos de gênero e as datas afirmativas (PMSA, 2014).

O projeto Se Liga na Parada iniciou as atividades em julho de 2013, durante o III Festival de Inverno de Paranapiacaba, esse tem como objetivo provocar nos jovens entre 15 e 24 anos a reflexão e a conscientização sobre os seus comportamentos. Para tanto são realizadas discussões com a perspectiva de gênero sobre temáticas diversas, desde sexualidade, cidadania, violência e drogas lícitas e ilícitas, e em consoante, é feita a distribuição de informativos em escolas, centros esportivos e eventos<sup>14</sup>.

Esse trabalho é desenvolvido conjuntamente com outras secretarias, a Assessoria da Juventude, a Faculdade de Medicina do ABC e com coletivos de jovens da cidade, a partir do princípio de matricialidade<sup>14</sup>. Dentre essas ações, destaca-se que são realizadas oficinas com os adolescentes internos da Fundação Casa, principalmente sobre masculinidades e violências (PMSA, 2014).

Em novembro de 2013, a Prefeitura de Santo André, por meio da secretaria Silmara Conchão, estabeleceu um termo de cooperação entre a Faculdade de Medicina do ABC e Universidade Metodista de São Paulo, para o desenvolvimento do projeto de extensão Gênero, Saúde e Meio Ambiente (PMSA, 2014). No qual são realizadas ações por meio de estudantes dessas duas faculdades, sob a orientação de professores, nas áreas de mananciais, que são áreas periféricas ao centro. E, portanto, são locais que se encontram marginalizados a rede de serviços e equipamentos públicos, o que propicia uma maior vulnerabilidade à presença de situações de violência contra a mulher quanto de ausência de impunidade dos agressores (PMSA, 2014).

Esse projeto como público-alvo principal as mulheres e jovens dessa região. E como objetivo evidenciar as demandas e a realidade social desta área, divulgar os serviços, propiciar o acesso as políticas públicas e fortalecer a participação e o controle social.

Até o final de 2014 foram realizadas três etapas desse projeto, a primeira consistiu na ação “Quem Bate Lá?”. Grupos de estudantes fizeram visitas aos domicílios da região, aplicaram questionários que versavam sobre diversos temas, dentre eles “Violência Doméstica e Contra a Mulher”, “Segurança Pública”, “Educação”, “Dependência química” e “Acesso aos serviços de

---

<sup>14</sup> Repórter Diário, “Se liga na Parada” será lançado no Festival de Inverno de Paranapiacaba, disponível em <http://www.reporterdiario.com.br/Noticia/408482/se-liga-na-parada-sera-lancado-no-festival-de-inverno-de-paranapiacaba>. Acesso em: 28 de janeiro de 2015.

saúde”<sup>15</sup>. Além disso, fizeram orientações gerais sobre prevenção a doenças, cidadania, Lei Maria da Penha e preservação ao meio ambiente, aferições de pressão e glicemia, e encaminhamentos para serviços públicos<sup>15</sup>.

Essa fase tinha o objetivo de criar um diagnóstico e um banco de dados sobre o perfil socioeconômico com recorte de gênero, indicadores sociais e de saúde, para a formulação e implantação de políticas públicas em conformidade com as demandas e especificidades dessa área (PMSA, 2014).

Em julho, iniciou-se a segunda etapa, “Promotora Legal de Cidadania”, em que foi ministrado nessa região um curso de promotoras legais populares, em que foram abordados diversos temas entre eles os direitos das mulheres, cidadania, saúde da mulher, e violência contra mulher<sup>16</sup>. Este tinha o objetivo de que as participantes se tornassem multiplicadoras dessas informações, mobilizassem a participação social das mulheres e tomassem iniciativa na denúncia e no encaminhamento de mulheres que sofressem algum tipo de violência.

Oficinas sobre saúde da mulher e violência doméstica foram promovidas também para o público masculino para auxiliar na reflexão acerca da desconstrução de estereótipos de gênero<sup>16</sup>. Ao mesmo tempo foi desenvolvida a terceira ação, denominada de “Pense Bem”, em que os estudantes foram até escolas de Paranapiacaba e Parque Andreense e realizaram orientações às crianças sobre prevenção de acidentes<sup>15</sup>.

Quanto às datas afirmativas, no âmbito do enfrentamento a violência foram realizadas diversas atividades durante mês de novembro e dezembro, durante essa gestão, em celebração ao dia internacional de combate a violência e a Campanha Latino Americana de 16 dias de ativismo pelo fim da Violência Contra a Mulher.

A SPM em 2013 realizou o evento “Santo André Unida pelo Fim da Violência contra as Mulheres” durante 12 de novembro a 13 de dezembro, para celebrar o dia internacional de

---

<sup>15</sup> Faculdade de Medicina do ABC, Ministra da Secretaria de Políticas públicas para as mulheres visita projeto da FMABC em Paranapiacaba, disponível em: <http://fuabc.org.br/noticias/ministra-da-secretaria-de-politicas-para-as-mulheres-visita-projeto-da-fmabc-e-metodista-em-paranapiacaba>. Acesso em: 28 de janeiro de 2015.

<sup>16</sup> Faculdade de Medicina do ABC, Projeto Gênero, Saúde e Meio Ambiente em Paranapiacaba, etapa curso e promotoras legais de cidadania e projeto pense bem, disponível em <http://www.fmabc.br/vestibular/19-extensao/382-projeto-genero-saude-e-meio-ambiente-em-paranapiacaba-etapa-curso-de-promotoras-legais-de-cidadania-e-projeto-pense-bem>. Acesso em: 02 de fevereiro de 2015.

combate a violência contra a mulher, com uma série de programações voltadas a problematização da violência doméstica e sexual<sup>17</sup>.

Essa programação iniciou com a cerimônia de assinatura do termo de Parceria para o desenvolvimento do projeto Gênero, Saúde e Meio Ambiente e em seqüência nos dias seguintes foram apresentados documentários; vídeos; palestras<sup>17</sup>. Houve um evento de formatura de um curso de promotoras legais populares e um seminário de avaliação dos seis meses de assinatura do Termo de Cooperação Técnica com Tribunal de Justiça. Destacando-se no dia 25 de novembro a palestra com a Maria da Penha Maia Fernandes inspiradora da Lei 11.340/06, que contou a sua história de vida, a importância dessa lei e da procura e reivindicação pelas mulheres de serviços especializados nessa questão<sup>17</sup>.

Em 2013, dia 6 de dezembro, continuou-se uma atividade que foi desenvolvida durante Festival de Inverno de Paranapiacaba, em que celebridades e homens comuns participaram do projeto Se Liga na Parada, tirando fotos para uma exposição segurando cartazes com a frase “Homem de verdade não bate em mulher”<sup>18</sup>. Assim foram disseminados pelos principais pontos do município outdoors com as celebridades Guilherme Arantes, Ivan Lins, Zeca Baleiro, Arnaldo Antunes e Demônios da Garoa segurando cartazes com motes e frases em apoio à erradicação a violência contra a mulher<sup>18</sup>.

Outra ação que ocorreu durante o Festival de Inverno de Paranapiacaba de 2014, foi a disponibilização de um Ônibus Lilás para servir de suporte as campanhas de enfrentamento a violência contra a mulher desenvolvidas durante o festival pelos alunos do projeto gênero, saúde e meio ambiente.

Esse ônibus faz parte do Programa “Mulher: Viver sem Violência” da SPM/PR, e tem a finalidade de promover a capilaridade do trabalho de enfrentamento à violência contra a mulher nas regiões periféricas ao centro e remotas, de difícil acesso a esses serviços. A trajetória nessas localidades é realizada através de um ônibus, denominado de Ônibus Lilás ou Ônibus da Mulher, que é disponibilizado para os Estados que aderiram à repactuação.

---

<sup>17</sup> Prefeitura de Santo André, Santo André traz Maria da Penha para discutir fim da violência á mulher, disponível em: <http://www2.santoandre.sp.gov.br/index.php/component/k2/item/7699-santo-andre-traz-maria-da-penha-para-discutir-fim-da-violencia-a-mulher>. Acesso em: 02 de fevereiro de 2015.

<sup>18</sup> Prefeitura de Santo André, Prefeitura lança campanha pelo fim da violência contra a mulher, disponível em: <http://www2.santoandre.sp.gov.br/index.php/component/k2/item/7826-prefeitura-lanca-campanha-pelo-fim-da-violencia-contra-a-mulher>. Acesso em: 05 de fevereiro de 2015.

No Estado de São Paulo, esse convênio não foi consolidado ainda e, portanto esse ônibus não foi entregue. No entanto, mesmo que não exista um ônibus disponível para percorrer e atender as regiões mais remotas de forma permanente, mesmo assim são disponibilizados ônibus para ações temporárias. Para Santo André foi disponibilizado um ônibus lilás durante as atrações do Festival de Inverno de Paranapiacaba.

O Ônibus Lilás ficou estacionado em uma rua próxima ao evento e contava uma equipe multidisciplinar de assistentes sociais, psicólogos, advogados e educadores sociais que realizavam acolhimento, recebiam denúncias, orientavam as mulheres sobre os seus direitos e a rede de atendimento do município, e faziam encaminhamentos.

Após essa ação, o GT do Consórcio Intermunicipal mobilizou a vinda do Ônibus Lilás novamente para região do ABC em agosto de 2014. Esse ônibus percorreu as áreas mais vulneráveis da região entre o dia 18 e 30, iniciando por Santo André. Contava com uma equipe multidisciplinar de assistentes sociais, psicólogos, advogados e educadores sociais que acolhiam; recebiam denúncias; orientavam as mulheres sobre os seus direitos e a rede de atendimento do município; realizavam encaminhamentos e atividades lúdicas nas comunidades para sensibilização quanto à questão da violência contra a mulher. Durante esse percurso, 438 mulheres receberam assistência jurídica, social, psicológica e de saúde, internamente ao ônibus e 2.596 pessoas participaram das outras atividades.

Em 2014, a data de Internacional de Luta pela Não Violência contra as Mulheres foi celebrada com uma cerimônia de formatura do curso ‘Quem Ama Abraça – Fazendo Escola’, e início a campanha de 16 dias de ativismo pelo fim da violência, que tem a finalidade de propagar a idéia da importância do direito das mulheres de ter uma vida sem violência, nesse ano foi dada a ênfase na questão da mulher negra.

Além disso, foi promulgada a lei municipal que estabelece o dia 25 de novembro como uma data oficial da luta contra a violência contra as mulheres. Durante a cerimônia a SPM recebeu uma condecoração pelo desenvolvimento de uma experiência inovadora dentro do contexto dessa campanha.

Outra ação emblemática no enfrentamento a violência doméstica no município, foi assinatura do Acordo de Cooperação Técnica entre o Tribunal de Justiça de São Paulo e o município de Santo André, em abril de 2013, sendo este o primeiro município do Estado de São

Paulo a firmar esse termo de cooperação. Esse acordo se insere no contexto da Campanha nacional “Compromisso e Atitude pela Lei Maria da Penha - A lei é mais forte”.

O termo de Cooperação Técnica tem o objetivo de fortalecer a aplicação da Lei Maria da Penha; fomentar a elaboração e a disseminação das ações de enfrentamento à violência contra as mulheres; constituir uma rede de atendimento articulada; reduzir os índices dessa violência no Estado de São Paulo; resguardar os direitos humanos das mulheres que sofreram algum tipo de violência, e desenvolver ações culturais e educativas para promoção de atitudes anti-discriminatórias.

Para tanto, os signatários tem as seguintes atribuições:

- Realizar formações de servidores com relação à questão de gênero e a violência contra a mulher, promover a constituição e o revigoramento dos serviços da rede de atendimento, principalmente dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar e Promotorias Especializadas;
- Participar de programas nacionais que promovam a implementação da Lei Maria da Penha e do Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência Contra a Mulher; trocar informações, documentos e apoio técnico para execução deste acordo;
- Realizar ações de capacitação de multiplicadores da Lei Maria da Penha;
- Padronizar o registro de casos e processos referentes à Lei Maria da Penha;
- Monitorar e avaliar as ações desenvolvidas no âmbito desse acordo; auxiliar na formulação do material e do conteúdo programático dos cursos sobre a temática de gênero e violência (PMSA, 2013).

A assinatura do termo propiciou uma desburocratização no estabelecimento das articulações entre outros atores, diminuindo a necessidade de formalização no desenvolvimento de cada ação, desburocratizando os processos e permitindo várias frentes de atuação simultâneas.

“A gente precisa de uma formalização não só por que é a partir dela que várias ações foram possíveis, como todas essas que te falei, porque se não tivesse o termo a gente teria que fazer formalização a cada situação. E eu não preciso, eu tenho uma formalização que me autoriza fazer. E a partir daí eu posso fazer várias frentes de atuação. Fica muito mais fácil!” Juíza da 2ª Vara Criminal de Santo André, em 2014.

Assim a juíza titular da 2ª Vara Criminal de Santo André, Tereza Cristina, e a juíza titular da Vara do Júri e Execuções Criminais da cidade, Milene Dias, em cumprimento a uma

das prerrogativas do acordo iniciaram um grupo de trabalho, com representantes das diversas secretarias municipais e autoridades. Em que foram discutidas as principais pautas do termo, como o fortalecimento da rede de proteção, a necessidade de qualificação do atendimento, o atendimento policial a essa violência, ações que auxiliem no rompimento da violência através da promoção da autonomia da mulher, além de outras iniciativas educativas de conscientização da importância da superação dessa violência<sup>19</sup>.

Em consoante foram realizadas palestras e formações sobre o ciclo da violência para Polícia Civil e a Militar, de forma propiciar a reflexão sobre a temática de gênero e violência contra a mulher, e a importância da atuação desses atores na resolução destes casos de violência e do atendimento não revitimizante às mulheres.

Outra ação no âmbito desse acordo foi o estabelecimento de uma parceria com a Secretaria Estadual de Segurança pública para mudança de imóvel e endereço da Delegacia de Defesa da Mulher, no sentido de proporcionar uma melhor estrutura física para a privacidade e atendimento das mulheres, como também uma localização mais acessível.

“Tem a questão da Delegacia de Defesa da Mulher, por exemplo, que é um projeto também meu e da Doutora Milena, de mudar a Delegacia de Defesa da Mulher de lugar, porque ela era a pior das delegacias... Num lugar... Tornava impossível tanto o acesso da mulher quanto a privacidade na hora de contar o relato do problema. Então nós nos unimos; entramos em contato com o delegado seccional na época... Ai depois acabou sendo Doutor Ângelo por que ele gostou do projeto. E acabou alugando outra casa. O aluguel é pago pela Secretaria de Segurança Pública do Estado. Uma casa maior, mais ampla e bonita. Eles procuraram uma casa para alocar... e a Prefeitura Municipal fez uma reforma na casa.” (Juíza da 2ª Vara Criminal de Santo André, em 2014)

Outro desdobramento do acordo de Cooperação Técnica foi a implantação do projeto piloto “E agora José?”, através de uma parceria entre Secretaria Municipal de Políticas para as Mulheres com a Coordenadoria de Reintegração Social e Cidadania da Secretaria da Administração Penitenciária de Santo André, com o objetivo de tornar a aplicação da Lei Maria da Penha mais efetiva (PMSA, 2014). Essa Lei dispõe a criação de programas de reabilitação para agressores e a alteração do Código de Execução Penal, que faculta ao juiz em situações de violência doméstica contra a mulher, sentenciar o agressor com a penalidade de comparecimento obrigatório em programas de reeducação.

---

<sup>19</sup> Prefeitura de Santo André, Grupo dá continuidade a acordo inédito contra a violência à mulher, disponível em: <http://www.compromissoeatitude.org.br/grupo-da-continuidade-a-acordo-inedito-contra-a-violencia-a-mulher-prefeitura-de-santo-andre-17052013/>. Acesso em: 06 de fevereiro de 2015.

O projeto “E agora José?” é uma espécie de medida sócio-educativa, desenvolvida por meio de grupo de reflexão com homens que praticaram atos de violência doméstica, o qual é um grupo aberto, isto é, a cada semana pode receber um ou outro participante, sendo que esses têm o compromisso de participar de vinte encontros (PMSA, 2014). Esse trabalho tem o propósito de desmitificar as representatividades de gênero<sup>20</sup>, principalmente aquelas que engessam certos padrões de comportamento e atribuem o caráter agressivo e dominador ao homem, que faz com que esse reproduza atitudes violentas para se legitimar (PMSA, 2014).

Nesse sentido, são desenvolvidas atividades educativas no grupo de reflexão, acompanhamento desses participantes, em determinados casos, direcionamento desses para serviços psicoterapêuticos ou de reabilitação, e interface junto ao Judiciário no que se refere às decisões judiciais quanto a estes homens.

Os encontros do grupo reflexivo acontecem uma vez por semana, com duas horas de duração, são mediados por um facilitador, o qual se posiciona como participante desse grupo e não apenas conduz as discussões e dinâmicas das atividades através de indagações para que esses homens reflitam os temas cheguem a conclusões próprias, mas também expõe suas opiniões. Esse grupo é supervisionado pelo representante titular da Secretaria de Planejamento e Orçamento Participativo do Elo Mulher, que é especialista em Masculinidade e tem anos de experiência em supervisão de grupos desse tipo.

Segundo a Juíza essa cooperação, apesar de recente já apresenta resultados no sentido de uma maior articulação com as Polícias, Civil e Militar, e com a própria Secretaria de Políticas para as mulheres na constituição e na integração da rede de atendimento as mulheres em situação de violência. Tanto pelo encaminhamento das mulheres pela Guarda Municipal, quanto pela facilidade de comunicação com a SPM e pela ampliação significativa de prisões em flagrante em situações de violência doméstica e de descumprimento das medidas protetivas de urgência.

“Eu fazia essa reunião todos os meses. Depois a gente deu um intervalo porque estou fazendo um curso de mestrado e não posso... Mas a gente se mantém nesta interlocução e neste tipo de conduta mesmo. A conversa com a Polícia Militar, para que a Polícia

---

<sup>20</sup> As representações de gênero se constituem a partir das diferenças biológicas entre órgãos genitais, antagonizam o feminino do masculino, colaborando não somente na delimitação de certos papéis e funções ao gênero, mas também na conformação e na naturalização da organização social, ao reproduzir desigualdades de gênero através da divisão social do trabalho, atividades específicas, espaços de influência e de caracterização do feminino como inferior (BOUDIER, 2005).

Militar tenha esse tipo de atendimento focado e diversificado. A Polícia Civil também... A Guarda Municipal tem uma conversa continua... A Guarda Municipal, por exemplo, todas as situações que eles vão atender violência doméstica, que eles percebem que é uma situação e que acontece com frequência... Que está ali instalado o ciclo da violência, eles mandam um encaminhamento... Ou eles encaminham para mim, eu dou uma olhadinha e peço para o Vem Maria, poder fazer o atendimento dessas mulheres [...] Eu comecei a perceber uma mudança no comportamento da Polícia... Antigamente a gente não via prisões em flagrante, por exemplo, hoje eu já consigo ver prisões em flagrante em caso de violência doméstica e em caso de descumprimento de medidas de proteção [...] Mas, por exemplo, como eu tenho um bom acesso com a Secretaria de Mulheres formando a rede de atendimento... Outro dia tivemos um caso urgente, consegui falar com a secretária por telefone... Eu estava até fora participando de um evento em uma cidade, no interior do estado. E aí conseguimos conversar e intervir, conversar com a gente porque era uma questão séria mesmo.” (Juíza da 2ª Vara Criminal de Santo André, em 2014)

Ainda no âmbito do enfrentamento a violência outra ação importante foi à instituição da Câmara Técnica Municipal do Pacto de Enfrentamento a Violência em novembro de 2013, com a finalidade de se constituir o Plano Integral Básico pelo enfrentamento a violência contra as mulheres em Santo André, bem como realizar a gestão e o monitoramento das ações desenvolvidas desse Plano (PMSA, 2013).

A Câmara Técnica é coordenada pela Secretaria de Política para as mulheres e é formada por um representante titular e suplente:

- Secretaria de Gabinete, área de Política para as Mulheres
- Centro de Referência a Mulher, Projeto Vem Maria
- Secretaria de Saúde
- Secretaria de Educação
- Secretaria de Segurança Pública e Trânsito
- Secretaria de Governo
- Secretaria de Administração e Modernização
- Companhia Regional de Abastecimento Integrado
- Secretaria de Cultura, Esporte, Lazer e Turismo
- Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação

- Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência e Trabalho
- Centro Público de Emprego, Trabalho e Renda
- Secretaria de Planejamento e Orçamento
- Secretaria de Comunicação
- Secretaria de Obras e Serviços Públicos
- Serviço Municipal de Saneamento Ambiental de Santo André
- Secretaria de Assuntos Jurídicos
- Secretaria de Inclusão Social
- Secretaria de Finanças
- Secretaria de Gestão de Recursos Naturais de Paranapiacaba e Parque Andreense

Os representantes têm as seguintes atribuições:

- I - contribuir com informações e dados das ações realizadas em seu órgão para o enfrentamento a violência contra as mulheres
- II – acompanhar os convênios firmados em parceria com a Secretaria de Política para as Mulheres do Governo Federal
- III - fiscalizar os convênios que dizem respeito ao enfrentamento à violência contra as mulheres. (SANTO ANDRÉ, 2013)

A atuação e a estrutura dessa Câmara foram reaproveitadas e inseridas no Elo Mulher, através da representação das secretarias por servidores que atuam diretamente no atendimento as mulheres que sofrem violência. Tais como a promotora da Assistência Jurídica, a encarregada do Vem Maria, a coordenadora do programa “Pela Vida, não a Violência” da Secretaria de Educação e outros que atuam na coordenação de serviços que compõe a rede de enfrentamento, como a responsável pelo Departamento de Vigilância e Saúde e pela Resavas e o supervisor do grupo de reeducação de homens que infringiram a Lei Maria da Penha.

Além disso, em situações emergenciais, em reuniões extraordinárias ao Elo Mulher, é formado um subgrupo de trabalho de caráter informal com um número menor de participantes de setores que podem contribuir efetivamente para resolução da situação, chamado pelas gestoras entrevistadas de “Elinho”. Onde são discutidos e encaminhados casos graves de violência contra

a mulher ou mesmo casos de difícil resolução em que a SPM ou outras participantes do Elo tomam conhecimento primeiro, com o intuito de resguardar discrição da identidade das atendidas.

Assim casos complexos e sigilosos são discutidos por esse subgrupo, e como a maioria das representantes do Elo Mulher não atua diretamente com atendimento, são convocados os técnicos responsáveis por esse, é esclarecida a situação e encaminhado os casos.

“Tem casos que não vai para a Resavas, tem caso que vem aqui para nós. Sabe o que eu faço? Eu chamo o Elinho... O Elinho não está institucionalizado. Mas, por exemplo, eu estou com um caso de sífilis congênita e as mulheres moradoras de rua. Então assim a Saúde vem me procurar “Silmara vamos fazer alguma coisa.” Eu não joguei para a Resavas, lá é violência doméstica e abuso sexual. O que eu fiz? Eu chamei um grupinho do Elo Mulher. Uma reunião emergencial dia 10 agora. O que me interessa nesta reunião? Me interessa o Serviço Social, Saúde, Segurança – mas não para botar segurança nelas, não é isso. É justamente para a segurança ter uma postura cooperativa com pessoas em situação de rua. A gente não quer trabalhar coercitivo. Chamei o Planejamento para moderar essa reunião e me ajudar e também tem o nosso companheiro lá o Flávio Urta que é feminista. Chamei quatro áreas só. A gente chama de Elinho, entendeu? Por que aí um tema emergencial eu não vou esperar o Elão... Tem um monte de área do Elão que não vai colaborar, então já chamei uma emergencial, dia 10, com o Elinho. Eu tenho essa autonomia.” (Secretária da SPM, em 2014)

“Nós temos a reunião do Elo uma vez por mês, nós temos algumas situações que nos criamos outro subgrupo para reuniões extraordinárias e de emergência. Então essas reuniões seriam alguns casos, principalmente agora, antes de ter a Secretaria de mulheres, a gente não tinha isso, mas agora a gente achou que era importante, porque a gente tem alguns casos que acontecem com algumas mulheres na cidade que chegam até nós, ou uma denúncia ou alguma coisa, que chega pela Secretaria de Mulheres ou para Assistência ou para qualquer outra ou para alguma participante do Elo, que de repente nem é de secretaria que atende público, mas que a pessoa soube e chega lá e coloca pra gente tem esse caso, e às vezes é um caso muito difícil e complicado. A gente se reúne num grupo menor, mas num grupo com as secretarias que realmente vão poder dar uma resolução para aquele problema. E até pra manter o sigilo e a identidade dessa pessoa. Então a gente fecha esse grupo, só entre esse grupo é discutido, entre profissionais. Nós discutimos o caso, mas nós não temos, dependendo de quem é o representante, nós não temos a competência, a capacidade pra fazer uma visita técnica pra atender, então a hora que o caso chega e a gente discute entre a gente, isso aqui se precisa resolver agora assim, aí a gente chama os técnicos da secretaria x e y e diz assim: isso aqui é isso, aí vocês pegam o caso pra resolver, porque aí eles têm toda a técnica de resolver.” (Representante da Secretaria de Inclusão e Assistência Social no Elo Mulher, em 2014)

Esse decreto proporcionou a institucionalização do Elo Mulher, tornando obrigatória a indicação pelo secretariado de representantes titulares e suplentes para representação de cada secretaria, além da possibilidade de cobrança da presença dos participantes pela coordenação desta instância. Há alguns secretários que indicam pessoas que tem alguma formação acadêmica ou experiência profissional ou de militância na questão de gênero.

Apesar de tem uma indicação de representante por cada secretaria, a frequência dessas nas reuniões é variável, em média participam de 15 a 20 pessoas, considerando os suplentes. Em geral é grande a frequência das áreas que possuem uma relação histórica de integração com as políticas de recorte de gênero, como a Inclusão Social, Saúde e Educação, e outras como Segurança Pública, Cultura, Orçamento e Planejamento Participativo, Assistência Jurídica, Craisa, Direitos Humanos e Administração e Modernização, Esporte e Lazer e Trabalho.

A participação é variável devido ao conflito de agendas e ausência de tempo dos representantes. Contudo, essas se preocupam sempre em justificar a sua ausência. Por vezes tem participantes que não comparecem porque o secretariado de determinada pasta não considera importante, por não ter experiência em movimento de mulheres ou mesmo de partido, e por isso não estimula que esse frequente.

“Hoje na nossa realidade eu estou vendo que tem pessoas de outras áreas que acabam acumulando muitas coisas. Às vezes assim, elas não vêm realmente porque elas não conseguem vir. E justificam, essa preocupação de justificar... Para mim a falta de vontade de alguma área, isso para mim não tem me atrapalhado. Não é que não tem, tem. Mas aí, por que você vê que a fulana não vem? Por que a secretária não está sensibiliza com isso ainda. Por mais que seja uma política de governo, mas eu resolvi não amargar e fazer, caminhar. Com 90% da equipe do Elo Mulher a gente está fazendo muita coisa. Por que eu já pedi, insisti. Eu falei com o prefeito, falei pessoalmente com a secretária neste caso. É uma secretária, olha que incrível né? Mas quando vi que a coisa parece que não... É de coligação partidária, e não teve a experiência ligada a movimento de mulheres” (Secretária da SPM, em 2014).

Todavia, como grande parte dos participantes desse comitê está recentemente na administração pública do município, esses não possuem acúmulo anterior nessa área. Fator que tornou fundamental ter um momento de formação e reflexão em cada reunião para constituir essa concepção de gênero, não apenas para o desenvolvimento das ações conjuntas do Elo, mas também para levar essa visão para o seu cotidiano de trabalho e para a sua secretaria.

“O Elo Mulher, ele consolida um desejo do governo de enfrentar as desigualdades entre homens e mulheres, é lá nós vamos construir ações e consensuar ideias com esse olhar cuidadoso para essa realidade social. Então o Elo Mulher não é um grupo preparado que ele vem pronto, muitas vezes são indicados pelo secretariado e chega aqui e também sem experiências anteriores [...] Os secretários que indicam, mas a gente coloca que são pessoas que vão trabalhar pela promoção da igualdade de gênero na nossa cidade. Então tem secretários mais sensíveis que já olha pra sua equipe e já percebe, fulano tem perfil, ela já tem trajetória no movimento de mulheres. Inclusive tem secretários que cobram presença nesse fórum. Então quando eu vejo que está faltando demais eu já peço para eles verem o que está acontecendo, então eu chamo o compromisso dele. Então a gente tem todo o processo também não só de formular, articular, decidir, mas também um processo de estudo de formação desse grupo. Um debate um vídeo, um artigo, a gente

sempre faz, porque eles voltam. Gênero não é só o que a gente está planejando ali, eles voltam para o dia a dia na sua secretaria, e acho que a partir do momento que as pessoas percebem a dimensão de gênero, elas vão carregar isso pra sempre pra tudo, é um olhar diferenciado para o orçamento, é um olhar diferenciado na segurança pública. Eles não vão vir só para discutir ali e pronto acabou.” (Secretária da SPM, em 2014)

As reuniões do Elo Mulher possuem um caráter informal, no sentido que há um entrosamento muito grande entre as participantes, um exemplo é a brincadeira do bolo, em que alguma representante tem que trazer um bolo para compor o lanche da reunião.

A maioria das reuniões segue uma dinâmica em que há primeiro um momento de formação, depois de discussão e reflexão sobre gênero e temas próximos. E posteriormente é realizada a construção de agendas e atividades ou de avaliação de ações conjuntas, que é feita na forma de chuva de ideias, em que cada participante escreve em tiras de cartolina como pode colaborar em sua área. Essas são colocadas em quadro para se ter uma visão geral, e por fim há informes sobre eventos e atividades voltadas ao público feminino promovidas pelas secretarias.

Houve a continuidade do uso da transversalidade e da matricialidade como premissa da atuação dessa instancia intersecretarial. O primeiro termo através da formação da ótica de gênero dos representantes, de forma que esses levem as discussões e essa visão para o seu cotidiano de trabalho e área representada, e a constituição de parcerias com as demais secretarias, seja em ações ou mesmo projetos.

Já o segundo termo, se relaciona como são desenvolvidos os trabalhos do Elo Mulher, isto é, sempre a Secretaria de Política para as Mulheres estabelece um projeto amplo principal, que se torna eixo norteador das discussões das reuniões, em que cada área tem que cooperar de alguma forma, seja na divulgação ou através de uma atividade.

“O Elo Mulher atua nas duas vertentes, da transversalidade e da matricialidade. Por exemplo, a transversalidade foi o que eu falei, o momento de formação é o chantili do bolo, é o gênero em todas as áreas, que eles absorvam e compreendam e levem para as suas áreas esse olhar. Então nós temos mulheres feministas que estão na inclusão social, na habitação. Ela está na habitação e eu tenho certeza, ela me passa isso no Elo Mulher, o cuidado que ela tem quanto à titularidade dos imóveis no nome das mulheres nos projetos de habitação popular. Então ela é o Elo Mulher que está lá. A Matricialidade aí é um exemplo... Outubro Rosa, um projeto que no mês de setembro era a nossa matriz da discussão no Elo Mulher. Então todas as áreas estavam com a gente. Estavam conosco pensando o Outubro Rosa e a sua colaboração. Era um projeto, como ia colaborar? Por que Outubro Rosa pra mim não é só questão do câncer de mama. Para mim Outubro Rosa é a questão da valorização da mulher na sociedade, da vida da mulher.” (Secretária da SPM, em 2014)

Independentemente de o Elo Mulher abrigar a mesma estrutura da câmara técnica, esse em si, não desenvolve ações de coordenação da rede de atendimento, elaboração de protocolo ou mesmo de discussão de casos de violência. No entanto esse se insere no enfrentamento a violência de um modo mais abrangente, no sentido de contribuir na construção estratégias de ação, de campanhas de prevenção, projetos educativos e até na própria política de enfrentamento a essa violência. Também os representantes dessa instância intersecretarial auxiliaram na elaboração do Programa Integral Básico do Pacto Nacional, através do fornecimento de dados e informações de cada secretaria.

O atendimento não é priorizado, já que nas gestões anteriores por meio desse comitê já foram feitas parcerias com as demais áreas no que se refere ao atendimento à mulher em situação de violência, principalmente na questão do acesso a benefícios sociais, e agora se está em outra fase, em que a preocupação maior está no desenvolvimento de ações educativas e preventivas. Ações que são compatíveis com a trajetória profissional da gestora, que é professora a mais de 15 anos.

“Ele não é um espaço de discussão de casos. Isso a gente tem a Resavas. Nós temos a Resavas e temos o estudo de caso também no “Vem Maria”. Que eles fazem link. O Elo Mulher é mais para pensar as ações mais macro da política. Então assim, por exemplo, quando a gente teve que construir o PIB – Programa Integral Básico do Pacto Nacional do Combate de Violência a Mulher. O Elo teve um papel importantíssimo para a gente absorver os dados das secretarias. Para a gente construir uma concepção, não do nada, pois temos um programa de governo. A gente tem um Plano Municipal de Política para as Mulheres. Mas o Elo é o grupo que vai fazer avançar essas ações. Então, no que diz respeito à violência contra a mulher, a colaboração do Elo é de construção de agenda de política, de campanhas... Lá atrás nós construímos isso e hoje estamos em outro patamar [...] Por exemplo, o Elo já foi o grupo que construiu um projeto de retaguarda de serviços sociais das mulheres do “Vem Maria” e da Casa Abrigo. Porque antigamente, na outra gestão, eu tinha muita dificuldade quando uma mulher precisava de passagem de ônibus, precisava de uma refeição Eu falava que eu passava o pires... “A gente precisa de uma passagem para a mulher do Vem Maria” “A gente precisa da guarda levar a mulher e blabláblá” Acabou. Nós construímos um projetinho intersetorial na época onde... Que se chamava assim “Retaguarda do Serviço Social de Mulheres em Situação de Violência” Tanto isso, naquele período, construímos no Elo com várias áreas – Saúde, Inclusão, Segurança. Então lá atrás nós construímos isso... É que nós estamos em outro momento agora. Lá atrás nós construímos isso e hoje estamos em outro patamar. De organização de enfrentamento a violência contra a mulher tanto que hoje estamos com um trabalho grandioso do Elo Mulher com a Educação. Olha só que trabalho que nós fizemos através do Elo. Nós montamos a campanha “Quem Ama Abraça” fazendo escola na educação.” (Secretária da SPM, em 2014)

Além disso, essa instancia intersecretarial auxilia na disseminação nas secretarias representadas do folder com os endereços e contatos telefônicos da rede Resavas, de forma que cheguem até aos equipamentos públicos e as mulheres atendidas. Esse material foi apreciado pelo

grupo de trabalho do Acordo “Compromisso e atitude, a Lei Maria da Penha é mais forte”, e por sugestão da Polícia Militar foi confeccionado em formato de bolso para facilitar os policiais nos atendimentos e encaminhamentos.

“Nós fizemos o material da Resavas. Aquele pretinho da rede. Nós que fizemos aqui. Por quê? A gente não consegue pensar, trabalhar violência sem rede. Então o Elo são as áreas, os instrumentos, que levam esses materiais em cada setor da Prefeitura. É o Elo que se apropria dos cartazes e materiais e faz chegar até as mulheres.” (Secretária da SPM, em 2014)

Durante essa gestão, as principais atividades desenvolvidas pelo Elo Mulher foram o mês da mulher e o de combate ao câncer de mama (Outubro Rosa), ambos em 2013 e 2014. Para cada mês foi elaborada uma programação geral, onde cada participante dessa instancia tinha que contribuir alguma atividade e/ou na divulgação dos materiais desses eventos na secretaria representada.

Outras ações emblemáticas promovidas pelo Elo Mulher durante esse período foi a Parada Lilás de 2014, a parceria com a Secretaria de Educação no desdobramento da Campanha “quem ama abraça” em um curso de formação e o Projeto “E agora José?” de reeducação de homens que infringiram a Lei Maria da Penha. Em consoante, através dessa instancia, a SPM conseguiu promover várias oficinas de formação nas diversas áreas, sobre a perspectiva de gênero para técnicos que atuam diretamente com a população e para os beneficiários dos serviços.

“No março do ano passado nós fizemos o mês da mulher, por conta do dia da mulher, nós realizamos aqui, atividades voltadas para... a gente pensou no entretenimento para as mulheres, então a gente fez uma recepção para elas, para todas as servidoras e junto com essa recepção que tinha música e tudo mais que foi um próprio funcionário que trabalhava aqui...nós recebemos todas e junto com isso a gente passou a ter, a gente divulgou que foi um projeto, que foi um folder mais de um tamanho menor, com todas as informações do projeto Viva Melhor, que é um grupo que nos temos aqui em Santo André que trabalha na questão do câncer de mama. Então a gente acabou utilizando esse material do combate contra o câncer de mama, mas também voltado para os dados de telefone e tudo mais de veículos rápidos para contato em caso de violência contra a mulher, então é um material super prático, você pegava ele, ele era pequenininho assim pra por na bolsa, lá tinha as leis, a Lei Maria da Penha, aonde a gente deve buscar os serviços e tudo. Então a gente acabou utilizando esse e também foi o primeiro passo que a gente teve que é o fortalecimento da divulgação do Vem Maria. Então nós tivemos essa ação e depois foi o do câncer de mama que a gente sempre trabalha, a gente sempre trabalha março e outubro. E outubro do ano passado nos fomos para Oliveira Lima, aí nós saímos do prédio. Oliveira Lima é uma rua de comércio aqui central e tem uma grande circulação da população, não só andreenses, mas de todo o ABC, é o centro comercial de Santo André e aí a gente trabalhou junto com a Viva Melhor mesmo, aí a gente teve esse contato com elas, para que? Para também passar material de informação referentes a importância de se fazer os exames preventivos e na onde nós deveríamos ir porque normalmente aqui no mês de outubro é feita uma ação com todos os postos de

saúde. Na rua, nós abordamos as pessoas, passamos o material, ficamos falando que é da Prefeitura de Santo André, a gente sempre comenta que é do Elo Mulher, e a gente fala que existe a Secretaria de Políticas para as Mulheres e o Vem Maria. A gente também participou da caminhada que também existe que é a caminhada lilás, que também junta muitas mulheres, esse foi do ano passado [...] No mês de março desse ano, nós não tivemos uma abordagem mais com as servidoras dessa forma por conta que a gente não tinha verba disponível, o que a gente fez novamente... A gente normalmente passa material, montou-se uma agenda do Elo Mulher, aí a SAM acabou dando mais força as atividades que aconteceram pela Secretaria da Saúde, então a gente deu um reforço. No outubro rosa desse ano, nós aqui da SAM, a gente mandou confeccionar aquele lacinho que lembra o combate ao câncer de mama, entregamos para todas as servidoras e junto com ele o material que foi elaborado para campanha do outubro rosa.” (Representante do Secretaria de Administração e Modernização no Elo Mulher, em 2014)

A ex-representante do Elo Mulher da área de Assistência Social e a Secretaria da SPM afirmaram que essa instância está mais fortalecida nessa gestão, devido à constituição da própria secretaria. Já que a presença de uma secretaria facilita a articulação e negociação de ações com as demais secretarias e com o executivo, pois essa está no mesmo patamar de poder, possui autonomia decisória e orçamento próprio. Ao passo que na gestão anterior, o processo de convencimento era difícil, por estar em terceiro escalão.

“Eu acredito que hoje o Elo está mais talvez fortalecido. Eu penso que hoje a diferença primordial está justamente na criação da SPM, porque quando tem se a assessoria você não está no primeiro escalão, na condição de fazer as negociações com o secretariado, com o prefeito, não é a mesma coisa, é bem diferente, bem inferior, porque se você é de terceiro escalão, e está numa reunião de primeiro escalão, quem tem mais voz? Hoje a nossa secretaria, ela está na condição de igual, então pode estar o secretário de desenvolvimento econômico, pode estar o de governo, pode estar o de políticas internacionais...a nossa secretaria tem o mesma igualdade de direitos na discussão e na negociação, no orçamento, em tudo, então é um ganho 100%. A discussão com os setores era mais difícil, ela fazia, mas as dificuldades eram enormes por conta do chegar mesmo.” (Ex-representante da área de Assistência no Elo Mulher, em 2014)

Um dos resultados da atuação do Elo Mulher, durante essa gestão, apontado por um dos representantes dessa instância foi a quantidade de ações desenvolvidas pela SPM, considerando que essa é uma secretaria que tem poucos recursos financeiros e de pessoal. Ele destaca também que outro resultado, é a incorporação da transversalidade de gênero nas demais áreas e no governo de uma forma geral.

“A Secretaria de Políticas para as Mulheres que é uma secretaria enxuta se a gente for analisar o número de pessoas que trabalham com orçamento ainda pequeno e o número de ações que vem conseguindo desenvolver, é só através do Elo Mulher, o Elo mulher que consegue fazer essa discussão enraizar, ir ganhando espaço. Eu acho que tem uma presença muito grande, agente sente no governo como um todo, a discussão de gênero entrando.” (Representante da Secretaria de Orçamento e Planejamento Participativo no Elo Mulher, em 2014)

A representante da Secretaria de Direitos Humanos ressaltou que um dos resultados desse comitê intersecretarial foi o entendimento da importância da questão de gênero, e do próprio Elo Mulher, que levou a um maior interesse e engajamento dos representantes nas atividades. Ela destaca também a melhoria da comunicação entre as secretarias, através da formação de parcerias e auxílio mútuo na articulação de ações e atividades da própria secretaria. Esse último fator foi apontado pelas representantes da área de Educação, Saúde, Assistência Social, e Administração e Modernização.

“Começo vinha aquela mulher que ficava assim “Ah eu estou aqui” Achou que ia servir chá e bolo. Não que ela achasse que íamos falar sobre moda e empregada, ou os últimos lançamentos da coleção. Mas que fosse uma coisa... Ela não tinha uma consciência do que era. E hoje você percebe na caminhada do Elo a mudança do discurso e do paradigma. “O que eu pensava antes não era.” Por que quando vamos conversar, por que falar de gênero? O que é gênero? Muita gente não tem essa noção. Ela só acha que é feminino e masculino e pronto. Mas não consegue enxergar a questão das diferenças. E eu sou muito observadora dos discursos, uma mudança de como eu cheguei e um entusiasmo ainda maior de poder fazer as coisas. “Vamos fazer isso e aquilo. Vamos pensar assim.” [...] Eu consegui contatos através do Elo Mulher. De pessoas que eu não sabia o cargo que era. Não sabia nem que existia uma coisa e eu consegui através do Elo Mulher [...] Isso, o trabalho fica melhor. Você sabe que pode correr para um lado e para o outro né? Que tem... Tem a questão da Resavas que trabalha a questão da violência. Eu posso ir lá participar da reunião e falar da violência que a travesti está sofrendo. A violência que a lésbica está sofrendo. Do que só eu saber. Foi muito importante isso.” (Representante da Secretaria de Direitos Humanos e Cultura de Paz no Elo Mulher, em 2014)

## 5. Sentidos e significados atribuídos a intersectorialidade e transversalidade

A maioria dos entrevistados não possui uma clareza quanto a esses termos, quando indagados diretamente sobre esses conceitos, muitos atribuíram o mesmo significado de transversalidade à integralidade ou mesmo a intersectorialidade. No entanto, foi possível identificar em suas falas, principalmente quando discorriam sobre a atuação e função do Elo Mulher, a presença de significados próximos aos presentes na literatura.

Grande parte das representantes dessa instância intersecretarial consideram que a dimensão de gênero não se restringe a SPM, mas é uma questão transversal e por isso objeto de todas as áreas do governo, com a finalidade de promover acesso igual de oportunidades as mulheres.

“A mulher não precisa apenas da SPM. Não irá ficar lá trancada dentro da SPM, mas ela precisa da educação; acesso a saúde; habitação. E isso mover o governo na sua transversalidade mover o governo operar em favor dessas mulheres. E o que eu acho que é fundamental que muitas pessoas que vieram das Secretarias não tinham esse olhar de gênero. Eu acho que fortalece a SPM, a Secretaria das Mulheres neste sentido, que as pessoas não vêem a Secretaria como a gente trabalha às vezes. O movimento negro é a parte, o movimento das mulheres é a parte, o movimento LGBT é a parte e o movimento indígena é a parte. Como se a gente não vivesse no mundo e aparecesse de vez em quando lá. A gente faz parte de um todo.” (Representante da Secretaria de Direitos Humanos e Cultura de Paz no Elo Mulher, em 2014)

A transversalidade de gênero nas políticas parte do pressuposto que essa temática está presente em todas as políticas públicas, pois as mulheres acessam e necessitam de vários serviços, desde educacionais até de financiamento e crédito. Sendo necessária a integração de várias áreas do governo para abarcar a diversidade destas e atender as suas necessidades.

“No governo a gente dá uma recortada e põe você é responsável por isso, você é responsável por aquilo. E não significa que são caixinhas fechadas, tudo isso se mistura, porque da mesma maneira que a mulher trabalha, ela consome, ela administra a casa, da mesma maneira que ela usa o serviço de saúde, estou falando das mulheres de periferia. E as mulheres que freqüentam restaurantes, mulheres empreendedoras, mulheres que são executivas. Nós queríamos que essas políticas elas fossem trabalhadas fazendo uma interface entre elas de uma maneira matricial, porque você tem a mulher e as várias coisas. Não tem as coisas e as várias mulheres, tem muitas mulheres fazendo várias coisas ao mesmo tempo na cidade. Então se as políticas não se comunicam, você não consegue desenvolver um trabalho na área das mulheres. Você vai trabalhar só com as mulheres pobres, da periferia, ou só com as mulheres negras jovens. Você tem que se trabalhar com as várias faixas, aquela coisa geracional.” (Assessora da ADM [1989-1992], em 2014)

Muitas afirmaram que ao participar dessa instancia intersecretarial possuíam a função de atuar como um “elo”, um articulador em sua secretaria, no sentido de levar e fomentar a ótica e discussão de gênero na sua área, desde o planejamento de políticas até no atendimento as mulheres.

“Por que assim, na verdade, o que favorece muito estarmos junto uma vez por mês e pensar não só o que faremos, mas pensar situação da mulher; pensar o que cada um pode contribuir na sua área. Por que eu sou articuladora da saúde. Então não é só porque na Vigilância a gente faz notificação. Tudo o que diz respeito... por exemplo, como que uma mulher está sendo tratada numa unidade básica. Como que é esse acompanhamento Hospital da Mulher? Então tudo isso eu acabo sendo este elo para levar essa discussão para a Secretaria de Saúde para desencadear o processo lá.” (Representante da Secretaria de Saúde no Elo Mulher, em 2014)

Outro termo muito usado pelas entrevistadas para se referir à dimensão de gênero foi o termo “olhar”, sendo que a constituição desde atribuída aos momentos formativos dirigidos pela secretaria da SPM nas reuniões do Elo Mulher. Como também, essas afirmaram a importância de levar esse “olhar” para o seu cotidiano de trabalho. A formação dos gestores e técnicos nessa temática é um dos meios de se incorporar o recorte de gênero nas ações da estrutura organizacional do governo.

“A partir do momento que as pessoas percebem a dimensão de gênero, elas vão carregar isso pra tudo, é um olhar diferenciado para o orçamento, um olhar diferenciado para a segurança pública, eles não vão vir só para discutir ali e acabou, então a gente tem que envolve-los na temática de modo que eles conheçam de fato o que são relações de gênero e o que isso tem haver com políticas publicas para que eles incorporem isso no dia a dia do trabalho deles. Não é só agenda do outubro rosa, mas que eles incorporem a dimensão de gênero nas políticas públicas, então é um vai e vem, é um trabalho de formação também profissional.” (Secretária da SPM, em 2014)

“Mas o que a gente tenta observar e até chamar atenção em casos que a gente acaba tendo contato com outras comissões. Aí a gente sempre tem o olhar da igualdade, olha e aí a gente percebe que não esta tendo essa atenção, a gente costuma observar, isso é uma sementinha da própria Silmara, ela que passou a nos dar esse olhar, que a gente não tinha esse olhar antes do Elo.” (Representante da Secretaria de Administração e Modernização no Elo Mulher, em 2014)

“Transversalidade é um pouco isso, a gente quando está falando na aula de educação, tem que ser introduzido o discurso de gênero, o discurso de gênero tem que passar ali. Na formação dos professores, nas discussões de sala de aula. Então é na saúde o discurso tem que passar por ali, para que as pessoas olhem com esse olhar de gênero, a transversalidade é criar o olhar.” (Representante da Secretaria de Orçamento e Planejamento Participativo no Elo Mulher, em 2014)

A construção dessa interface entre a SPM e as demais secretarias através da transversalidade de gênero propiciou tanto a formação de uma rede interpessoal de auxílio mútuo como na própria articulação entre as secretarias para desenvolvimento de projetos da SPM.

“Eu até falo para as meninas do Elo, e elas sabem disso, que não preciso estar na Secretaria de Mulheres para ajudar, nos espaços que a gente está, o que a gente puder articular...alias nós temos que estar espalhadas para que a gente consiga em cada secretaria, ser um elo. Por isso chama Elo, quando precisa, “ah, o problema na habitação, liga pra Rose”, mesmo quando aparece uma coisa que não é pra mim aqui eu vejo que a assistência social pode ajudar, a educação pode ajudar, eu já ligo pra pessoa que é do Elo pra ela articular. Porque não é só ligar e estar resolvendo, o trabalho que a gente tem que fazer para que tudo isso aconteça, de convencimento também das pessoas, não é fácil.” (Representante da Secretaria de Habitação no Elo Mulher, em 2014)

A incorporação do recorte de gênero nas políticas é um processo que envolve um trabalho intenso de sensibilização e persuasão acerca dessa temática dos diferentes setores governamentais para alinhamento das estratégias e ações dessas áreas com o projeto político da área de política para as mulheres.

“Nesse começo lá em Santo André, não foi assim institucional, era uma política institucional, mas ela aconteceu da relação que a gente foi estabelecendo no trabalho mesmo. Então vai lá conversa com o serviço social, vai conversa, e ai convencer também as mulheres que estavam a frente, não foi institucional foi um convencimento mesmo. Cada área foi conversado, e muitas mulheres que estavam a frente desse trabalho não tinha a menor relação com o tema de mulher e a Rosalva mesmo, eu vou te falar, ela não tinha relação e depois ela me falou, eu me tornei feminista por causa do elo mulher.” (Assessora da ADM [1989-1992], em 2014)

A existência de um organismo de políticas públicas para as mulheres que possua autonomia e status de poder, como uma secretaria, cria maiores condições para a que esse processo de persuasão ocorra e para que a incorporação da transversalidade de gênero seja efetiva. Principalmente na persuasão no secretariado quanto às ações e estratégias das demais secretarias, como também na formação de servidores que atuam diretamente no atendimento.

“É um trabalho de convencimento e por isso que é importante a gente hoje ter uma Secretaria de Política para Mulheres no município por que você tem um *status* de poder nesta estrutura organizacional da Prefeitura, você tem mais condições de influenciar nas áreas e propor algumas ações que trabalhem mais a questão de maneira mais efetiva, não superficial. Por que se a gente estivesse dentro de um departamento, dentro de uma assessoria, dentro de uma secretaria, a gente não teria uma mobilidade tão grande como temos hoje. Porque é a secretária conversando de igual poder para outro secretário que aí determina para um serviço da área dele tenha que fazer alguma articulação. É muito mais difícil você conseguir isso de baixo pra cima. Então o convencimento acaba sendo de cima para baixo e de baixo para cima. Então a gente tem que trabalhar sempre nessas duas direções. A nossa secretária convencendo, fazendo sensibilização e levando a

questão da importância de se trabalhar articuladamente nas reuniões do secretariado que é a instância onde ela pode influenciar diretamente e nós na equipe dela trabalhando de baixo pra cima dentro das esferas que podemos influenciar. Então a gente trabalhando com os outros serviços e departamentos, gerencias e encarregaturas. Envolvidas diretamente com aquele funcionário que está lá na ponta atendendo diretamente o público nas outras áreas. A gente faz o caminho dos dois lados para que isso dê certo. Para que essa rede funcione adequadamente.” (Diretora do Departamento de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres e Equidade de Gênero, em 2014)

Quanto ao conceito de intersetorialidade, em média as entrevistadas mencionaram significados próximos ao utilizados por Junqueira (1997) e Inojosa (2001), isto é, esse seria a atuação conjunta dos vários setores a partir de objetivos comuns para superar um problema social complexo.

“Agora a intersetorialidade é você fazer essas ligações, então é a gente buscar ter o contato com os outros setores e pra você agir de uma forma conjunta. Você juntar uma pessoa de saúde com a pessoa da educação e fazer uma ação coletiva.” (Representante da Secretaria de Orçamento e Planejamento Participativo no Elo Mulher, em 2014)

“Transversalidade... Não, transversalidade eu tenho certeza... Intersetorialidade que a gente fala tanto, que falamos tanto... É trabalhar entre os setores. Temos setores... Como a gente rompe? É um desafio né? Um desafio da gestão pública né? Como a gente rompe essas caixinhas que separam as secretarias? Nós somos divididos em setores, né? Então o inter, como a gente traz? Como a gente junta? Como é que a gente multiplica?” (Secretária da SPM, em 2014)

“E isso se insere no elo, onde várias secretarias trabalham em comum para o mesmo objetivo, seria isso? Um atendimento interdisciplinar entre várias secretarias para se conseguir resolver um problema” (Representante da Secretaria de Assistência Judiciária no Elo Mulher, em 2014)

Algumas não fizeram distinção entre intersetorialidade e transversalidade. No entanto, essas identificaram a inserção deste na função e na finalidade do Elo Mulher. A representante da Secretaria de Educação no Elo Mulher ao equiparar setor/secretaria com “quadrado” e “bloquinho”, essa pontuou a necessidade de superar o trabalho setorial através do envolvimento de outras temáticas e áreas em uma atuação intersetorial. Como também, o caráter multidisciplinar e integral desta, considerando a multifacetagem dos problemas complexos, que exigem para a sua superação uma abordagem integral, isto é, uma intervenção de vários atores e áreas que considere a dimensão da vida dos indivíduos de uma forma geral (INOJOSA, 2001).

“A transversalidade é quando você não cuida só do seu quadrado. Quando você agrega ao seu trabalho as questões que estão aí no mundo. Então é um pouco isso mesmo, tudo junto e misturado, não é porque eu trabalho, por exemplo, com a educação que eu só vou discutir currículo, que eu só vou discutir conteúdo, só vou discutir o que

tange a que alguém disse um dia que era da educação, tem outras coisas, porque o ser humano é complexo e permeia por ele outras coisas para além sé de um único bloquinho. Então a transversalidade não é só um único bloquinho, é tudo o que constitui o sujeito. É a saúde é o trabalho é a vida pessoal, são os temas que está ali permeando o sujeito e quando eu olho como um todo, eu não vejo só as particularidades, eu vejo o sujeito como um todo. Aí eu trabalho isso como um todo. Então quando a proposta vem do Elo, ela vem eu acho nessa questão da transversalidade. Então eu permeio por vários campos, eu não estou só no meu campo.” (Representante da Secretaria de Educação no Elo Mulher, em 2014)

“Acho que é grande sacada do Elo também, que a gente quando fala de mulher a gente não fala só de uma pessoa sujeito de direitos. Mas a gente fala de tudo o que ela precisa enquanto pessoa para viver. E aí assim, precisa? Qual a integralidade na ação? A mulher vítima de violência tem um lugar para ir aqui a Santo André. Que aí isso é de responsabilidade da Secretária de Mulheres. Mas se ela é vítima de violência, mas precisa de cuidados médicos ela precisa da área de saúde. Essa possibilidade de articulação pode favorecer o atendimento dessa pessoa de forma mais integral.” (Representante da Secretaria de Saúde no Elo Mulher, em 2014)

Outras entrevistadas conceberam a intersetorialidade em um sentido mais amplo semelhante ao conceito principal utilizado nesse estudo. Concebendo a Intersectorialidade como uma estratégia que permite enfrentar de forma efetiva as múltiplas faces e a complexidade de determinados fenômenos sociais através da conjunção de diferentes atores sociais, políticas e setores governamentais.

“A Intersectorialidade na minha maneira de entender significa exatamente... Tem muito uma relação com essa, a articulação... Tudo tem que ser formado de maneira articulada com todos os atores; sociais, poderes públicos e entidades privadas... Atuado de forma articulada nesta formação desta política pública de atendimento, por isso intersectorial... De várias áreas, redes e frentes unidas... Secretaria, Saúde, Educação, a de Políticas para Mulheres... Não só a Secretaria de Políticas das Mulheres, mas todas as outras precisam estar envolvidas nesta conduta. Até por que a violência doméstica está dentro de uma questão intersectorial... E ela é multifacetada também. É um fenômeno complexo, a gente precisa de todo um time para isso...” (Juíza da 2ª Vara Criminal de Santo André, em 2014)

“Então para lhe dar uma definição eu faria como se fosse um jogo da velha. Tem a bolinha e tem o quadrado ou o “x” e que para você terminar o jogo você precisa se ligar em algum lugar. Encontrar um caminho para você chegar. Tanto na horizontal como na vertical. Não sei se ficou confuso... as bolinhas seriam os setores.. Seriam as empresas... A sociedade civil, as parcerias... Para você poder chegar em objetivo comum...” (Representante da Secretaria de Direitos Humanos e Cultura de Paz no Elo Mulher, em 2014)

A diretora do Departamento de Enfrentamento á Violência Contra as Mulheres e Equidade de Gênero incluem mais um elemento na questão do enfrentamento a violência contra mulher, que é a articulação com serviços de outros níveis de governamentais, como a Delegacia de Defesa da Mulher e o Ministério Público. Fator próximo a governança de múltiplos níveis que

torna ainda mais complexo a articulação em rede nessa temática. Ressalta-se que esta afirma a importância da parceria com a com movimentos sociais ou grupos específicos de mulheres, tanto para divulgação da rede de atendimento, como para incentivar que as mulheres que sofrem algum tipo de violência de fato procurem os serviços e continuem no atendimento.

“Muitas vezes os serviços encaminham e elas não chegam até nós. Elas não aderem. Além dos municipais a gente tem tentando, feito um trabalho forte, de conseguir a adesão de outros serviços que não são do âmbito municipal e de governo. Para fazer essa intersectorialidade para que isso funcione melhor. E aí a gente tem trabalhado com a Delegacia dos Direitos da Mulher, a Defensoria Pública, o Ministério Público e o Tribunal de Justiça. Muitas parcerias com a sociedade civil. Então, algumas igrejas tem nos procurado, grupos de mães, associações de bairro e fortemente um trabalho em conjunto com as promotoras legais populares que é um movimento de mulheres que tem se fortalecido muito na última década. Tem dois cursos de promotoras legais em Santo André que faz esse trabalho de promover o direito das mulheres e principalmente incentivar as mulheres a enfrentar a violência. Trabalhar como uma agente de divulgação dessa rede, da própria Lei Maria da Penha...” (Diretora do Departamento de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres e Equidade de Gênero, em 2014)

A constituição de uma instância intersecretarial favorece através da formação de uma rede interpessoal, o intercâmbio de informações sobre os serviços ofertados pelas diversas secretarias, bem como na articulação entre esses serviços no encaminhamento e atendimento da mulher em situação de violência.

“O Elo é para isso, para eu falar do meu serviço, para outra secretaria que está sendo representada naquele momento falar do serviço deles e a gente trocar essa informação, porque o trabalho em rede é isso. Uma rede só funciona se ela tiver interligada uma com a outra, caso contrário, ela não vai funcionar, porque ela vai vazar, o serviço vaza. Então essa é a idéia do Elo Mulher. É a gente poder fazer essa troca de informação entre os serviços e propiciar as discussões, os debates. Cada um fala sobre as novidades da sua secretaria, da sua referencia e aí a gente vai trocando essas informações.” (Encarregada do Vem Maria, em 2014)

“E para além de tudo isso nos atendimentos que a gente faz nas escolas, por exemplo, eu já atendi várias escolas em que a questão era a mãe que está sofrendo de violência e vai pedir ajuda para a escola. Então nesses momentos a gente leva toda a rede de proteção e todas as informações sobre a rede de proteção que essa mulher tem a favor dela. E isso tem muito a ver com as coisas que a gente discute ali no Elo, com as coisas que a gente fica sabendo, a gente aprende também. Então a gente tem essa possibilidade, mas aí eu conheço a pessoa lá da saúde que me dá os caminhos de como a mulher ser atendida. E se constrói uma rede mesmo, uma rede de conhecimento, uma rede de relação para ajudar as pessoas ajudar as mulheres.” (Representante da Secretaria de Educação no Elo Mulher, em 2014)

“Mudou a questão da informação, a gente passou a ter poder dessas informações e facilitar o caminho dos equipamentos. Isso ficou muito mais fácil com o Elo Mulher, porque o Elo realmente nos traz todos esses meios, dentro da tentativa, antes a gente poderia a ter, ela não era tão bem estruturada, agora sim a estrutura está muito mais formada. E eu acho que isso é uma diferença latente, porque os contatos são fáceis de ter

acesso. Então se a gente parar para pensar, se a gente sabe de uma pessoa que precisa de acolhimento a gente já sabe facilmente falar, independente que está aqui dentro da prefeitura ou nos sábados e domingos se a gente estiver em casa, a gente consegue falar o que precisa ser dito. E esse encaminhamento é cada vez mais rápido, mais dinâmico. Essa é a diferença maior até então, não tinha.” (Representante da Secretaria de Administração e Modernização no Elo Mulher, em 2014)

No entanto, o histórico e a tradição na administração pública de divisão do trabalho em setores se tornam um impasse na integração das diversas áreas em um trabalho conjunto.

“Eu chamo de vícios né? No funcionalismo público é difícil você quebrar. As pessoas trabalham muito em caixinha, individualmente e distante. Trabalhar a intersetorialidade, transversalidade e matricialidade é um desafio ainda muito grande.” (Diretora do Departamento de Enfrentamento a Violência Contra as Mulheres e Equidade de Gênero, em 2014)

“Intersetorialidade que a gente fala tanto, que falamos tanto... É trabalhar entre os setores. Temos setores... Como a gente rompe? É um desafio né? Um desafio da gestão pública né? Como a gente rompe essas caixinhas que separam as secretarias? Nós somos divididos em setores, né? Então o inter, como a gente traz? Como a gente junta? Como é que a gente multiplica? Por que nós já somos divididos em caixinhas, departamentos.” (Secretária da SPM, em 2014)

Uma das barreiras que limitam o trabalho intersetorial e transversal mencionada pelas entrevistadas foi a presença de uma cultura organizacional hierarquizada e especializada, não acostumada a lidar com essa forma de trabalho, que implica na falta de compreensão da importância deste.

“Sempre tem dificuldade porque não é todo mundo que entende a importância de trabalhar de forma articulada, intersetorial e multidisciplinar. De forma transversal. Mas a pergunta é se a gente tem dificuldade, a gente tem sim por que nem todas as pessoas entendem essa forma de trabalhar políticas públicas e muitas acham que a gente está querendo meter o bedelho. Que estamos querendo meter a colher onde a gente não é chamada e até a gente fazer o convencimento de que aquela área vai ganhar e nós vamos ganhar também trabalhando articuladamente é um chão para se percorrer. Não é da noite para o dia. É um trabalho de sensibilização e de mostrar os resultados que se pode alcançar.” (Diretora do Departamento de Enfrentamento a Violência Contra as Mulheres e Equidade de Gênero, em 2014)

“Mas assim, são muitos desafios no sentido de que a cada dia você tem que encontrar os pontos em comum e unir essas forças. Horizontalizar alguns entendimentos que ainda são verticais. Alguns serviços ainda se sentem... Eu acho que confundem sigilo produtivo com “isso é meu.” acho que ainda tem os meus... “Isso é meu” que dificulta algumas questões.” (Encarregada de CREAS, em 2014)

Outro desafio apontado por algumas das entrevistadas foi a questão da participação no Elo Mulher e a formação e o fortalecimento das representantes para condução da ótica de

gênero para o seu cotidiano de trabalho, disseminando essa discussão, o que acaba sendo deixado em segundo plano, devido a grande quantidade de trabalho em cada secretaria.

“As pessoas poderem vir participar. Acho que o grande desafio é esse. Eu volto a dizer, é a gente manter acesa o objetivo. Por que muitas vezes as pessoas mantêm um compromisso. Por que se você entra numa coisa você mantém aquele compromisso de estar junto por que é uma situação que precisa ser vista. Por exemplo, essa questão de violência contra mulher. É uma situação presente na nossa sociedade que a gente precisa encontrar os melhores jeitos de fazer com que isso venha diminuir cada vez mais. Às vezes por uma questão de volume de trabalho e não sei o que, as pessoas vão deixando de estar presentes e tal. Esse eu acho que é o grande problema entre nós.” (Representante da Secretaria de Saúde no Elo Mulher, em 2014)

“Então eu acho que é importante a continuação do Elo sempre preocupado no fortalecimento e empoderamento das pessoas que participam para que elas possam... Que venha a mulher da Inclusão e só ela pense assim, mas que ela possa levar para a Inclusão, para o planejamento de aquela secretaria dar essa atenção no atendimento a mulher, criança. Ter essa perspectiva de gênero e violência. Que ela consiga trabalhar na secretaria dela. Que contem uma piadinha e ela fale “Olha você está equivocado” então eu acho que é muito importante isso trabalhar onde estamos, ser a pessoa que multiplica. Para que isso um dia possa ser uma coisa natural. E que se tem uma secretaria que tenham duas mulheres, essas duas não precisam necessariamente ser as secretarias das reuniões. Sempre de vencer esses estereótipos e preconceitos.” (Representante do Elo Mulher da Secretaria de Direitos Humanos e Cultura de Paz, em 2014)

“É que todos participem. É que as secretarias realmente encaminhem os seus representantes e esses sejam de fato, um desdobrador das ações do Elo. Que de fato faça acontecer lá na ponta, porque só ir às reuniões do Elo Mulher, não agrega nada, é importante, a pessoa se forma e tudo mais, mas não pode morrer ali.” (Representante da Secretaria de Educação no Elo Mulher, em 2014)

Outro desafio mencionado pelas representantes dessa instância intersecretarial foi o desenvolvimento de mais ações conjuntas entre as diversas áreas e ampliação de parcerias entre a SPM e as outras secretarias.

“Eu gosto muito do jeito que o trabalho está sendo conduzido. A única coisa agora é a gente conseguir os ônibus, os projetos também, eu acho que a gente precisa colocar projetos pra frente que venham a beneficiar o Elo Mulher.” (Representante da Secretaria de Assistência Judiciária no Elo Mulher, em 2014)

“Então, por exemplo, quem cuida do RH, a Secretaria de Administração. Eles também como mapearem os casos, inclusive com servidoras, que às vezes a gente tem servidor do lado da gente que sofre de violência doméstica, e nem sempre é uma violência doméstica que vai para as vias de fato da violência corporal. E às vezes RH tem condições de desenvolver programas em relação a servidoras. Eu acho que a gente está engatinhando, tem uma ou outra coisa aí aparecendo, acho que a gente pode ampliar isso.” (Representante da Secretaria de Educação no Elo Mulher, em 2014)

## 6. Considerações finais

Os estudos sobre intersectorialidade na área de administração pública vêm apresentando um significativo crescimento, no entanto ainda é escassa a literatura sobre essa temática no campo de políticas públicas em formação, como o enfrentamento a violência contra a mulher, bem como a sua implementação ainda se constitui frágil.

Esse estudo teve como objetivo geral contribuir para a temática de articulação em campos de política pública em formação e especificamente incutir reflexões para o fortalecimento das ações na área de enfrentamento a violência contra a mulher.

Primeiramente, de forma a contextualizar a análise, foi apresentada uma breve trajetória de luta do movimento feminista, a sua influencia na agenda de pública de enfrentamento a violência contra a mulher, bem como o histórico das Políticas públicas de Enfrentamento a Violência Contra à Mulher no âmbito federal no Brasil.

Já revisão de literatura demonstrou que a intersectorialidade tem sido utilizada na prática da administração pública e em aportes teóricos, como o modelo ideal para solução de problemas complexos, considerando a conjunção de apenas atores de diversas áreas no interior da estrutura governamental. Assim se problematizou tal perspectiva, apresentando autores que possuíam uma visão mais ampla desse conceito, concebendo este como a conjunção de diversos atores governamentais, da sociedade civil e do setor privado, além de vislumbrar essa como estratégia um dos vários instrumentos possíveis no desencadeamento da superação das desigualdades e garantia de direitos sociais.

Foi escolhido para a realização do estudo de caso o município de Santo André, pois esse vem desenvolvendo experiências bem sucedidas nessa problemática desde 1989, como a instancia intersecretarial Elo Mulher formada por representantes de todas as secretarias do executivo local, possuindo a função de câmara técnica municipal do pacto de enfrentamento a violência e de garantir a transversalidade de gênero nas políticas públicas locais, entre outros programas e ações como o Centro Vem Maria e o termo de cooperação entre a Prefeitura de Santo André e o Tribunal de Justiça na Campanha “Compromisso e Atitude, a Lei “Maria da Penha é mais forte”.

Diante disto, para embasar e complementar o estudo de caso, foi feito o resgate do histórico da experiência de Santo André. Este demonstrou que a pesar de retrocessos e retomadas,

ocasionadas por mudanças de coalizão partidárias ao longo do tempo, essa localidade vem desenvolvendo desde o seu primeiro ano de atuação políticas nessa área mais avançadas do que as de âmbito federal. Ações que são resultado do engajamento do quadro técnico da pasta de políticas para as mulheres e das participantes do Elo Mulher nessa causa, bem como do compromisso do executivo local na superação da desigualdade de gênero.

Além disso, esse histórico evidenciou a importância do Elo Mulher como um instrumento estratégico no fortalecimento e na visibilidade do organismo políticas públicas para as mulheres, como da questão da mulher no município. Atuando através da incorporação da perspectiva de gênero nas políticas públicas municipais e na articulação e formação de parcerias entre as demais secretarias.

No entanto, cabe afirmar que somente a existência de um “lôcus” intersetorial responsável pela gestão da transversalidade, não é por si suficiente, para transversalizar o gênero na estrutura governamental e até mesmo para realizar realmente um trabalho intersetorial. Sendo necessário, um processo de sensibilização e convencimento de membros de outras pastas, e também o envolvimento de suas participantes no desdobramento de ações no interior de suas secretarias.

Dentro desse contexto, é possível vislumbrar a fragilidade da sustentabilidade de fóruns como o Elo Mulher ao longo do tempo. Esse passou por duas rupturas, primeiramente devido à mudança de partido no executivo local, e outra pela junção de políticas voltadas para públicos que sofrem processos de exclusão, em um órgão “transversalizador”, que acabou por enfraquecer e diluir a temática de gênero no interior do governo em contraposição ao que foi realizado nos outros mandatos.

Foi possível constatar, que além dessa instância, há a necessidade do organismo de políticas públicas para as mulheres terem autonomia, orçamento e estruturas próprias, bem como a posição em um local estratégico de poder no desenvolvimento do trabalho intersetorial. É perceptível tanto pela fala das entrevistadas, que a posição desse organismo no primeiro escalão, potencializou articulação entre os demais setores, a elaboração e execução de políticas e programas e enfrentamento, como a transversalidade de gênero nas políticas.

O Elo Mulher foi importante no sentido de aproximar áreas do governo que não possuíam a trajetória e a tradição de atuar com a área de políticas para as mulheres, como a área

de Cultura e Turismo, Orçamento Participativo, e Saneamento Ambiental em detrimento as pastas de Assistência Social, Saúde e Educação.

O enfrentamento a violência contra a mulher na atual gestão tem ganhado contornos de ações de prevenção e de caráter educativo, refletindo a trajetória profissional e pessoal da atual gestora da SPM.

A pesquisa empírica expôs a complexidade do enfrentamento à violência contra a mulher e do trabalho intersetorial, pois o município apresenta diversas redes, que pertencentes a setores distintos que perpassam essa problemática, que por ora se entrelaçam em uma articulação entre si, que, no entanto, esbarra na quantidade de trabalho, no conflito de agenda e prioridades. Assim não existe institucionalmente uma rede específica de enfrentamento a violência contra a mulher, sendo essa atendida e encaminhada principalmente pela Resavas, da área de saúde, mas também pelas demais redes das outras áreas.

O trabalho em rede ocorre tanto pelo engajamento dos profissionais como pelo histórico do trabalho em rede e do atendimento a violência contra a mulher no município, em que os técnicos fazem o uso de determinações normativas, adaptando essas às questões locais e a situações particulares. No entanto, por causa do uso da perspectiva matricial, a intersetorialidade se apresenta de baixa conectividade, porque os temas e projetos são lançados somente pela Secretaria de Política para as mulheres, sendo que os representantes do Elo Mulher oferecem sugestões e contribuições em ações, não há um planejamento coletivo.

## 6. BIBLIOGRAFIA

ABREU, C. C. *A Intersetorialidade no Processo de Construção da Política de Saúde Brasileira*. 2009. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Programa de Pós-Graduação em Política Social, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2009.

APPOLINÁRIO, F. *Dicionário de metodologia científica: um guia para a produção do conhecimento científico*. São Paulo, Atlas, 2009

BADIA, D. D. & FERNANDEZ, J. C. A. Intersetorialidade e polarização paradigmática. In: CAPUCCI, P. F.; GARIBE FILHO, R. N. (Org.). *Gestão local nos territórios da cidade: ciclo de atividades com as subprefeituras*. São Paulo: Mídia Alternativa/Secretaria Municipal das Subprefeituras, 2004. p. 124-132

BLANCO, Ismael; GOMÀ, Ricard. Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, v. 26, p. 73-100, 2003.

BLAY, E. A. Violência contra a mulher e políticas públicas. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 17, n. 49, p. 87-98, set./dez. 2003.

BLAY, E. A. *Feminismos e Masculinidades: novos caminhos para enfrentar a violência contra a mulher*. Cultura Acadêmica, São Paulo, 1 ed., 2014.

BRASIL, Lei n. 11.340 de 7 de agosto de 2006. Dispõe sobre a criação de mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 05 de Agosto de 2013.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Portaria n.936, de 18 de Maio de 2004  
Dispõe sobre a estruturação da Rede Nacional de Prevenção da Violência e Promoção da Saúde e a Implantação e Implementação de Núcleos de Prevenção à Violência em Estados e Municípios. Brasília; 2004a.

\_\_\_\_\_.Ministério da Saúde. Portaria n 2.406, de 05 de Novembro de 2004  
Institui serviço de notificação compulsória de violência contra a mulher, e aprova instrumento e fluxo para notificação. Brasília; 2004b.

\_\_\_\_\_.Ministério da Saúde. *Viva: vigilância de violências e acidentes*, 2008 e 2009.

Brasília, DF. 2010a.

\_\_\_\_\_. Pacto pelo enfrentamento à violência contra a mulher. Brasília: Presidência da República, Secretaria Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, 2011a.

\_\_\_\_\_.I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (I PNPM), SPM, Brasília, 2005a.

\_\_\_\_\_.III Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (I PNPM), SPM, Brasília, 2013b.

\_\_\_\_\_. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Diretrizes Nacionais para Abrigamento às Mulheres em Situação de Risco e Violência. Brasília: Presidência da República, 2011b.

\_\_\_\_\_.Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Norma Técnica de Padronização das Delegacias Especializadas de Atendimento às Mulheres. Brasília: Presidência da República, 2005b.

\_\_\_\_\_.Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Norma Técnica de Padronização das Delegacias Especializadas de Atendimento às Mulheres. Brasília: Presidência da República, 2010b.

\_\_\_\_\_.Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Norma Técnica de Uniformização dos Centros de Referência de Atendimento à Mulher em Situação de Violência. Brasília: Presidência da República, 2006b

\_\_\_\_\_.Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. *Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres*. Brasília: Presidência da República, 2004c.

\_\_\_\_\_.Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. *Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres*. Brasília: Presidência da República, 2011c.

\_\_\_\_\_.Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Rede de Enfrentamento à Violência contra as mulheres. Brasília: Presidência da República, 2011d.

BOURGUIGNON, J. A. Concepção de rede intersetorial. 2001. Disponível em:  
<<http://www.uepg.br/nupes/intersetor.htm>.> Acesso em: 10 de setembro de 2014.

BRONZO, C. et al. Exclusão social e políticas públicas: algumas reflexões a partir das experiências descritas no programa gestão pública e cidadania. 2003.

\_\_\_\_\_. *Intersetorialidade como princípio e prática nas políticas públicas: reflexões a partir do tema de enfrentamento da pobreza*. Documento apresentado no XX Concurso Del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de La Administración pública. Ensayos Ganadores, 2007.

CALAME, P. *Repensar a gestão de nossas sociedades - 10 princípios para a governança, do local ao global*. São Paulo: Pólis - Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais; 2004

CARNASSALE, D.V. Notificação de violência contra a mulher: conhecer para intervir na realidade. 2012. 133 p. Dissertação (Mestrado Enfermagem) – Escola de Enfermagem da Universidade de São Paulo.

CARVALHO, M. C. B.; GUARÁ, M. F. R. *Gestão municipal dos serviços de atenção à criança e ao adolescente*. São Paulo: IEE PUC/SP-CBIA, 1995.

CAMPOS, C.H. (org.) *Lei Maria da Penha: comentada em uma perspectiva jurídico feminista*. Rio de Janeiro, Editora Lumen Juris, 2011.

CONCHÃO, Silmara Aparecida. Masculino e feminino: a primeira vez. A análise de gênero sobre a sexualidade na adolescência. 2011. Dissertação de Mestrado em Sociologia na Universidade de São Paulo. São Paulo, 2008.

COSTA, B. L.; BRONZO, C. B. L.; CORRÊA, I. M. *O desenho e a gestão de políticas sociais sob o enfoque da exclusão social: notas sobre o BH cidadania*. Encontro da ANPAD, v. 30, 2006.

COSTA DM. *Gênero e mercocidades brasileiras: Violência contra a Mulher*. Rio de Janeiro: Ibam/DES/Iser; 2003.

CUNHA, Tânia Rocha Andrade; ALVES, Ana Elizabeth Santos. Educação e violência nas relações de gênero: reflexos na família, no casamento e na mulher. Em Aberto, Brasília, v. 27, n. 92, p. 69-88, 2014.

CUNILL, N. *La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social*. Documento apresentado no X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Santiago, 18 á 21 de outubro de 2005.

\_\_\_\_\_. *La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: Un acercamiento analítico-conceptual*. *Gestión y política pública*, v. 23, n. 1, p. 5-46, 2014.

DEBERT, G. G.; GREGORI, M. F. Violência de gênero: novas propostas, velhos dilemas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 23, n. 66, p. 165-185, fev. 2008.

DELGADO, M. C. G. Estrutura de governo e ação política feminista: a experiência do PT na Prefeitura de São Paulo. 2007. Tese (Doutorado em Ciências Sociais), PUC-SP, São Paulo, 2007.

DINIZ, S.G. Violência contra a mulher: estratégias e respostas do movimento feminista no Brasil. In: DINIZ, S.G; SILVEIRA, P.L; MIRIN, L.A. L. (Orgs.). *Vinte e cinco anos de respostas brasileiras em violência contra a mulher: Alcances e Limites*. São Paulo: Coletivo Feminista Sexualidade e Saúde, 2006, p. 15 - 44.

DUARTE, L. C. Feminismo e literatura no Brasil. *Estudos Avançados*, n 17, Ed.49, São Paulo, 2003, p.150-172.

FARAH, M. F. S. Gênero e políticas públicas. *Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 12, n. 1, p. 47-71, jan./abr. 2004.

FERNANDEZ, J. C. A.; MENDES, R. *Subprefeituras da cidade de São Paulo e políticas públicas para a qualidade de vida*. São Paulo: CEPEDOC Cidades Saudáveis/Mídia Alternativa, 2003.

FERNANDEZ, J. C. A.; WESTPHAL; M. F.; BÓGUS, C. M.; MENDES, R. Gestão intersectorial e participativa: análise de modelo de uma subprefeitura de São Paulo. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 42, 2014.

GARCIA, Ivete. *Gênero e políticas públicas municipais. Mulher e Política: gênero e feminismo no Partido dos trabalhadores*. São Paulo, Ed. Fundação Perseu Abramo, p. 173-182, 1998.

GROSSI, M. O significado da violência nas relações de gênero no Brasil. *Boletim Sexualidade, Gênero e Saúde*. Rio de Janeiro: Cepesc/IMS/Uerj, v. 2, n. 4, 1995

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Perfil dos Municípios Brasileiros – 2012. Rio de Janeiro: IBGE, 2013.

INOJOSA, R. M. Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersetorialidade. *Cadernos Fundap*, v. 22, p. 102-110, 2001.

JUNQUEIRA, L. A. P. Novas formas de gestão na saúde: descentralização e intersetorialidade. *Saúde e Sociedade*, v. 6, n. 2, p. 31-46, 1997.

LARANGEIRA, A. A. *Estudo de caso: PROGRAMA SANTO ANDRÉ MAIS IGUAL; intervenções em Sacadura Cabral, Tamarutaca, Capuava e Quilombo II – Santo André – SP*. Rio de Janeiro: IBAM/CEF, 2003.

LEMOS, O. L. *Elo Mulher: Transversalidade de gênero e raça nas políticas públicas - uma experiência da Prefeitura de Santo André/SP*. II Jornada Internacional de Políticas Públicas. Mundialização e Estados Nacional: A questão de emancipação e soberania. 23 a 26 de agosto, São Luís, 2005.

MARTINS, G. de A.; THEÓPHILO, C. R. *Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas*. São Paulo: Atlas, 2009.

MAY, T. *Pesquisa social: questões, métodos e processo*. Porto Alegre, Artmed, 2004.

MIGUELETTO, D. C. R. *Organizações em Rede*. (Dissertação de Mestrado em Administração Pública). Escola Brasileira de Administração Pública, FGV. Rio de Janeiro, 2001.

MINAYO, M. C. *A violência social sob a perspectiva da saúde pública*. *Caderno de Saúde Pública*. 1994; 10:7-18.

MINHOTO, L.; MARTINS, C. As Redes e o Desenvolvimento Social. *Cadernos FUNDAP*, n. 022, São Paulo, p. 81, 2001.

MONTEVIDÉU. *Fortaleciendo escenarios de encuentro: un paso más*. Comisión de la Mujer. Fundación Friederich Ebert. Montevideo: Unidad Temática de Género y Municipio/Rede Mercociudades; 2004.

NEVES, M. N. O serviço social e o atendimento em rede. 2º Simpósio Mineiro de Assistentes Sociais – Anais. Belo Horizonte, 2009, p. 43-62.

NUMAGAMI, T. (1998). *The infeasibility of invariant laws in management studies: a reflective dialogue in defense of case studies*. *Organization Science* (9)1, 1-15.

PAPA, Fernanda de C. *Transversalidade e políticas públicas para mulheres no Brasil—percursos de uma pré-política*. Dissertação de Mestrado em Administração Pública e Governo na Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012.

PPA - PLANO PLURIANUAL. Município de Santo André (2014-2017). Prefeitura Municipal Santo André, 2013.

PASINATO, W. Violência, gênero e acesso a justiça. *Contribuições da Delegacia Especial de Crimes Contra a Mulher e da Rede de Enfrentamento a Violência de Minas Gerais*. Belo Horizonte, Minas Gerais. Documento Final. Brasil, 2009.

\_\_\_\_\_. Lei Maria da Penha. Novas abordagens sobre velhas propostas. Onde avançamos? *Civitas-Revista de Ciências Sociais*, v. 10, n. 2, p. 216-232, 2010.

PINHEIRO, L. S.; FONTOURA, O. N. "Igualdade de Gênero". Políticas Sociais-Acompanhamento e Análise. Brasília: Ipea, vol 5, cap. 5, pp. 233-255.

RAI, S. M. Institutional mechanisms of the advancement of women: mainstreaming gender, democratizing the state? In: RAI, S. M. (ed.). *Mainstreaming gender, Democratizing the State? Institutional Mechanisms for the Advancement of Women*. New Jersey: United Nations; Manchester University Press, 2003, p. 15-39.

REINACH, S. Gestão transversal das políticas públicas no âmbito federal: uma leitura inicial. Dissertação de Mestrado em Administração Pública e Governo na Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012.

SAFFIOTI, H. I. B.; ALMEIDA, S. S. *Violência de gênero: poder e impotência*. Rio de Janeiro: Revinter, 1995.

SAFFIOTI, H. *Gênero, patriarcado, violência*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004.

\_\_\_\_\_. “*Violência de gênero no Brasil contemporâneo*”. In: SAFFIOTTI, Heleieth I. B.; MUÑOZVARGAS, Monica (Orgs.). *Mulher brasileira é assim*. Rio de Janeiro/Brasília: Rosa dos Tempos-NIPAS/UNICEF, 1994. p. 151-187

\_\_\_\_\_. *Violência contra a mulher e violência doméstica. Gênero, democracia e sociedade brasileira*. São Paulo: FCC; Ed, v. 34, 2002.

\_\_\_\_\_. “*Rearticulando gênero e classe social*.” Uma questão de gênero. Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos (1992): 183-215.

PREFEITURA DE SANTO ANDRÉ. *A mulher e as políticas públicas na administração petista de Santo André -198/1991* Assessoria dos Direitos da Mulher, Santo André, 32p, 1992a.

\_\_\_\_\_. Caderno I, Santo André – Violência - Mulher. Assessoria dos Direitos da Mulher, Santo André, 16p, 1992b.

\_\_\_\_\_. Caderno II, Nós e a violência. Assessoria dos Direitos da Mulher, Santo André, 16p, 1992b.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 16.446 de 06 de novembro de 2013. Institui a Câmara Técnica Municipal do Pacto de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres.

\_\_\_\_\_. I Encontro de Mulheres de Santo André. Assessoria dos Direitos da Mulher. Santo André, 30p, 1991.

\_\_\_\_\_. Lei n. 7.469 de 21 de fevereiro de 1997. Dispõe sobre a reorganização administrativa dos órgãos, cargos e funções gratificadas da Administração Pública Municipal de Santo André.

\_\_\_\_\_. Lei n. 8157 de 01 de janeiro de 2001. Dispõe sobre a reorganização administrativa dos órgãos, bem como extingue, cria e transforma cargos em comissões e funções gratificadas da Administração Pública Municipal de Santo André e dá providências correlatas.

\_\_\_\_\_. Lei Nº 8459, de 20 de dezembro de 2002. Dispõe sobre a reorganização administrativa dos órgãos, cargos e funções gratificadas da Administração Pública Municipal de Santo André.

\_\_\_\_\_. Lei Nº 8704, DE 22 de dezembro de 2004. Dispõe sobre a reorganização administrativa dos órgãos, bem como extingue, cria e transforma cargos em comissões e funções gratificadas da Administração Pública Municipal de Santo André e dá providências correlatas. (2004a)

\_\_\_\_\_. Lei nº 8616 de 03 de maio de 2004. Oficializa o Programa “Vem Maria” no âmbito do município de Santo André e dá outras providências. Disponível em: <http://cm-santo-andre.jusbrasil.com.br/legislacao/698843/lei-8616-04>. Acesso em: 10/01/2015. (2004b)

\_\_\_\_\_. Lei Nº 9.546, de 20 de dezembro de 2013. Reorganiza a estrutura administrativa e organizacional da Administração Pública Municipal de Santo André e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Lei Orgânica do Município de Santo André de 02 de abril de 1990a.

\_\_\_\_\_. Mulher e o Espaço Urbano. Assessoria dos Direitos da Mulher, Santo André, 23p, 1992c.

\_\_\_\_\_. Mulheres de Santo André em Destaque: histórias, conquistas e indicadores socioeconômicos. Santo André, 2004c.

\_\_\_\_\_. Planejamento Integral Básico. Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência Contra às Mulheres. Secretária de Política para Mulheres. Santo André, 81p, 2014.

\_\_\_\_\_. Projeto Casa de Apoio às Mulheres Vítimas de Violência. Assessoria dos Direitos da Mulher, Santo André, 5p, 1990b.

\_\_\_\_\_. Revista Santo André Mulher: Dois anos de história. Assessoria dos Direitos da Mulher, Santo André, 1999.

\_\_\_\_\_. Saúde & (é) Cultura de Paz, Santo André, 2009. Disponível em: [http://www.cve.saude.sp.gov.br/hm/cronicas/observa/pdf/stoandre\\_projeto.pdf](http://www.cve.saude.sp.gov.br/hm/cronicas/observa/pdf/stoandre_projeto.pdf). Acesso em: 24/01/2015.

\_\_\_\_\_. Termo de acordo de cooperação técnica n 018/13. Acordo de cooperação técnica que entre si celebram o Tribunal de Justiça de São Paulo e o Município de Santo André, para fins que especifica. (2013b)

\_\_\_\_\_. Treinamento sobre violência contra a mulher com a guarda municipal de Santo André, Assessoria dos Direitos da Mulher, Santo André, 1990c.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ, AGÊNCIA CANADENSE PARA O DESENVOLVIMENTO INTERNACIONAL. Gênero, Cidadania e Meio Ambiente. Projeto Gepam, 2. São Paulo: Annablume, 2004.

SARTI, C. “*Feminismo no Brasil: uma trajetória particular*”. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, n. 34, p. 38-47, 1988.

SANTOS, C. M. “Da Delegacia da Mulher à Lei Maria da Penha: Absorção/tradução de demandas feministas pelo Estado.” *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 89, 2010.

SANTOS, C. M. “*Women’s Police Stations: Gender, Violence, and Justice in São Paulo, Brazil*”. New York: Palgrave Macmillan, 2005.

SERRA, A. *La gestión transversal: expectativas y resultados*. IX Congresso Internacional do CLAD Sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública, 2004, Madri, Anais. Disponível em: <http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/032-junio-2005/0049633>. Acesso em: 18 de julho de 2011. Acesso em: 15 de novembro de 2014.

SILVEIRA, C. M; BOCAYUVA, C. Desenvolvimento Local Integrado Sustentável Enfoque Estratégico e Construção de Indicadores. Disponível em: [http://www.iets.org.br/biblioteca/Desenvolvimeto\\_local\\_integrado\\_sustentavel.pdf](http://www.iets.org.br/biblioteca/Desenvolvimeto_local_integrado_sustentavel.pdf). Acesso em: 20 Agosto 2014.

SOUZA, H. C. V.; MAÇANEIRO, M. B. *Os desafios do gestor público na articulação do trabalho em redes intersetoriais*. Administração Pública e Gestão Social, v. 6, n. 2, p. 65-73, 2014.

SOUZA, F. L. M. O ativismo de mulheres negras e a política de promoção da igualdade de gênero e raça em Santo André (SP). Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, 2014.

Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, UNESCO (2004). Coordinación intersectorial de políticas y programas de la primera infancia: Experiencias en América Latina, Santiago, UNESCO, 2004.

VEIGA, L; BRONZO, C. *Desafios, possibilidades e limites de programas locais de combate à pobreza e à exclusão: as iniciativas das cidades de São Paulo e de Belo Horizonte*. Documento apresentado no X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y La Administración Pública, Santiago, 18 a 21 de outubro de 2005.

VERGARA, Sylvia Constant. *Projetos e relatórios de pesquisa em Administração*. São Paulo: Atlas, 2004.

YIN. R. K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 3 ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.